

VITOR HUGO GASPAR PINTO

Informações de Finanças Públicas Divulgadas pelo Governo do Estado do Ceará: Utilidade e Relevância do Portal Ceará Transparente para o Controle Social.

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

PORTO - 2024

VITOR HUGO GASPAR PINTO

**Informações de Finanças Públicas Divulgadas pelo Governo do Estado do
Ceará: Utilidade e Relevância do Portal Ceará Transparente para o Controle
Social**

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

PORTO - 2024

© 2024

VITOR HUGO GASPAR PINTO

“TODOS OS DIREITOS RESERVADOS”

VITOR HUGO GASPAR PINTO

**Informações de Finanças Públicas Divulgadas pelo Governo do Estado do Ceará:
Utilidade e Relevância do Portal Ceará Transparente para o Controle Social.**

Tese apresentada à Universidade Fernando Pessoa
como parte dos requisitos para obtenção do grau de
doutor em Ciência da Informação, sob a orientação
do Prof. Doutor Nuno Magalhães Ribeiro

RESUMO

VITOR HUGO GASPAR PINTO: Informações de Finanças Públicas Divulgadas pelo Governo do Estado do Ceará: Utilidade e Relevância do Portal Ceará Transparente para o Controle Social.

(Sob orientação do Prof. Doutor Nuno Magalhães Ribeiro)

A Gestão Financeira Pública tem um papel fundamental para o equilíbrio das contas públicas e desenvolvimento econômico e social de uma região, sendo assim objeto de estudos e aprimoramentos no sentido de se atingir maior eficiência e eficácia na prática governamental. Diante de sua importância, no âmbito do Estado do Ceará, surge o questionamento se uma nova metodologia de indicadores contribuiria para a melhoria da compreensão, na perspectiva da população, acerca das informações financeiras do Estado do Ceará. O objetivo principal desta pesquisa é verificar se uma nova metodologia de indicadores contribui para melhoria da compreensão da população acerca da situação financeira do Estado do Ceará. Como fonte de pesquisa dos indicadores do governo foram consultados os normativos relativos à gestão financeira estadual, Portal Ceará Transparente, relatórios e ferramentas oficiais do governo, literatura disponível, além de pesquisas bibliográficas na Internet. A metodologia utilizada para a pesquisa é de natureza qualitativa, quantitativa, dedutiva e exploratória com coleta de dados por pesquisa bibliográfica, análise documental e questionários. Os resultados deste trabalho permitiram aferir que o novo modelo de indicadores permite melhorar significativamente a compreensão, por parte da população e de todos os envolvidos, dos objetivos estratégicos e resultados obtidos pelo Governo do Ceará relativo a finanças públicas, e transparência governamental, e que essas informações sendo hospedadas no Portal Ceará Transparente contribuem para o sucesso do projeto no que diz respeito à experiência do usuário.

Palavras-Chave: Transparência, Controladoria, Finanças Públicas, Portal Ceará Transparente, Experiência do Usuário, E-Gov, Tecnologias da Informação e Comunicação, Contabilidade Pública, Administração Pública, Poder Público.

ABSTRACT

VITOR HUGO GASPAR PINTO: Public Finance Information Released by the Government of the State of Ceará: Usefulness and Relevance of the Portal Ceará Transparente for Social Control.

(Under the guidance of the Prof. Doutor Nuno Magalhães Ribeiro)

Public Financial Management plays a fundamental role in balancing public accounts and in the economic and social development of a region, thus being the object of studies and improvements in order to achieve greater efficiency and effectiveness in governmental practice. Given its importance within the State of Ceará, the question arises as to whether a new methodology of indicators would contribute to improving the understanding, from the population's perspective, of the financial information of the State of Ceará. The main objective of this research is to verify whether a new methodology of indicators contributes to improving the population's understanding of the financial situation of the State of Ceará. As a source of research on government indicators, the regulations relating to state financial management, the Ceará Transparente Portal, official government reports and tools, available literature, as well as bibliographic searches on the Internet were consulted. The methodology used for the research is of a qualitative, quantitative, deductive and exploratory nature with data collection through bibliographic research, document analysis and interviews. The results of this work made it possible to verify that the new model of indicators significantly improves the understanding, on the part of the population and of all those involved, of the strategic objectives and results obtained by the Government of Ceará regarding public finances, and government transparency, and that these Information being hosted from the Ceará Transparent Portal contributes to the success of the project in terms of user experience.

Palavras-Chave: Transparency, Controllershship, Public Finance, Ceará Transparent Portal, User Experience, E-Gov, Information and Communication Technologies, Public Accounting, Public Administration, Public Power.

RÉSUMÉ

VITOR HUGO GASPAR PINTO: Transparence, Contrôle, Finances publiques, Portail transparent Ceará, Expérience utilisateur, E-Gov, Technologies de l'information et de la communication, Comptabilité publique, Administration publique, Pouvoir public.

((Sous la direction du Prof. Doutor Nuno Magalhães Ribeiro))

La gestion des finances publiques joue un rôle fondamental dans l'équilibre des comptes publics et dans le développement économique et social d'une région, faisant ainsi l'objet d'études et d'améliorations afin d'atteindre une plus grande efficacité et efficience dans la pratique gouvernementale. Compte tenu de son importance, dans le cadre de l'État du Ceará, la question se pose de savoir si une nouvelle méthodologie d'indicateur contribuerait à améliorer la compréhension, du point de vue de la population, de l'information financière de l'État du Ceará. L'objectif principal de cette recherche est de vérifier si une nouvelle méthodologie d'indicateur contribue à améliorer la compréhension par la population de la situation financière de l'État du Ceará. En tant que source de recherche sur les indicateurs gouvernementaux, les réglementations relatives à la gestion financière de l'État, le portail Ceará Transparente, les rapports et outils officiels du gouvernement, la littérature disponible, ainsi que les recherches bibliographiques sur Internet ont été consultés. La méthodologie utilisée pour la recherche est de nature qualitative, quantitative, déductive et exploratoire avec une collecte de données par le biais de recherches bibliographiques, d'analyses de documents et d'entretiens. Les résultats de ce travail ont permis de vérifier que le nouveau modèle d'indicateurs améliore significativement la compréhension, de la part de la population et de tous les acteurs concernés, des objectifs stratégiques et des résultats obtenus par le Gouvernement du Ceará en matière de finances publiques, et transparence du gouvernement, et que ces informations hébergées sur le portail transparent de Ceará contribuent au succès du projet en termes d'expérience utilisateur.

Palavras-Chave: Transparence, Contrôle, Finances publiques, Portail transparent Ceará, Expérience utilisateur, E-Gov, Technologies de l'information et de la communication, Comptabilité publique, Administration publique, Pouvoir public.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente à minha esposa, meus filhos e meus pais, que me apoiaram durante todo esse período de estudo e trabalho.

Dedico também esse trabalho ao Prof. Doutor Nuno Magalhães Ribeiro pela prestimosa orientação, pois sem ela a pesquisa não teria alcançado o resultado esperado.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Kassia Andrezia, meus filhos Fernando Matheus e Maria Cecília, meus pais Serafim Fernando e Margarida Maria, que compreenderam minha dedicação ao trabalho e a ausência do convívio familiar.

Ao meu orientador, Prof. Doutor Nuno Magalhães Ribeiro, pela sua orientação sempre objetiva e esclarecedora durante a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de doutoramento, que durante o curso me ajudaram com troca de experiências, críticas e sugestões; em especial aos colegas Carlos Rubens, Paulo Físico, Emerson e Nazaré, além da amiga Adriana Nogueira pelo apoio e compartilhamento de informações técnicas que me ajudaram nos trabalhos.

À CGE, em especial à equipe de TI e setor de Transparência pelo apoio e contribuições na realização da pesquisa.

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

ÍNDICE	
ÍNDICE DE FIGURAS	xvii
ÍNDICE DE TABELAS.....	xviii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xx
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	xxi
CAPÍTULO I – Introdução.....	23
1.1 Objetivos	24
1.2 Metodologia da pesquisa.....	25
1.3 Problema de pesquisa.....	26
1.4 Hipótese	28
1.5 Justificativa do tema.....	29
1.6 Contributo da pesquisa.....	30
1.7 Estrutura desta tese	30
CAPÍTULO II – Administração Pública e Transparência	33
2.1 Administração Pública	34
2.1.1 Modelos de Administração Pública no Brasil	35
2.1.2 Princípios da Administração Pública	39
2.1.3 O Terceiro Setor.....	40
2.1.4 Controle Social.....	48
2.2 Transparência	50
2.2.1 Legislação sobre transparência	51
2.2.2 Subprincípios sobre a transparência da Administração Pública	56
2.2.3 Tipos de transparência.....	60
2.3 Resumo do capítulo.....	66
CAPÍTULO III – Organização da Informação na Web.....	69
3.1 Organização do Conhecimento e da Informação	70

3.1.1	Organização do Conhecimento	71
3.1.2	Organização da Informação	73
3.2	Arquitetura da Informação	75
3.2.1	Tipos de Ambientes Digitais	78
3.2.2	Sistemas de Arquitetura da Informação	79
3.3	<i>User Experience</i>	85
3.3.1	Usabilidade	86
3.4	Resumo do capítulo	88
	CAPÍTULO IV – Portal Ceará Transparente	90
4.1	Transparência governamental na Internet	90
4.2	Portal Ceará Transparente	93
4.2.1	Princípios norteadores da construção do Portal Ceará Transparente	94
4.2.2	Principais Informações Disponibilizadas no Portal Ceará Transparente	95
4.2.3	Arquitetura do Portal Ceará Transparente	96
4.3	Políticas de transparência no Estado do Ceará e impactos na população	103
4.4	Resumo do Capítulo	108
5.1	Finanças Públicas	110
5.1.1	Histórico das Finanças Públicas no Brasil	111
5.1.2	Funções alocativa, distributiva e estabilizadora das Finanças Públicas	115
5.1.3	Normativos acerca de Finanças Públicas brasileiras	116
5.1.4	Principais peças orçamentárias do Brasil	119
5.1.5	Fundamentos da contabilidade governamental	123
5.2	Indicadores de finanças públicas	135
5.2.1	Principais relatórios para extração de indicadores de finanças públicas	139
5.2.2	Indicadores de gestão financeira e orçamentária	142

5.2.3	Princípios norteadores da elaboração de indicadores de finanças públicas	146
5.3	Resumo do Capítulo.....	147
CAPÍTULO VI – Proposta de um Modelo de Informações sobre Finanças Públicas para o Portal Ceará Transparente		150
6.1	Estágio atual de divulgação de informações de finanças públicas no Portal Ceará Transparente.....	151
6.2	Requisitos do modelo de visualização de informações de finanças públicas para o Portal Ceara Transparente.....	153
6.3	Proposta de um modelo de indicadores de finanças públicas para o Portal Ceará Transparente.....	158
6.3.1	Indicadores de receita	160
6.3.2	Indicadores de despesa.....	162
6.3.3	Indicadores de solvência orçamentária	163
6.3.4	Indicadores de previdência.....	164
6.3.5	Indicadores de operações de crédito	166
6.3.6	Indicadores normativos obrigatórios.....	167
6.3.7	Recursos da comunidade.....	169
6.4	Proposta do modelo de indicadores.....	170
6.5	Resumo do capítulo.....	172
CAPÍTULO VII – Estudo Empírico		174
7.1	Metodologia	175
7.2	Análise e discussão dos resultados.....	182
7.3	Resumo do capítulo.....	197
CAPÍTULO VIII – Conclusões e trabalho futuro.....		198
8.1	Revisitar o objetivo da pesquisa.....	199
8.2	Contributo para a pesquisa	200
8.3	Limitações da pesquisa	201

8.4	Trabalho futuro	201
8.5	Recomendações.....	202
	Anexos.....	219
	Trabalhos Publicados.....	222

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - LINHA DO TEMPO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL	36
FIGURA 2 – FLUXOGRAMA DE INFORMAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA ATIVA	62
FIGURA 3 – FLUXOGRAMA DE INFORMAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA PASSIVA	64
FIGURA 4 – SISTEMA DE ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO	77
FIGURA 5 – ESQUEMA DE ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO NA WEB.....	80
FIGURA 6 - PÁGINA INICIAL DO PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE.....	95
FIGURA 7 – PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS DO BRASIL	120
FIGURA 8 - ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA	128
FIGURA 9 - PÁGINA “GESTÃO ESTADUAL” DO PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE	151
FIGURA 10 - PÁGINA DO INDICADOR DE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	152
FIGURA 11 - PÁGINA INICIAL DO PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE.....	154
FIGURA 12 – PROPOSTA DE RÓTULOS PRINCIPAIS DA PÁGINA INICIAL DO PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE	155
FIGURA 13 – INTERFACE DOS INDICADORES FINANCEIROS NO PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE	156
FIGURA 14 – DIMENSÕES DA CONDIÇÃO FINANCEIRA DO MODELO PROPOSTO.....	160
FIGURA 15 – INDICADORES LEGAIS DO ESTADO DO CEARÁ.....	168

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – LEGISLAÇÃO DE NORMATIVOS DO TERCEIRO SETOR	43
TABELA 2– RELAÇÃO DE PROBLEMAS OCORRIDOS EM ATIVIDADES REALIZADAS PELO TERCEIRO SETOR	45
TABELA 3 - VARIAÇÃO DE DESPESAS COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR NO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ	46
TABELA 4 - NORMATIVOS RELACIONADOS À TRANSPARÊNCIA NO BRASIL	52
TABELA 5 – PRINCÍPIOS COGNITIVOS E FUNCIONAIS.....	86
TABELA 6 – ACESSOS DE PAÍSES NO SITE CEARÁ TRANSPARENTE.....	106
TABELA 7 - INVESTIMENTOS NOS SETORES DO PLANO DE METAS	114
TABELA 8 – CRESCIMENTO DO PIB DO BRASIL EM RELAÇÃO AO MUNDO	114
TABELA 9 – NORMATIVOS RELATIVOS A FINANÇAS PÚBLICAS.....	117
TABELA 10 – CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA RECEITA.....	126
TABELA 11 – CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA	129
TABELA 12 –DEMONSTRATIVOS DO RREO	141
TABELA 13 – DEMONSTRATIVOS DO RGF	142
TABELA 14 – FASES DE INVESTIGAÇÃO	176
TABELA 15 – ALTERNATIVAS NA ESCALA LIKERT.....	179
TABELA 16 – RESPOSTAS AO INDICADOR DE RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	186
TABELA 17 – RESPOSTAS AO INDICADOR DE GERAÇÃO DE POUPANÇA	187
TABELA 18 – RESPOSTAS AO INDICADOR DE EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS	188
TABELA 19 – RESPOSTAS AO INDICADOR DE DESEMPENHO DA DESPESA	189
TABELA 20 – RESPOSTAS AO INDICADOR MODIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	189
TABELA 21 – QUESTIONÁRIO DE INTERESSE DOS PARTICIPANTES ACERCA DE FINANÇAS PÚBLICAS	191

TABELA 22 – QUESTIONÁRIO DE INTERESSE DOS PARTICIPANTES ACERCA DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E O PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE	192
TABELA 23– QUESTIONÁRIO DE EXPERIÊNCIA COM RELAÇÃO AO SITE PROPOSTO DE FINANÇAS PÚBLICAS	194
TABELA 24 – IMPACTO DA NAVEGAÇÃO NO SITE PROPOSTO NA FORMAÇÃO DE CONHECIMENTO EM FINANÇAS PÚBLICAS.....	196

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – VISITAS AO PORTAL CEARÁ TRANSPARENTE.....	105
GRÁFICO 2- DEMANDAS REGISTRADAS PELA CENTRAL 155 VERSUS PELO CEARÁ TRANSPARENTE.....	107
GRÁFICO 3 – MEIOS DE ENTRADA DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM 2020.....	107

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
CGU	Controladoria Geral da União
CMS	<i>Content Management System</i>
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPS	<i>Global Positioning System</i>
GUI	<i>Graphical User Interface</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MVC	<i>Model-View-Controller</i>
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto

PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEPLAG	Secretaria de Planejamento
USP	Universidade de São Paulo

CAPÍTULO I – Introdução

Com o cenário favorável ao desenvolvimento de tecnologias de informação, é natural que haja uma corrida no sentido de buscar as melhores ferramentas e metodologias para propagação de informações. Na área da administração pública isso não é diferente, sendo necessário que haja um engajamento por parte dos atores políticos e servidores públicos que convirjam em estudos e trabalhos para a melhoria dos procedimentos de transparência e oferta de serviços de alto nível à população.

O setor público trabalha com diversos temas. Porém, poucos chamam tanta atenção quanto as finanças públicas. Isso tem um motivo, pois a confortável situação financeira do governo é condição essencial para o desenvolvimento econômico e social de uma região. Tal situação financeira deve ser tratada de forma responsável pelos governantes, tanto na gestão quanto na divulgação por meio de *sites* oficiais do governo, possibilitando que a população possa acompanhar ações governamentais e cobrar pela boa administração da coisa pública.

A partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000, o Brasil sinalizou que iria se enquadrar às boas práticas de gestão financeira e orçamentária, assim como passar a tratar a transparência dessas informações de forma responsável. Porém, na prática, tanto o governo federal como os estaduais experimentaram longos períodos de crise econômica, originados principalmente pela má gestão dos recursos públicos. Apesar dos problemas ocorridos, boas práticas foram criadas, bem como elaborada uma vasta legislação no decorrer dos anos. Por isso, é importante que tais boas práticas sejam estudadas, evidenciadas e aprimoradas.

O desenvolvimento de plataformas, sites e sistemas internos de informação também ganharam destaque nesses últimos anos, e estão sendo utilizados em larga escala no sentido de obedecer a legislação de transparência. Fato é que a população precisa de informação para acompanhar e cobrar por melhor desempenho na gestão dos recursos públicos, e essa participação social é reconhecidamente um dos grandes motores do desenvolvimento econômico e social, sendo necessário que a administração aplique as melhores tecnologias no sentido de satisfazer essa demanda.

Diante desse cenário surge a seguinte **questão**: uma nova metodologia de indicadores contribuiria para a melhoria da compreensão, na perspectiva da população, acerca das informações financeiras do Estado do Ceará?

Visando aperfeiçoar a oferta de informações acerca da situação financeira apresentadas à população cearense, o presente trabalho tem por objetivo verificar se uma nova metodologia de indicadores contribui para melhoria da compreensão da população acerca da situação financeira do Estado do Ceará.

1.1 Objetivos

Os objetivos do presente trabalho estão baseados em um estudo da transparência das finanças públicas e a percepção da população quanto à respectiva utilidade para avaliação da atuação governamental. Nesse contexto, serão apresentados indicadores de finanças públicas no Portal Ceará Transparente, utilizando-se de uma nova metodologia de apresentação de informações, focado na transparência pública governamental e maximização da utilidade e entendimento da população acerca do assunto.

Portanto, os objetivos principais do trabalho aqui proposto incluem:

Objetivo Geral

- Verificar se uma nova metodologia de indicadores contribui para melhoria da compreensão da população acerca da situação financeira do Estado do Ceará.

Objetivos específicos

- Apresentar o conceito de transparência e controle social dos portais nacionais e estrangeiros e compará-los ao modelo utilizado pelo Portal do Estado do Ceará;

- Investigar as melhores práticas de identificação e exposição de indicadores financeiros para serem comunicados através do Portal da Transparência do Estado do Ceará;

- Verificar se a população é capaz de entender a condição financeira do Estado do Ceará baseando-se nos indicadores financeiros que o Estado divulga atualmente;

- Verificar a adequação do Portal do Estado do Ceará à legislação vigente;

- Elaborar uma nova metodologia de indicadores e do novo indicador a serem expostos no Portal Ceará Transparente

1.2 Metodologia da pesquisa

Com este trabalho pretende-se **especificamente** realizar um levantamento e apresentar o estado da arte sobre a transparência de acordo com a seguinte metodologia:

- Aprofundar o conceito de transparência e controle social;
- Elencar portais nacionais e estrangeiros e compará-los ao modelo utilizado pelo Portal do Estado do Ceará;
- Verificar a adequação do Portal do Estado do Ceará à legislação vigente;
- Avaliar se a população é capaz de entender a condição financeira do Estado do Ceará baseando-se nos indicadores financeiros que o Estado divulga atualmente;
- Investigar as melhores práticas de identificação e exposição de indicadores financeiros para serem comunicados através do Portal da Transparência do Estado do Ceará;
- Elaborar uma nova metodologia de indicadores e do novo indicador a serem expostos no Portal Ceará Transparente;
- Avaliar se a nova metodologia de indicadores contribui para uma significativa melhoria da compreensão da população acerca da situação financeira do Estado do Ceará.

Na primeira fase da investigação procedeu-se à localização das fontes bibliográficas, documentais e legais, no sentido de obter conhecimento sobre as melhores práticas e metodologias de indicadores de finanças públicas. Para além disso, identificou-

se igualmente um conjunto de sites de transparência governamental voltados à exposição de informações financeiras à população.

Numa segunda fase, procedeu-se ao desenvolvimento de um novo modelo de transparência buscando comparar os indicadores de finanças públicas divulgados nas plataformas oficiais e extraoficiais do Governo do Ceará com as melhores práticas expostas na literatura, assim como formas de apresentação da informação à população. Em seguida, realizou-se um estudo empírico com o objetivo de comparar o grau de conhecimento dos participantes acerca da situação financeira do Governo do Ceará antes e depois de aplicar ao Portal Ceará Transparente a nova metodologia de indicadores que resultou da análise da literatura sobre as melhores práticas.

1.3 Problema de pesquisa

Com o surgimento de novas tecnologias de difusão de informações e métodos de busca na Internet, a administração pública, diante da necessidade de fortalecimento de seu controle social, vem buscando aprimorar seus canais de comunicação no sentido de oferecer mais transparência sobre a sua situação financeira. Conforme a Lei de Transparência de 2009 e da Lei de Acesso à Informação de 2012, o Estado tem o dever ético e moral de apresentar à população o seu projeto de governo, assim como o acompanhamento de sua execução e o resultado de suas ações.

Apesar dos esforços envidados no campo da transparência, ainda é reduzida a capacidade da população de entender e discutir aspectos ligados às finanças públicas dos Estados, e essa realidade se acentua nas regiões mais pobres do país, como é o caso do Estado do Ceará.

A disponibilização de dados financeiros e gerais por meio do Portal Ceará Transparente representa um grande avanço para o Governo. Porém, é importante que essa ferramenta seja aprimorada para que os cidadãos compreendam a realidade das finanças públicas do Estado, utilizando-se dessa valiosa plataforma de difusão de informações.

As dificuldades para a população ser provida de informações relevantes e úteis acerca das finanças públicas do Estado do Ceará se apresentam de diversas formas, passando, entre outras, pela baixa escolaridade, baixos conhecimentos de informática, reduzidas informações disponibilizadas no Portal Ceará Transparente, falta de informações simplificadas e linguagem técnica sem conexão com o dia-a-dia da população.

Destaca Speck (2002) que a transparência é a base da *accountability*, prática importante para o combate da corrupção e má gestão dos recursos públicos que abrange os conceitos de responsabilização, prestação de contas, controle, fiscalização e transparência, promovendo inclusive a confiança da população. Já Pasquier (2007) acrescenta que o povo precisa ter acesso à informação para poder avaliar as ações do governo e qual caminho é o mais interessante para alcançar o bem-estar social.

A disponibilização das informações de forma proativa vai além da legislação elaborada e aplicada nos órgãos e entidades. Segundo Bonavides (2004), trata-se de uma tendência difundida pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, revelando-se um direito de quarta geração, e podendo ser considerado uma prática para o alcance de bons resultados institucionais na medida em que a população possa ser “atingida” pela informação, independentemente de procurá-la, podendo questionar e discutir entre seus pares acerca de sua utilidade e impactos em sua vida.

Em seu art. 8º, a Lei nº.12.527, de 18 de novembro de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação, dispõe sobre a divulgação obrigatória de informações à população, como segue:

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

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

– registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das

respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registros das despesas;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores.”
(BRASIL, 2011)

Os Estados brasileiros precisam se adequar à legislação. Porém, por muitas vezes a escolha dos gestores se reserva apenas ao cumprimento estrito da lei e evitando esforços extras para os progressos das ferramentas de transparência e nível das informações prestadas.

Diante do exposto, o presente trabalho destina-se a responder ao seguinte problema de pesquisa:

Uma nova metodologia de indicadores contribuiria para a melhoria da compreensão, na perspectiva da população, acerca das informações financeiras do Estado do Ceará?

1.4 Hipótese

Uma pesquisa científica inicia-se com a identificação de um problema passível de solução viável. Após a caracterização do problema é formulada uma possível solução, que será averiguada através do teste de uma hipótese que, por fim, será verificada ou infirmada. Sendo assim, a hipótese é uma suposição que pode ser experimentada e vir a

ser a solução do problema levantado, conforme destaca Prodanov, Cleber Cristiano (2013, p.88) “ hipótese de um trabalho científico é a suposição que fazemos, na tentativa de explicar o que desconhecemos e o que pretendemos demonstrar, testando variáveis que poderão legitimar ou não o que queremos explicar ou descobrir.”

Para a presente pesquisa, a seguinte hipótese é levantada em consonância com os objetivos e o problema da pesquisa:

É possível proceder à elaboração de um modelo de transparência e exposição de informações de finanças públicas do Governo do Estado do Ceará, por meio do Portal Ceará Transparente, que satisfaça a necessidade de informação da população.

1.5 Justificativa do tema

O interesse do autor pelo tema decorre do fato de ser profissional graduado em área de finanças e controle, participar em equipe governamental de análise financeira e fiscal de informações referentes ao Governo do Estado do Ceará, e fazer parte da instituição responsável pela administração do Portal Ceará Transparente.

O autor, em razão de sua formação e trabalho, entende o tema como vital para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Ceará, e assume que existe uma tendência e disposição atual do Governo de incorporar boas práticas de transparência e controle social em suas finanças públicas. Essa disposição não vinha se fazendo presente, como destaca Pires (2000, p.16), “desde o início e por muito tempo, esta foi uma sociedade mais preocupada em construir critérios para a exclusão (escravo, homem livre sem posse, analfabeto, mulher, menor, etc.) do que para a inclusão de atores no processo decisório”.

Segundo Jensen e Meckling (1976), até então os gestores públicos tinham apenas interesse em aumentar seus próprios ganhos, e não havia nenhuma forma da população acompanhar e de reclamar por meio de canais de comunicação. A população dispõe agora de um site oficial do governo capaz de utilizar modernos mecanismos de informação. Esse problema de falta de informação pode ser mitigado por meio do Portal Ceará Transparente, que visa a uma gama de medidas objetivando então o sucesso da organização, promovendo para tal práticas de monitoramento, controle, divulgação e

recebimento de demandas por parte da população.

A população sofre com os problemas financeiros do Estado do Ceará, que atualmente se encontra entre os Estados mais pobres do País, sendo necessário que haja mecanismos úteis de transparência à população acerca de sua situação financeira.

1.6 Contributo da pesquisa

A realização desta pesquisa proporciona como contribuição a elaboração de uma nova metodologia de divulgação de informações de finanças públicas do Governo do Estado do Ceará por meio do portal Ceará Transparente, de modo a contribuir para a transparência respeitante à real situação financeira do Estado.

1.7 Estrutura desta tese

O presente documento encontra-se estruturada em nove capítulos, sendo o primeiro destinado à introdução do tema e aspectos relacionados ao estudo realizado. Assim, o primeiro capítulo apresenta o tema central da pesquisa, a qual se relaciona a finanças públicas governamentais e transparência da comunicação dessas informações à população por meio do Portal Ceará Transparente. Este capítulo lista ainda os objetivos da pesquisa, a metodologia empregue para o desenvolvimento da pesquisa, o problema e a questão de pesquisa, as hipóteses de trabalho, a justificativa do tema abordado e o respectivo contributo para o conhecimento.

O segundo capítulo **apresenta** uma revisão bibliográfica sobre os conceitos principais relacionados com a prestação de informações relativas à administração pública e transparência, apresentando, na 1ª parte, dedicada à administração pública, a evolução histórica dos modelos implementados e suas transições durante o tempo, além de evidenciar aspectos inovadores e de relevância como a presença do terceiro setor e do controle social. Na parte de transparência destaca-se um conjunto de conceitos, legislação, subprincípios e tipos de transparência, entre outros. Neste capítulo expõe-se ainda que a administração pública deve estar alinhada com os interesses e satisfação da população e, para o alcance dos seus objetivos, deve estar alinhada com as mais modernas

técnicas de gestão e controle informatizados, estando inserida nesse contexto a utilização do terceiro setor e o controle social.

O terceiro capítulo trata da organização da informação na web, realizando uma revisão bibliográfica sobre a organização do conhecimento e da informação, base para a comunicação e assimilação de conteúdo na Internet, assim como a forma de criação e estruturação de sites utilizando-se da arquitetura da informação, identificando os tipos de ambientes digitais e os sistemas de organização, navegação, rotulação e busca de informação.

No quarto capítulo expõe-se o Portal Ceará Transparente, site oficial do governo gerido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, e as suas funcionalidades acerca de informações de finanças públicas, assim como seu histórico e capacidade de se constituir como uma ferramenta útil de transparência em favor da população cearense. Descreve-se igualmente sua legislação e seu papel dentro do Governo do Ceará, evidenciando sua importância para a gestão do Estado como canal de comunicação e controle social.

No quinto capítulo detalha-se aspectos acerca de finanças públicas, incluindo conceitos, legislação e histórico, além de sua importância no sentido de promover o crescimento econômico e social de uma região. Discute-se, em particular, questões relativas aos conceitos de indicadores de gestão e legais, assim como os relatórios usados como base de informação. Identifica-se também o conjunto de benefícios esperados de uma boa gestão financeira, voltada à geração de recursos a serem aplicados no bem-estar da população e redução de riscos financeiros e administrativos, utilizando-se de contabilidade e importantes peças orçamentárias, assim como a importância dos indicadores de gestão no sentido de auferir a boa condição financeira do governo, demonstrando diversas dimensões em que podem ser avaliadas.

O sexto capítulo detalha a criação de um novo modelo de apresentação de informação de finanças públicas no Portal Ceará Transparente. Neste capítulo detalha-se a metodologia a ser implementada no Portal Ceará Transparente, levando em considerações aspectos que incluem, entre outros, layout, busca de dados e informações

cruzadas, no sentido de divulgar informações de finanças públicas relevantes e úteis à população. Com base em tal metodologia propõe-se um modelo a ser seguido, além de uma *checklist* contendo as informações que não podem faltar para o bom entendimento da situação financeira do Estado do Ceará. Esse capítulo identifica igualmente o estágio atual de transparência das informações de gestão financeira do Estado do Ceará, demonstrando as boas práticas adotadas

O capítulo sétimo é dedicado à descrição de um estudo empírico que foi desenvolvido com o objetivo de avaliar a transparência e a facilidade de compreensão do novo modelo de apresentação de informação de finanças públicas implementado no Portal Ceará Transparente. Este capítulo detalha a metodologia empregada pelo estudo empírico, levando em consideração o grau de conhecimento da população estudada acerca da real situação financeira do Estado do Ceará. Para isso, elaborou-se e aplicou-se um questionário, tendo o antes e o depois sobre a exposição das informações e da metodologia aqui proposta e desenvolvida.

O capítulo oitavo dedica-se à apresentação e discussão dos resultados do estudo empírico, levando em consideração o grau de conhecimento de uma amostra de cidadãos do Estado do Ceará acerca da situação financeira do Estado antes e depois da exposição ao novo modelo de informações de finanças públicas implementado no Portal Ceará Transparente, demonstrando o efeito desse conhecimento e a satisfação da necessidade de informação da população. Este capítulo apresenta o conjunto de resultados observados de acordo com os objetivos e as metodologias propostas inicialmente.

O nono capítulo, conclui este documento com uma revisão dos objetivos iniciais da tese, as considerações finais e as limitações da pesquisa efetuada.

CAPÍTULO II – Administração Pública e Transparência

A administração pública passou a ser objeto de vários estudos com descrição baseada em diversas perspectivas, sendo interesse da população entender esses conceitos e análises no sentido de buscar formas de aprimoramento de seus procedimentos. Nesse sentido, Lynn (2010) esclarece que a administração pública deve ser avaliada em termos de estrutura, capacidade de gestão, ambiente de governança, regras e normativos, sendo todos esses aspectos ancorados na delegação de competência, que foi concedida aos servidores públicos das instituições pela própria população.

Essas perspectivas vêm sendo alteradas com o passar do tempo, tendo o Brasil experimentado diferentes modelos de gestão pública, passando por forte influência do contexto histórico, político e atores externos, além da própria população, que com o tempo vem aprendendo seu papel dentro desse complexo sistema. Nessa linha, Motta (2013, p.84) apresenta que:

Aos poucos, foi se desenvolvendo a crença de que a ciência da Administração Pública não progride independente de fortes laços políticos, do meio cultural, nem divorciada dos ditames da época. O estudo da Administração Pública deveria considerar peculiaridades e contexto, logo uma visão mais abrangente e holística.

Para que a administração pública seja satisfatória é necessário que haja fiscalização de seus atos, sendo a complexa gama de órgão e entidades que compõem o governo, empresas e população, os grandes agentes de controle e beneficiários de uma boa gestão governamental. Segundo Freitas (2004, p.89), “(...) a participação fiscalizatória direta é direito fundamental, cuja concretização tende a melhor tutelar a ação do Estado, simultaneamente em termos éticos e de eficiência, qualificando o espaço dominado pela democracia meramente formal”.

Nesse sentido, foram inseridos nos art. 5º e art. 37º da Constituição Federal de 1988, respectivamente, os princípios da transparência e da publicidade, sendo esses o início da busca por meios modernos e claros de transparência para que a administração

pública possa funcionar sob os interesses da população. Destaca Bandeira de Mello (2006, p.110) que:

Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal-conduzida. (...) Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultando dos administrados os assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma Medida. (...)

No presente capítulo explora-se o conceito de administração pública e transparência, tendo como principal abordagem os princípios, modelos, controle social e terceiro setor.

2.1 Administração Pública

O termo administração tem raiz etimológica atrelada à palavra latina *minus*, que evoluiu para *minister* para se referir aos servos. Essa palavra tinha sentido de desempenhar um cargo importante, ou administrar / organizar algo, enquanto o termo público vem do latim *publicus*, que significa “relativo ao povo”. Juntas essas duas palavras se referem à atividade de direcionar, dirigir, executar algo em proveito da população.

Administração pública. Segundo Meireles (2001, p.4), “é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação de necessidades coletivas”. No caso o aparelhamento pode ser entendido como os gestores, servidores públicos e uma estrutura de equipamentos e recursos financeiros.

Meireles (2003, p.63) também conceitua a Administração Pública levando em

consideração o aparelho estatal, atividade pública e desempenho contínuo, dividindo os sentidos em formal, material e operacional, como a seguir:

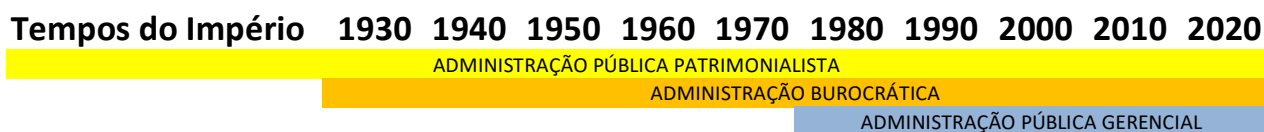
Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

Conforme o exposto, a Administração Pública representa a gestão dos serviços e ativos públicos, de modo a satisfazer as necessidades da população, tais como educação, saúde, cultura e segurança. Para efetivar essa gestão, o governo utiliza servidores públicos, servidores terceirizados e empresas contratadas, sistemas informatizados, além de um arcabouço legal e normativo que resguarde os administradores e cidadãos dos atos e fatos administrativos. Ainda de acordo com Meirelles (2003), a Administração Pública representa muito mais do que sua já complexa estrutura formal, passando por mudanças significativas durante os anos, provocando evoluções necessárias ao bom funcionamento do Estado e atendimento aos cidadãos. Essas mudanças são geralmente ocasionadas por aspectos por pressão política, economia, sociocultural, geográfica, literatura e megatendências mundiais diversas.

2.1.1 Modelos de Administração Pública no Brasil

O Brasil experimentou diversas experiências com relação a modelos de administração pública, que ocorreram junto de guerras, conflitos internos e grandes disputas políticas, mas também com muito aprendizado dos gestores, políticos e população. No Brasil foram experimentados os modelos de Administração Pública Patrimonialista, Burocrático e Gerencial, conforme se pode observar na Figura 1.

Figura 1 - Linha do tempo dos modelos de administração no Brasil.



Fonte: Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. Physic-Verlag, Heidelberg, 2008.

Os modelos de administração pública começaram a ser discutidos e implementados desde a época do Império, no primeiro governo oficial do Brasil, porém, esses modelos não têm fim ao iniciar o seguinte. Eles se confundem com o tempo, havendo práticas patrimonialistas ainda hoje, conforme discorre De Paula (2003, p.91):

O modelo burocrático não vigorou na sua essência e não atingiu o objetivo de acabar com as práticas patrimonialistas e ainda criou um enrijecimento na Administração Pública considerado em alguns momentos sinônimo de ineficiência.

Ainda segundo Bresser-Pereira (2001), fatores como a corrupção, mal-uso de recursos públicos e nepotismo continuam presentes, não tendo sido extirpados pelos modelos Burocrático e Gerencial, adicionando Pinho (2008) que o modelo patrimonialista parece capaz de absorver mudanças modernizantes de gestão no Brasil.

Ainda mais recentemente, IPEA (2015) argumenta que os cargos em comissão representam importante moeda de troca no presidencialismo atual, ou seja, os cargos em entidades públicas são utilizados para compra de votos e apoio parlamentar, prática comum de poder do patrimonialismo.

2.1.1.1 Modelo de Administração Pública Patrimonialista

Embora a administração deva ser fundamentada em proveito da população, foi trazida da Europa para o Brasil e implantado inicialmente um modelo de administração pública patrimonialista, forma essa que misturava bens públicos com os privados.

Segundo Bresser-Pereira (2015, p.10) “nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma”.

O Estado Patrimonialista, como era chamado, possuía servidores praticamente como membros da nobreza real, tendo poderes ilimitados em relação à população, com condescendência de judiciário e legislativo, que eram partícipes dos esquemas montados para benefício próprio dos detentores do poder.

Segundo Pereira (1995), o modelo patrimonialista se caracterizava como um Estado pré-capitalista e pré-democrático, onde havia uma confusão entre patrimônio público e patrimônio privado, era a privatização do próprio Estado, originado principalmente pela incapacidade, ou negação do detentor do poder de distinguir o que lhe pertencia e o que pertencia à população.

2.1.1.2 Modelo de Administração Pública Burocrática

Problemas advindos da Administração Pública Patrimonialista foram logo rechaçados pelo modelo que se seguiu, designado por Administração Pública Burocrática, mais focada na modernização administrativa, trazida e influenciada pela literatura americana, voltada a combater os vícios do modelo anterior, implantando maior formalismo, impessoalidade, hierarquia e profissionalismo.

Segundo Weber (2014), o modelo burocrático surgiu como forma de mitigar a corrupção e nepotismo do patrimonialismo, colocando os chefes do poder sob a tutela de um Estado de Direito, que na altura se encontravam sob um Estado Patrimonialista. O autor afirma ainda que a burocracia é orientada por meio de servidores públicos técnicos e especializados, selecionados por critérios objetivos e encarregados por realizar tarefas pré-programadas.

Compartilhando desse pensamento, Gaetani (1999) acrescenta que a administração passou a ser meritocrática e profissional, com uma proposta, ao menos teórica, de se produzir bem-estar social à população.

De certa forma o modelo burocrático de Administração Pública trouxe alguns benefícios. Porém, ainda não tinha sido capaz de estancar os graves problemas advindos do Patrimonialismo, não tendo logrado reduzir substancialmente suas práticas. Além disso, ainda formou um engessamento da Administração Pública, trazendo morosidade e lentidão aos processos, tendo sido causador de certa ineficiência da gestão pública.

2.1.1.3 Modelo de Administração Pública Gerencial

Seguiu-se o Modelo Gerencial de Administração Pública, permanecendo até hoje, através de uma robusta legislação e um enfoque voltado a superar a rigidez do Estado. Apesar de não trazer a ruptura esperada dos modelos patrimonialista e burocrático, evidencia uma proposta mais voltada aos resultados e atendimento dos interesses da população, designada agora por “clientes”, buscando então trazer práticas do setor privado para o setor público, sem abandonar os fortes conceitos de legalidade, comum da administração pública.

A partir dos primeiros passos do Modelo Gerencial de Administração Pública muita coisa mudou e se desenvolveu, tendo havido diversas mudanças legislativas no sentido de agregar conhecimento e modernidade no alcance de boas práticas de gestão. Nessa esteira alguns conceitos passaram a nortear as práticas de Administração Pública, incluindo a transparência e inclusão das tomadas de decisão em busca da equidade social, trabalho em comum com diversos *stakeholders* em busca do interesse comum e gestão das instituições no sentido de adotarem as melhores estratégias e processos modernos em suas práticas administrativas (Ygitcanlar, 2012).

Com o surgimento do Modelo Gerencial de Administração Pública as boas práticas de gestão pública e privada ao redor do mundo começaram a ser incorporadas à gestão pública, sendo a partir de 2020 implementados pela primeira vez nos governos o conceito de “governança” (Matias-Pereira, 2010).

Até então os gestores públicos tinham apenas interesse em aumentar seus próprios ganhos, e não havia nenhuma forma da população acompanhar e de reclamar por meio de canais de comunicação. Esse problema foi justamente mitigado por meio da governança,

que visa a uma gama de medidas objetivando então o sucesso da organização, promovendo para tal práticas de monitoramento, controle, divulgação e recebimento de demandas por parte da população (Jensen e Meckling,1976).

Por conseguinte, Governança Pública está ligada a melhoria de serviços públicos para a sociedade, promovendo mecanismos de participação popular e da iniciativa privada na tomada de decisões e acompanhamento da despesa e receita pública, criando um ambiente de compartilhamento de informações (Pereira et. al., 2018).

Nesse contexto de governança se inclui a transparência, trazendo consigo modernas práticas informatizadas de alimentação de bancos de dados, busca de informação, apresentação de relatórios e recepção das demandas e críticas da população.

2.1.2 Princípios da Administração Pública

Os princípios da Administração Pública são norteadores de toda atividade administrativa do Estado, que é regida por leis e normativos. Esses princípios foram introduzidos expressamente por meio do art. 37º da Constituição Federal, aplicando-se a toda a administração direta e indireta, incluindo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último tendo sido introduzido por meio de uma emenda.

Além desses princípios expressos na Constituição Federal, outros podem ser extraídos por meio de interpretação dos demais dispositivos constitucionais e legais. Incluem-se aqui os princípios da probidade administrativa, economicidade, responsabilidade, do interesse público, continuidade, planejamento, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, isonomia, equilíbrio e ampla defesa. Estes princípios podem ser descritos do seguinte modo, conforme Bandeira de Melo (2010):

- **Princípio da Legalidade:** estabelece que o servidor público só pode agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei. Esse princípio acarreta limitações ao servidor público, que deve observar atentamente a lei e demais normativos em sua atuação. Esse princípio proporciona à

população um controle contra más condutas de administradores e servidores públicos.

- **Princípio da Impessoalidade:** estabelece que o patrimônio e a administração pública devem servir a população, e não os detentores do poder. Esse princípio proíbe o administrador público de utilizar sua posição pública em proveito próprio ou em proveito de outrem de seu interesse.
- **Princípio da Moralidade:** estabelece que o servidor público deve atentar-se a valores jurídicos, éticos e morais em sua atuação. Esse princípio consagra a honestidade como pressuposto básico e norteador da administração pública, trazendo os conceitos da probidade, decoro e boa-fé para as instituições públicas em respeito à população.
- **Princípio da Publicidade:** estabelece que a administração pública deve agir com maior transparência possível, com o intuito de dar a conhecer à população todos os atos e fatos administrativos. Esse princípio dá início a uma série de iniciativas de fortalecimento de controle por parte da população em relação à administração pública, trazendo à luz informações importantes para a avaliação dos gestores públicos.
- **Princípio da Eficiência:** estabelece que a administração pública deve envidar esforços para obter bons resultados em suas ações, além de reduzir desperdícios. Esse princípio convoca os administradores públicos a se esforçarem para satisfazer a população em suas necessidades, e a agirem de modo a atingir seus objetivos institucionais fazendo mais com menos, tal como se verifica na iniciativa privada.

2.1.3 O Terceiro Setor

O terceiro setor vem crescendo nos últimos anos, tendo sido uma tendência nos governos federal, estadual e municipal, participando significativamente no total de gastos

dos governos e nas políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades da população.

A palavra “terceiro setor” deriva da expressão inglesa *third sector*, que diferencia os tipos de organizações que desenvolvem esse serviço como setores diferentes do público e privado, respectivamente primeiro e segundo setores. No caso, o terceiro setor, segundo Moreira (1997, p.33), “trata-se de um setor intermediário entre o Estado e o mercado, entre o sector público e o privado, que compartilha de alguns traços de cada um deles”.

O primeiro setor pode definir-se como as atividades do Estado essenciais ao interesse público ou de sua exclusiva responsabilidade, incluindo, por exemplo, o poder de legislar, o poder de polícia, prefeituras, governos e fóruns jurídicos.

O segundo setor define-se como o mercado, correspondendo às empresas privadas geradoras de lucros que praticam o comércio de produtos e prestação de serviços, incluindo, por exemplo, bancos, empresas de capital aberto e comércios locais.

Apesar de não terem sido designadas por terceiro setor à época, por volta do século XVI, as igrejas realizaram relevantes serviços públicos no formato de organizações filantrópicas e voltadas ao acolhimento das pessoas, tendo como exemplo principal os orfanatos e asilos, mesmo fora das estruturas do governo e setor privado. Mais adiante, no início do século XX, em um ambiente de industrialização e criação de grandes centros comerciais, surgiram as associações de trabalhadores e sindicatos, que tinham como objetivo a ajuda aos seus associados, proporcionando apoios de informações à moradia e alocação em vagas de empregos.

Apesar do longo histórico, segundo Albuquerque (2003.p.33), no Brasil o reconhecimento e início formal da atuação do terceiro setor ocorreu por volta de 1980, após o aumento da crise de pobreza e inflação, momento em que ocorreu uma relevante cooperativa social para evitar maiores danos à população carente. No entanto, essas atividades somente ganharam força a partir dos anos 90 do séc. XX. De certa forma, as organizações sociais do terceiro setor passaram a ocupar um terreno no qual o Estado

apresentava falhas em seu papel institucional. Isto foi contemplado na Constituição Federal de 1988, ao inserir, no art.3º, incisos I e II, o princípio da solidariedade, sob o qual objetiva o Estado construir uma sociedade livre, justa e igualitária, promovendo ações solidárias no sentido de reduzir desigualdades sociais, criando opções de atuação pública por meio vínculos dos governos com os indivíduos e a sociedade civil.

Fernandes (1997) apresenta ainda o seguinte conceito de terceiro setor:

Terceiro Setor é composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não- governamental, dando continuidade a práticas tradicionais de caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil.

Segundo Shim e Siegel (1997) e Mckinsey e Company (2001), o terceiro setor fornece os serviços necessários à população sem a intenção de lucrar, sendo os excedentes reinvestidos na estrutura e equipamentos, de forma a não haver distribuição aos membros colaboradores. Essa visão demonstra o caráter filantrópico e de atuação social em benefício da população.

O terceiro setor se encontra regulado por meio das leis nº 9.637/98, nº 9.790/99, nº 91/1935 e Decreto Legislativo nº 3.100/99 e o novo marco dado pela lei nº 13.019/2014. A seguir, tabela 1 com diversos normativos acerca do terceiro setor.

Tabela 1 – Legislação de normativos do terceiro setor

Legislação	Conteúdo
Lei nº 9.637/98	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
Lei nº 9.790/99	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Decreto Legislativo nº 3.100/99	Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências
Lei nº 13.019/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Conforme os normativos da Tabela 1, as organizações sociais são constituídas através de Estatuto social, registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas. Nesse deve constar o nome da entidade, sede, finalidades, associados e representantes judiciais.

A parceria entre o Governo (União, Estados e Municípios) e as organizações sociais ocorre por meio de um contrato de gestão, um instrumento que definirá as atribuições para a entidade, além das responsabilidades e obrigações entre as partes. Nesse constam também os recursos que serão repassados à organização social, assim como o cronograma de desembolso e de atividades, para que essa realize os serviços à população de forma planejada e estruturada. O art. 7º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, traz as demais exigências do contrato de gestão, como se explicita a seguir:

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

- Especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;
- a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções .

As avaliações dos resultados obtidos pela organização social de seus trabalhos junto à população devem ser analisadas periodicamente, de modo que o governo possa monitorar o alcance de metas conforme o cronograma de atividades e desembolso de recursos, além das entregas de bens públicos (móveis e imóveis) necessários para a prestação dos serviços. Uma comissão de avaliação deve ser criada para que essa atividade de acompanhamento seja realizada. Ao tomarem conhecimento de quaisquer irregularidades ou ilegalidade na utilização dos recursos repassados, deverão ainda

realizar procedimentos administrativos internos e comunicar ao respectivo Tribunal de Contas.

As atividades do terceiro setor, assim como as realizadas no primeiro e segundo setores, não estão isentas de erros, conforme os problemas identificados na Tabela 2, que foram recentemente referidos no XX USP International Conference in Accounting, ocorrido em julho de 2020.

Tabela 2– Relação de problemas ocorridos em atividades realizadas pelo terceiro setor.

Problemas identificados	Autores
Despreparo técnico dos envolvidos (despreparo)	Barragan, 2006
Custo de implementação e manutenção dos contro	Barragan, 2006
Ausência de orçamento anual	Piza, Parisi, Megliorini & Gallo, 2013
Despreparo dos gestores	Marques, Rody, Reina & Campos 2015
Ausência de planejamento estratégico	Marques, Rody, Reina & Campos 2015
Falta de estrutura para implementação dos control	Barragan, 2005
Falta de aderência às práticas contábeis aplicáveis	Marques, Rody, Reina & Campos 2015
Falta de capacidade financeira (ausência de recurs	Maria, Alves, Carmo, Silva & Jupetipe, 2013
Ausência de mecanismos de controle e gestão	Ribeiro & Timoteo, 2012; Marques, Rody, Reina & Campos 2
Mão-de-obra voluntária e volátil e rotativa	Marques, Rody, Reina & Campos 2015; Barragan, 2005
Manual de procedimentos falho	Pértile, Dedonato, Mazzioni, Kruger & Zanin, 2013
Falta de segregação de funções	Pértile, Dedonato, Mazzioni, Kruger & Zanin, 2013

Fonte: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2192.pdf>

Conforme se observa na Tabela 2, diversos problemas foram relatados no decurso de estudos realizados junto a essas organizações sociais, sendo necessários esforços do governo para mitigar ou sanar essas dificuldades, no sentido de melhorar o atendimento da população nos serviços prestados nessa modalidade de ação estatal.

O terceiro setor no Estado do Ceará vem crescendo nos últimos anos, sendo objeto de parcela significativa do orçamento do governo. Segundo dados obtidos no site da Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará – SEPLAG, conforme a Tabela 3 houve expressivo aumento de despesas com organizações sociais do terceiro setor que prestam serviços por meio de contrato de gestão entre os anos de 2019

e 2020. No total, ocorreu um aumento de 62.61% dessas despesas, ocasionando um significativo acréscimo de R\$ 244.276.868,91 em números absolutos.

Tabela 3 - Variação de despesas com entidades do terceiro setor no governo do Estado do Ceará

ORGÃOS DO GOVERNO DO CEARÁ	2019	2020	2021	Varição 2021/2019
Secretaria de Saúde	R\$ 287.108.570,10	R\$ 443.311.619,50	R\$ 523.449.212,80	82,32%
Secretaria de Cultura	R\$ 40.930.366,27	R\$ 31.093.588,45	R\$ 41.521.035,20	1,44%
Secretaria de Desenvolvimento Agrário	R\$ 16.892.392,40	R\$ 9.006.567,07	R\$ 34.055.062,57	101,60%
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior	R\$ 13.745.557,31	R\$ 12.834.037,74	R\$ 12.946.390,91	- 5,81%
Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - Idace	R\$ 6.157.961,23	R\$ 6.085.000,00	R\$ 8.372.495,47	35,96%
Secretaria de Esportes	R\$ 2.499.999,99	R\$ 6.005.476,13	R\$ 8.000.000,04	220,00%
Secretaria das Cidades	R\$ 5.683.711,50	R\$ 2.680.000,00	R\$ 4.089.100,45	- 28,06%
Secretaria de Recursos Hídricos	R\$ 2.168.775,00	R\$ 1.800.289,60	R\$ 2.030.855,67	- 6,36%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	R\$ 14.999.950,40	R\$ 17.974.810,75	R\$ 0,00	-100,00%
Total geral	R\$ 390.187.284,20	R\$ 530.791.389,24	R\$ 634.464.153,11	62,61%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

Em razão da pandemia ocorrida nos anos de 2020 e 2021, ocorreu igualmente um aumento de despesas na Secretaria da Saúde de 82,32% entre os anos de 2019 e 2021, causando uma elevação de gastos absolutos no montante de R\$ 236.340.642,70. Os contratos de gestão entre a Secretaria da Saúde e o Governo do Ceará se destinam a custeio geral de hospitais e unidades de pronto atendimento e são contabilizados na modalidade “transferências a instituições privadas sem fins lucrativos”, no grupo “Outras Despesas Correntes”.

O elevado volume de recursos públicos aplicados em organizações sociais, no sentido de realizar serviços prestados à população, demanda, portanto, bons controles por parte do Governo, tanto na questão financeira quanto dos resultados dessas atividades. Nesse sentido, segundo Assaf (2006), os governos passaram a buscar o aprimoramento das prestações de conta e de processos nos contratos de gestão, levando-os a buscar na contabilidade gerencial a solução para atingir um bom nível de transparência e atendimento de questões legais.

Além dos controles para averiguar a prestação de contas e aspectos legais, tratando-se de serviço público que é efetuado em substituição de atividades estatais, é importante que o governo disponha de indicadores próprios para o terceiro setor, em conjunto com os demais, por vezes, incorporando os resultados dos demais órgãos do Estado.

É importante que o governo monitore os resultados e recursos empregados por meio de indicadores, o que, segundo Hudson (1999, p.16), não é tarefa fácil, pois “estas organizações têm objetivos difíceis de ser especificados com precisão; a medição do desempenho é muito complexa; existe a necessidade de cultivo e fortalecimento dos valores e há falta de resultados financeiros para determinar prioridades”.

Outro fator que dificulta a administração dos indicadores é a quantidade de fontes de aplicação dos recursos, havendo em certos contratos de gestão a presença de recursos Federais, Estaduais e Municipais, necessitando de maior comunicação entre essas esferas de poder. Problemas como atrasos de repasses por parte de um desses entes federativos podem atrapalhar a consecução dos objetivos institucionais das organizações sociais, além da prestação de contas se tornar bem mais complicada em razão de diferentes órgãos de controle operarem em sua análise.

O fato das organizações do terceiro setor não fazerem parte do governo impede um controle rígido da utilização dos recursos. Questões legais como a proteção ao sigilo dessas entidades, por muitas vezes, permitem apenas um monitoramento por meio de resultados em confronto com o valor gasto e o que governo gastaria para obter o mesmo desempenho.

Apesar das dificuldades, autores como Drucker (1994), Tachizawa (2002), Franco e Cohen (1992), Hudson (1999), Olak (2000), Barboza (2000) e Gaiger (1998) possuem boas soluções para medir o desempenho financeiro e administrativo das organizações sociais, passando por efetuar análises de desempenho em quesitos como a qualidade dos serviços, eficiência, eficácia, efetividade e impacto, a relação custo-benefício, taxa interna de retorno, eficiência do projeto, taxa de utilização, produtividade e preço social.

2.1.4 Controle Social

O controle social é relativamente novo no setor público Brasileiro, sendo considerado uma quebra de paradigma na administração pública Brasileira. Segundo Pires (2000, p.16), “desde o início e por muito tempo, esta foi uma sociedade mais preocupada em construir critérios para a exclusão (escravo, homem livre sem posse, analfabeto, mulher, menor, etc.) do que para a inclusão de atores no processo decisório”. O Controle Social está agora presente e é cada vez mais participativo na formulação, acompanhamento e execução das políticas públicas.

O conhecimento dos principais problemas da sociedade é de conhecimento, principalmente, da própria sociedade, sendo de grande importância que essa seja capaz de participar da formulação de políticas públicas. De acordo com Silva (2001) o controle social é efetuado pela sociedade, que busca melhorias coletivas através de sua participação nas políticas públicas, sendo esse um processo de cidadania e compromisso com sua região, representando uma mudança de paradigma e participação popular.

O controle social abrange diversos aspectos, passando pelo processo de democratização, legislação, além dos diversos tipos de participação da população, que varia desde pequenas reclamações até à formação de comitês e associações para assessorar o governo na criação e implantação de políticas públicas.

A palavra democracia tem origem do grego *demokratia*, que advém dos radicais “demos” e “kratos”, significando, respectivamente, “povo” e “poder”. O povo no poder seria então o início da ideia de democracia, que durante anos foi ganhando diversos conceitos e forma de participação do povo no governo.

O Brasil passou por diversos períodos de democracia interrompida com ditaduras ou crises políticas, como as ocorridas em 1930 e 1964, tendo o período mais duradouro iniciado em 1989, após a promulgação da Constituição de 1988, que vem se estendendo até os dias atuais. Apesar desse período mais longo de democracia de 33 anos verificou-se já a ocorrência de dois *impeachments* de presidentes, o que demonstra que ainda se trata de um processo de amadurecimento em andamento.

A história do controle social está intrinsecamente ligada à democratização do Brasil e vice-versa, que foi o momento em que a população passou a decidir quem assume o poder relacionado ao governo e às leis. Essa decisão, evidentemente, passa pela avaliação das melhorias de condição de vida da população, que decide ultimamente com o voto.

Segundo Peruzzoti (2008), a democracia participativa visa propiciar à população tanto a escolha dos representantes políticos quanto uma forma de atuação nas questões de interesse público, influenciando na dinâmica das políticas públicas.

O vínculo mais claro entre a democracia e o controle social vem descrito no art. 14º do texto da Constituição Federal de 1988, ao prever expressamente a constituição de referendos e plebiscitos por meio de sufrágio universal, além da participação popular, chamados de conselhos de políticas públicas, que são mantidos pelo Estado e formados pela população, promovendo a participação do povo na formulação de políticas públicas, acompanhamento e avaliação dos resultados. Di Pietro (1993) divide os referendos, plebiscitos e iniciativa popular legislativa como forma direta de participação popular, e os conselhos de políticas públicas como participação indireta.

Os referendos são um tipo de consulta à população acerca de normativos de relevante interesse público, realizado após a apresentação de uma proposta no âmbito legislativo. A sua conclusão gera aprovação ou não da proposta legislativa.

Já o plebiscito é uma consulta à população acerca de assuntos políticos ou institucionais, podendo ou não envolver normativos, sendo sua realização efetuada antes da proposta legislativa, autorizando ou não o início dessa proposta.

Ao colocar no mesmo artigo o voto como mecanismo de escolha dos detentores do poder e a participação da população nas políticas públicas por meio de conselhos de políticas públicas, a população ganhou um forte instrumento jurídico no sentido de exercer a participação na gestão do Estado. Nesse sentido Habermas (1997) pontua que decisões de políticas públicas relevantes devem ser legitimadas por meio de debate

público realizado entre os cidadãos, devendo existir uma esfera pública focada nessas questões para a realização dessas atividades.

Os artigos 198º, 204º e 206º da Constituição Federal de 1988 também tratam objetivamente acerca da participação da população na formulação de políticas públicas e controle, por meio de organizações representativas, em questões relacionadas à saúde, assistência social e educação. Em diversos Estados Brasileiros constam também normativos relacionados à participação popular em questões relacionadas também com a segurança, transporte, meio ambiente, direitos da mulher e política urbana.

2.2 Transparência

A palavra transparência é de origem latina, e comumente utilizada para denotar permeabilidade à luz, sendo normalmente associada com o sentido da visão. No entanto, o termo foi corretamente empregado, de acordo com Hood (2006), para definir um importante aspecto da governança que é a clareza da difusão de informações dos atos e fatos relativos à administração pública.

Dentro dessa perspectiva de visão, Meijer (2009, p.258) destaca que “a transparência se faz a partir de três elementos: um observador, algo disponível a ser observado e os meios ou métodos para se realizar a observação”. Esse conceito implica que são necessários certos requisitos para que a transparência seja completa. Nessa esteira, para que haja transparência, em primeiro lugar é necessário que alguém esteja disposto a observar. Segundo que exista algo a ser observado, e, terceiro, que haja formas e ferramentas disponíveis para que o fato ou ato possa ser observado. A transparência exige que haja um interesse coletivo para que esse direito seja exercido, que os fatos sejam coletados, e, finalmente, que a administração pública tenha interesse em demonstrar todos os detalhes de sua atuação.

Quanto ao interesse coletivo, a transparência vem se firmando como uma das principais demandas da sociedade, sendo inclusivamente colocada como ponto central para a efetivação de uma democracia sólida e representativa. O povo precisa de ter acesso

à informação para poder avaliar as ações do governo e decidir o caminho mais interessante para alcançar o bem-estar social (Pasquier; Villeneuve, 2007).

Não obstante, a transparência também atinge um dos pontos mais relevantes no cenário atual do Brasil, que é a corrupção. Um sistema que permite à população fiscalizar em tempo real os atos e fatos administrativos é por si só um controle prévio, podendo se tornar controle posterior ao se realizarem pesquisas diante de algum indício de malversação dos recursos públicos (Florini, 1997).

A confiança é um atributo que vem ganhando destaque entre os estudiosos da transparência, tendo uma grande significância no mercado financeiro e interesses econômicos de um governo. A transparência já é exigida no meio privado, onde as demonstrações contábeis são auditadas e divulgadas como requisito para atuação na Bolsa de Valores e para obter financiamentos, e essa prerrogativa de certa forma também se aplica aos entes e entidades públicas, sendo ainda a necessidade de informações muito maior, dado o grau de interesses envolvidos e vidas que são afetadas.

2.2.1 Legislação sobre transparência

A importância da transparência, além de ser reconhecida em diversos estudos, integra também o arcabouço legal do Brasil e seus entes federativos, que vem recebendo vários aprimoramentos legais, que obrigam aos administradores públicos a atenderem a demanda da população relativa à transparência dos atos e fatos administrativos da gestão pública. Na Tabela 4 são apresentadas as legislações relacionadas à transparência no Brasil.

Tabela 4 - Normativos relacionados à transparência no Brasil

Legislação	Conteúdo
Lei nº 4.320, de 17 março de 1964 (Brasil, 1964)	Normas gerais de controle de balanços e orçamentos dos entes públicos.
CF/1988 (Brasil, 1988)	Normas de prestação de contas e princípios da gestão pública.
Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Brasil, 1991)	Dispõe sobre o sigilo dos documentos públicos.
LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000a). Alterada pela LC nº 131, de 27 de maio de 2009 (Brasil, 2009)	Normas de transparência determinando a entes da federação a disponibilização em meio eletrônico e em tempo real informações orçamentárias e financeiras.
Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019 (Brasil, 2011)	Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a) e Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (Brasil, 2012)	Regula lei de acesso à informação prevista na CF/88.
Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 (Brasil, 2013a)	Institui o Programa Brasil Transparente
Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Brasil, 2014a)	Institui o Marco Civil da Internet, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres no uso da <i>Internet</i> no Brasil, além da participação das entidades públicas nesse contexto.

A Lei nº 4.320, de 17 março de 1964, também designada por Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, foi o primeiro passo para a evidenciação das informações para a população, na medida em que estabelece em seu artigo 89º que “a contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.” Essa lei evidencia informações analíticas para acompanhamento das despesas e receitas públicas, aumentando a capacidade de visualização e alocação de recursos.

A LRF também institucionalizou a gestão de recursos como uma peça orçamentária de iniciativa do poder executivo, discutida e aprovada em um processo transparente nas casas legislativas, contendo a previsão de despesas e a estimativa de receitas, sendo alterada durante o ano por meio de emendas.

A Constituição Federal de 1988 apresentou a palavra “transparência” pela primeira vez ao receber a Emenda Constitucional nº71/2012, mais especificamente ao sinalizar pela transparência e compartilhamento de informações gerenciais do Sistema Nacional de Cultura. No entanto, o primeiro passo para a efetivação da transparência já vinha sendo empregado no texto constitucional, mais especificamente ao compelir a administração pública a observar a princípios constitucionais, entre outros, ao princípio da publicidade.

O princípio da publicidade caracteriza-se como direito do cidadão ao acesso a informações relativas à gestão pública, sendo dever do Governo fornecer tais informações de forma gratuita, clara e analítica, promovendo também a participação da população e observação e acompanhamento desses dados.

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, também chamada de lei dos arquivos, trata da publicidade de informações da administração pública. Essa lei disciplina as regras de sigilo dos documentos públicos, trazendo como regra a publicidade, e o sigilo como exceção. Antes dessa lei os gestores públicos tinham o poder de sonegar à população informações valiosas, de acordo com sua própria conveniência, podendo esconder conteúdos por meio de sigilos, que por vezes podiam ultrapassar os 90 anos.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, foi alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a primeira designada por Lei de Responsabilidade Fiscal e a segunda designada por Lei da Transparência, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização de informações acerca da execução orçamentária e financeira da administração pública.

No art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, alterada pela lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, o legislador direciona a administração pública a exercer a transparência e a participação popular, além de estabelecer critérios mínimos de informação, conforme se transcreve a seguir:

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. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

- Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

- 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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

A Lei da Transparência obriga a gestão pública a divulgar todos os atos dos gestores na execução da despesa e arrecadação da receita, no momento da respetiva

realização, e estabelece critérios e níveis mínimos de informação acerca dessas ocorrências (serviço prestado, quem prestou, quando, valor e contabilização).

O Plano de Ação Nacional em Governo Aberto advém da Parceria para Governo Aberto, criada em 2011 com a participação de mais de 70 países. Trata-se então de um compromisso envolvendo instituições de todas as esferas de governo e sociedade civil, no sentido de fortalecer constantemente a transparência, participação da população, prestação de contas e *accountability*. Em outras palavras, é um novo modelo de administração pública em que coloca a população como prioridade para receber bons serviços públicos e poder acompanhar os atos dos gestores públicos.

O último Plano de Ação Nacional foi lançado em 2018, e, além de reafirmar os compromissos já estabelecidos para a transparência, incentiva o aprimoramento de tecnologias para fortalecer a entrega de informações à população, além de abertura de canais de comunicação para que haja maior interatividade entre o governo e o usuário de seus serviços.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como lei de acesso à informação, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, além de reafirmar o compromisso da administração pública com o princípio constitucional da publicidade, com a divulgação de informações relevantes, e pormenorizadas, independente de solicitação, e incentivo à participação da população, também destaca a necessidade de mecanismos informatizados avançados para facilitar o acesso da população a esses direitos.

A partir de promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, houve uma corrida em todos os entes federativos do Brasil para criar, organizar e gerenciar seus respectivos portais da transparência, de forma a fornecer à população as informações que a lei obriga a disponibilizar.

No portal Ceará Transparente consta a menção à Lei nº 12.527/2011, que diz que “Todos os cidadãos e cidadãs têm direito a solicitar o acesso a informações que, por alguma razão, não tenham estejam disponíveis no Portal da Transparência.”. No Ceará, o direito a solicitar esses dados é garantido pela Lei Federal 12.527, sancionada em 18 de

novembro de 2011, e pela Lei Estadual nº 15.175, sancionada em 28 de junho de 2012.

A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, também designada por Marco Civil da Internet, trouxe a regulação para o uso da Internet no Brasil, incluindo conceitos e determinações mais claras relativas à segurança da rede, privacidade, direitos de conexão, objetivando, principalmente, atender aos interesses públicos a uma boa qualidade de serviço de Internet, importantíssimo para que a população possa exercer sua cidadania e acessar portais e outros sítios informativos dos governos.

2.2.2 Subprincípios sobre a transparência da Administração Pública

A transparência da administração pública advém dos conceitos de democracia, publicidade, além da nossa legislação acerca da participação da população nos atos e fatos administrativos. A própria publicidade em si dos eventos administrativos instrumentaliza e favorece a participação popular que, bem-informada, passa a ter a motivação necessária para operar junto da administração pública, fortalecendo a democracia. (Martins Júnior, 2010).

Os princípios da transparência se encontram expressos e tácitos em nossa legislação, assim como podem ser encontrados na doutrina, todos esses orientando os gestores públicos a informar à população acerca de fatos e atos da administração pública.

Os três subprincípios que serão apresentados a seguir estão interligados, sendo uma consequência do outro, segundo Martins Júnior (2010, p.60) “a publicidade também viabiliza a participação popular e instrumentaliza a motivação”.

2.2.2.1 Subprincípio da publicidade

O princípio da publicidade se encontra em elevado grau de importância por estar expressamente descrito na Constituição Federal de 1988, tendo sido um marco para o início da transparência no Brasil. Esse princípio veio de modo oportuno em nossa legislação em razão de inúmeros atos administrativos que vinham sendo praticados pela administração pública, como por exemplo licitações e contratações de pessoas e empresas, muitas vezes ocorrendo em segredo, no intuito de beneficiar os detentores do

poder, em detrimento do interesse público.

Ainda com relação à publicidade de licitações e contratações de pessoas e empresas, a lei nº8.666/93, também conhecida como lei das licitações, faz referência ao princípio constitucional da publicidade. Di Pietro (2005) pontua que, em razão desse princípio, as licitações precisam ser divulgadas para conhecimento dos interessados, e ainda acrescenta que quanto maior a divulgação, maior a quantidade de competidores, o que beneficia diretamente a população.

Prosseguindo, dar publicidade não é apenas disponibilizar informações, é preciso transmitir de forma clara e acessível a todos os interessados, é chamar a sociedade a participar da administração pública. Como bem explicita Martins Júnior (2010, p.40) ao afirmar que a redução do distanciamento entre a sociedade e gestores públicos ocorre “pela publicidade, pela motivação, e pela participação popular nas quais os direitos de acesso, de informação, de um devido processo legal articulam-se como formas de atuação”.

2.2.2.2 Subprincípio da participação popular

Cita-se também o princípio da Participação Popular, que caminha junto ao princípio da publicidade. Esse princípio também se encontra na Constituição Federal de 1988 incisos de I a III do § 3º do art.37, segundo o qual “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

O princípio da Participação Popular extrai-se dos fundamentos básicos da democracia, que representa um chamamento da população na participação da população para participar da formulação e acompanhamento das políticas públicas. Nesse sentido Antunes (2005, p.33) define esse princípio como:

O princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais. No sistema constitucional Brasileiro, tal participação faz-se de várias maneiras diferentes. A

primeira delas consubstancia- -se no dever jurídico de proteger e preservar o meio-ambiente; a segunda, no direito de opinar sobre as políticas públicas, através da participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc. Há, ainda, a participação que ocorre através da utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelos Executivos, tais como as ações populares, as representações e outros. Não se pode olvidar, também, as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos.

Portanto, a participação popular precisa ser cada vez mais incentivada, seja por meio de melhoria em nossos canais de comunicação, seja por aumento da capacidade da própria população de assimilar as informações, interagir com as entidades públicas, e propor soluções junto da administração pública.

2.2.2.3 Subprincípio da motivação

A motivação se encontra presente em boa parte da legislação administrativa do Brasil, sendo essa a forma das entidades fornecerem aos cidadãos as razões objetivas para a tomada de certas decisões, condição essa para que seja possível a compreensão dos atos em si, alguns atos da administração pública dependem, inclusive, de motivação para condição de serem válidos (Martins Júnior, 2010).

Existem atos administrativos que são facilmente motivados, com sua razão exposta à população, sendo esses chamados de atos vinculados, sendo aqueles em que o autor meramente age conforme exigido em normativos claros, bastado para a entidade afirmar sua ação e fundamentar conforme a legislação vigente. Esses seriam os casos em que a entidade age quando requisitos legais são preenchidos, como exemplo a emissão de carteira de motorista.

No entanto, há situações discricionárias, que são aquelas que decisões são tomadas de forma abstrata, levando em consideração a experiência, competência formal e conhecimento das pessoas que praticam o ato.

Segundo Justen Filho (2011, p.206), “discricionariedade é o modo de disciplina normativa da atividade administrativa que se caracteriza pela atribuição do dever poder

de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico”.

Em outras palavras, trata-se da liberdade que um servidor público possui, conforme previsão na legislação, para agir de determinada forma.

Apesar da previsão da discricionariedade para decidir sobre diversos atos sob sua competência, existem limites para essa ação das entidades, podendo ser questionados, justamente em relação a sua motivação. De acordo com Meirelles (2013, p.127) verifica-se o seguinte:

(...) o administrador, mesmo para a prática de um ato discricionário, deverá ter competência legal para praticá-lo; deverá obedecer à forma legal para a sua realização; e deverá atender à finalidade legal de todo ato administrativo, que é o interesse público. O ato discricionário praticado por autoridade incompetente, ou realizado de forma diversa da prescrita em lei, ou informado de finalidade estranha ao interesse público, é ilegítimo e nulo. Em tal circunstância, deixaria de ser ato discricionário para ser ato arbitrário – ilegal.

Resumindo, os atos devem estar alinhados à sua finalidade de atender ao interesse do público, e devem ser executados ou decididos por pessoas qualificadas legalmente para tal.

O dever de motivar aos atos administrativos está presente na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Nesse normativo cita-se, então, o artigo 50 para melhor compreensão do assunto:

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

- dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- decidam recursos administrativos;
- decorram de reexame de ofício;
- deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Nota-se que o art. 50 da Lei 9.784/99, além de não distinguir os atos vinculados e administrativos, também abrange uma grande quantidade desses, permitindo pouca margem para que as entidades possam realizar atos livremente, sem que sejam motivados e explicados à população, ou seja, a regra é a motivação.

Sobre atos administrativos, Bandeira de Mello (2010, p. 108 e p. 383) esclarece que:

A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato. Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicada pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. Naqueles outros, todavia, em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de aturada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível motivação detalhada.(...)

em se tratando de atos vinculados (nos quais, portanto, já está predefinida na lei, perante situação objetivamente identificável, a única providência qualificada como hábil e necessária para o atendimento do interesse público), o que mais importa é haver ocorrido o motivo perante o qual o comportamento era obrigatório, passando para segundo plano a questão da motivação.

Por fim, Bandeira de Mello (2010, p. 524), explicita a motivação de atos

administrativos devem conter os seguintes elementos:

- Demonstração do suporte fático da norma jurídica aplicada (motivo fático);
- Exposição da norma jurídica que justifica a emissão do ato (motivo legal);
- Comprovação da incidência da norma jurídica mencionada como lastro de validade para o ato;
- No caso de atos administrativos discricionários, a relação de proporcionalidade entre o conteúdo do ato e o motivo, em face da finalidade (causa).

A função da motivação pode não ser exigência em alguns casos, que são explicitados em nossa legislação,

Segundo Furtado (2010, p. 125) “ao motivar seus atos, deve o administrador explicitar as razões que o levam a decidir, os fins buscados por meio daquela solução administrativa e a fundamentação legal adotada”.

2.2.3 Tipos de transparência

A sociedade munida de informações constitui fator relevante para o desenvolvimento econômico e social, assim como melhoria contínua dos órgãos que compõem a administração pública, sendo importante conhecer os tipos de transparência e informação ofertados à população.

As informações públicas pertencem ao cidadão, e o Governo tem obrigação de lhes disponibilizar, derivando então o conceito de transparência ativa e transparência passiva, que divide a transparência em prática proativa e reativa.

Ambos os tipos de transparência demandam elevados gastos com tecnologia de informação e pessoal qualificado, além de um sistema de controle de dados e relatórios a

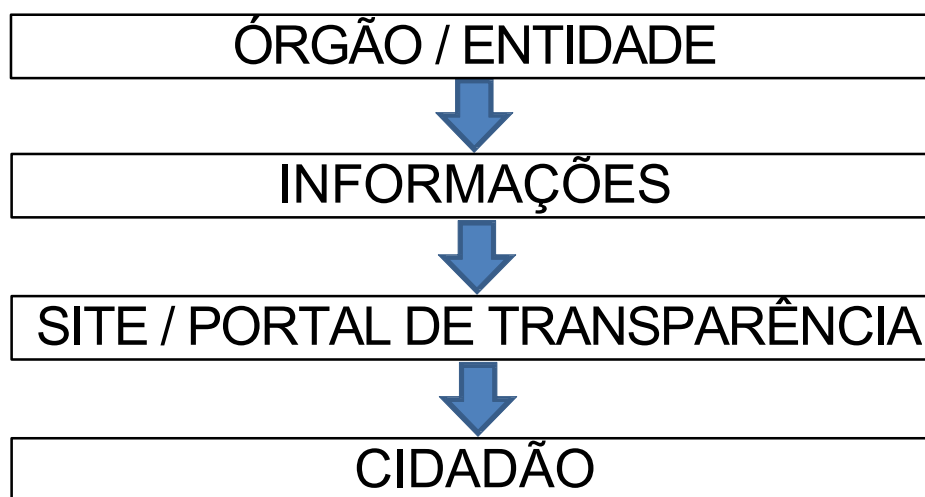
fim de gerar informação à alta gestão no sentido de melhor atender às solicitações e à tendência de demandas futuras.

2.2.3.1 Transparência ativa

A transparência ativa se encontra hoje vinculada a praticamente todos os órgãos e entidades que compõem a administração pública, sendo essa uma tendência mundial e benéfica para toda a sociedade. Ao conceituar a transparência ativa se discute também qual a forma de comunicação do governo com a sociedade, relativa à divulgação de seus atos e fatos administrativos, financeiros e patrimoniais.

Segundo CGU (2013, p.14), a definição de transparência ativa é a seguinte: “A iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada de princípio da “Transparência Ativa”. Para um melhor entendimento a Figura 2 demonstra o fluxograma de informações de Transparência Ativa.

Figura 2 – Fluxograma de informações de transparência ativa



Segundo a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e nº 131/2009, é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo geral por eles produzidas ou custodiadas. Em suma, o legislador estabelece que a regra para informações

públicas seja dar amplo acesso à população de qualquer informação que impactem ou possam impactar na vida dos cidadãos. Trata-se, então, da proatividade das entidades a fim de munir a população de informações, tornando como regra a publicação desses atos e fatos administrativos, tratando a não divulgação das informações como exceção à regra.

Dentro da Lei nº 12.527/2011 e nº 131/2009 extrai-se também de forma resumida algumas categorias que devem ser divulgadas a fim de se aplicar a chamada transparência ativa, incluindo as seguintes categorias:

- I Burocráticas e administrativas – referentes a atividade das entidades, atribuições, objeto, endereço, horário de atendimento e contato;
- II De execução orçamentária e financeira – registro de despesas, receitas, transferências de recursos, licitações, programas e contratos;
- III Respostas a perguntas frequentes dos cidadãos – espaço para compartilhamento de dúvidas e respostas realizados no cotidiano da entidade, que potencialmente podem resolver as questões do cidadão sem terem que requerer o atendimento ou se locomover até o local para obterem informação presencial;
- IV Informações classificadas como de interesse público – a entidade avalia que informações são urgentes ou de extrema necessidade da população acerca das atividades realizadas pela entidade.

Essa oferta de controle à população deve ser interpretada como a capacidade da sociedade de orientar as ações estatais e reduzir a distância das decisões do governo com seu povo. O acesso dessas informações publicadas constitui elemento do próprio conceito de cidadania, que previne a corrupção, respeita os direitos fundamentais, fortalece a democracia e melhora a gestão pública como um todo (CGU, 2013).

A disponibilização das informações de forma proativa vai além da legislação elaborada e aplicada nos órgãos e entidades, segundo Bonavides (2004), trata-se de uma tendência difundida pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento, revelando-se um direito de quarta geração, e podendo ser considerado uma prática para o alcance de bons

resultados institucionais na medida em que a população passa ser “atingido” pela informação, independente de procurá-la, podendo questionar e discutir entre seus pares acerca de sua utilidade e impactos em sua vida.

Esse entendimento vai ao encontro do princípio da máxima divulgação, no qual as entidades devem disponibilizar acesso a todos os registros de atos e fatos administrativos a que tenha posse.

Por fim, a transparência ativa, com todos os benefícios já evidenciados, precisa de significativo esforço financeiro, pessoal e tecnológico, pois a atualização das informações e necessidade de serviço de dados e informações se encontra em crescente demanda de espaço virtual e qualidade.

2.2.3.2 Transparência passiva

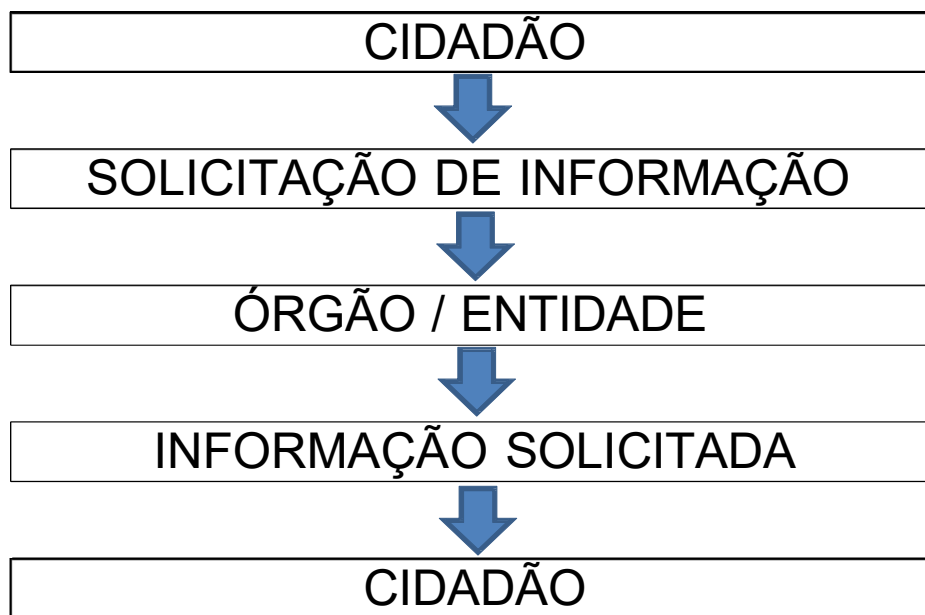
A presença da transparência passiva se evidencia a partir do momento em que informações acerca de fatos e atos administrativos, financeiro, patrimoniais da administração pública, que não são divulgadas de forma proativa, são requisitadas por cidadãos ou entidades.

Segundo inciso XXXVIII do artigo nº 5, inciso XXXIII da CF/88:

(...) 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 (...)

Nessa linha, segundo CGU (2013, p. 17): “A “Transparência Passiva” se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.” A Figura 3 mostra o fluxograma de informações de Transparência Passiva.

Figura 3 – Fluxograma de informações de transparência passiva



Segundo a Lei nº 12.527/2011 e nº 131/2009, geralmente, cabe à administração pública disponibilizar as informações que possuem a qualquer pessoa (Brasileiro, estrangeiro, empresa jurídica), sem necessidade de motivação. No entanto, há um prazo para preparação dessas informações, além de outras estarem ressaltadas como sigilosas.

Em razão da falta de padronização e infinidade de informações que as pessoas podem solicitar à administração pública, é necessário um prazo razoável de resposta, a fim de que seja possível realizar os direcionamentos do questionamento para os servidores públicos que possuem o conhecimento necessário, além da necessária avaliação da possibilidade de sigilo e alcance dos dados disponibilizados. A Lei nº 12.527/2011 estabelece um prazo máximo de 20 dias para a resposta, sendo prorrogável por mais 10 dias, podendo, evidentemente, ser respondido antes do prazo inicial.

O sigilo de dados é uma questão delicada dentro da transparência, necessitando de relevante discussão interna regramentos claros, no sentido de não prejudicar a população em relação à obtenção de respostas às suas solicitações, que, por vezes, advém de má fé de administradores públicos que ainda mantêm práticas de esconder seus atos e impactos de suas decisões.

A Lei nº 12.527/2011 estabelece em seu artigo 23 hipóteses claras de classificação de informação como sigilosas, como segue:

Art. 23 São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Conforme estabelecido, trata-se de informações que, caso divulgadas, podem causar prejuízo à segurança do Estado e sociedade, ou prejudicar diálogos e negociações sensíveis aos governos.

Cita-se também como sigilosas as seguintes situações constantes no artigo 5º, X, da CF/88, “(...)São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (...)”

Na Lei nº 12.527/2011, são estabelecidas certas garantias para as pessoas que tenham as informações negadas em razão de sigilo, podendo-se destacar a necessidade de fundamentação da entidade para a negativa (artigo 7º, §4º), e a disponibilização parcial das informações requeridas, cabendo à entidade ocultar apenas a parte ressaltada como sigilosa (artigo 7º, §2º). Cabe destacar que, no caso de recusa de fornecimento de informações em razão de sigilo ou outros motivos, ainda há alternativas por meios administrativos e processos judiciais para se obter resposta, cabendo, inclusive, à entidade informar acerca dessa possibilidade de recurso, indicando também os procedimentos relativos ao pleito (artigo 10º, §4º.).

A transparência passiva deve ser encarada também como uma forma de obter informações rápidas e atualizadas, que por vezes, e devido à ineficiências dos órgãos ou falta de estrutura, são incapazes de disponibilizados dados atualizados em suas plataformas virtuais.

2.3 Resumo do capítulo

Neste capítulo, na parte dedicada à administração pública, começou-se por apresentar uma conceituação do termo administração pública, além de sua evolução histórica, passando pelos modelos de gestão patrimonial, burocrática e gerencial. Sua

fundamentação, no sentido formal, se baseia nos órgãos públicos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo. No sentido material, refere-se ao conjunto de funções necessárias ao serviço público em geral, sendo resumido como o papel do governo em satisfazer as necessidades da população de forma sustentável ao longo do tempo.

É visto que a administração pública deve estar em constante evolução, tanto na questão de recursos humanos, como em aspectos de legislação, controle e equipamentos tecnológicos, de modo que permita o melhor desempenho do governo nos seus objetivos de satisfazer a população, refletidos nos princípios da administração pública.

Os recursos humanos devem sempre estar em treinamento e atendendo a requisitos morais e éticos, a legislação, voltados a reduzir burocracia e aumentar a capacidade do governo a se adequar a gestão moderna. Os equipamentos tecnológicos devem ser empregados no sentido de permitir agilizar e trazer eficiência, e o controle, de modo a permitir que a gestão e a população possam acompanhar o desempenho e resultados obtidos nos trabalhos governamentais.

Na sequência, foi explorado o terceiro setor, que surgiu recentemente na administração pública Brasileira e vem ganhando cada vez mais espaço, tendo seu significado atrelado a um intermediário entre o Estado e o mercado, sendo um serviço público realizado por uma entidade privada caracterizada como organização social.

Foi analisado ainda o conceito da importância do controle social, uma ferramenta que advém do princípio constitucional de publicidade, muito importante no sentido de permitir à população exercer a cidadania, acompanhando os desenvolvimentos e resultados obtidos pela gestão pública.

Na parte de transparência, apresentou-se a respectiva conceituação e analisou-se a extensa legislação que veio sendo construída ao longo do tempo. Concluiu-se que a transparência é uma ferramenta de gestão pública que permite ao cidadão observar e participar na gestão pública, de modo a contribuir para a obtenção de melhores resultados no objetivo do governo de satisfazer as necessidades da população. Porém, não basta que

exista uma ferramenta de transparência, legalmente constituída. Essa deve ser eficaz e envolvente no sentido de chamar a população a participar cada vez mais, de forma interativa e dinâmica, sendo então uma ferramenta de uso essencial para o cidadão da região.

Evidenciou-se a seguir um conjunto de subprincípios da transparência, incluindo a publicidade, a participação popular e a motivação, todos alinhados com uma gestão voltada a manter a população informada acerca dos atos e fatos administrativos, financeiros e orçamentários dos governos.

Finalmente, foram explorados os tipos de transparência, abrangendo a transparência ativa, que é a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, e a transparência passiva, que inclui as informações divulgadas a partir de requisição de pessoas físicas e jurídicas.

CAPÍTULO III – Organização da Informação na Web

Muito tem se evoluído no que se refere à tecnologia na Internet, tendo os usuários acesso a diversas plataformas e sites modernos e interativos, de modo difundida de forma eficiente e eficaz por meio da rede mundial de computadores. Essa forma de acesso à informação vem sendo também que a informação vem sendo cada vez mais amplamente explorada em diversos artigos científicos e livros, que buscam organizar as ideias e demonstrar às pessoas como atingir seus objetivos diante desse desafio e luta constante por progresso e visibilidade diante da grande quantidade de informação que é disponibilizada atualmente na Internet.

Segundo Gomes (2005), a Internet representa uma grande oportunidade para revigorar nossa democracia, na medida que oferece aos governos a possibilidade de melhorar a comunicação e transparência de suas ações, utilizando-se de tecnologia e ferramentas de informática para aproximar os cidadãos aos governos na construção de políticas públicas. Os governos, seja por vontade própria ou imposição legal, estão sempre buscando melhorias em sua forma de comunicação com a população e outros órgãos e entes públicos, sendo necessário, portanto, aprimorar processos e sistemas ligados à Internet, e investir em conhecimento e tecnologia no intuito de obter resultados satisfatórios.

Complementa Barnet (1997) que a *web* é capaz de expandir os horizontes da comunicação dos governos e políticos, representando uma alternativa à mídia tradicional (televisão e jornal impresso). Essa tecnologia proporciona uma nova plataforma de comunicação, permitindo ao cidadão fiscalizar a aplicação dos recursos do governo e denunciar a má gestão pública.

Assim como na área privada, as tecnologias de informação estão conduzindo a grandes mudanças na administração pública, e a Internet faz com que os gestores públicos tenham que agir e pensar de outra maneira em relação a tudo, desde a elaboração de estratégias de comunicação com a população até a liderança e motivação dos servidores públicos na internet. Dessa forma, a organização da informação na *web* se demonstra de grande relevância para quem pretende utilizar recursos tecnológicos na Internet, trazendo

à luz a compreensão de assuntos relacionados a processos e instrumentos que organizam os recursos ligados à informação na *web*.

Nesse capítulo serão explorados conceitos revistos na literatura relacionados com teorias e técnicas de organização de informação na *web*, contribuições tecnológicas nas plataformas *web* e na geração de informação, além de sua aplicação em portais de transparência.

3.1 Organização do Conhecimento e da Informação

A tarefa de informar faz parte do trabalho de diversos profissionais, sendo necessário conhecimento do assunto para que não haja ruídos ou desinformação. Diante desse desafio, é preciso entender, dentro das tecnologias da informação, qual ramo estuda a forma de comunicação entre o usuário e a estrutura das diferentes plataformas digitais. A utilização da organização do conhecimento e organização da informação podem traduzir bem esse tipo de interação. Apesar dos termos parecerem próximos, de acordo com Burke (2003), informação teria como característica ser algo ainda “cru”, ou seja, pouco tratado, enquanto o conhecimento representaria algo já “cozido”, ou seja, já trabalhado para apresentação.

Segundo Gouveia e Ranito (2004), o ser humano consome informações para a tomada de decisões, de forma a concretizar suas intenções. Destacam também a importância dos computadores como uma das tecnologias mais eficazes para que os indivíduos lidem com as informações. Completam que as organizações modernas recorrem à tecnologia da informação e comunicação para garantir o fluxo de informações.

Fernandes-Molina (1994) destrincha os termos dados como informação potencial, que deve ser convertida em informação para que possa ser percebida, para então ser transformada em conhecimento no sentido de produzir mudanças na mente do receptor. Por conseguinte, para entender a diferença entre conhecimento e informação deve-se entender o contexto em que estão inseridos.

Do que ficou exposto, embora organização do conhecimento e organização da

informação sejam expressões diferentes, pode concluir-se que estão interligadas e representam conceitos importantes e de referência no contexto das tecnologias da informação e, mais especificamente, no que diz respeito à estrutura de comunicação em sites e plataformas digitais para comunicação com as pessoas na Internet. Saracevic (1996, p.47) conceitua a informação como a “efetiva comunicação do conhecimento e de seus registros entre os seres humanos”, demonstrando a relação dos dois termos, e destacando também que a informação seria a forma de tornar claro aos receptores o conhecimento, permitindo que seja difundido.

A importância da organização da informação e do conhecimento para uma determinada entidade também é destacada por Araújo (2009, p.22), do seguinte modo:

No coração da organização do conhecimento está a administração dos processos de informação, que constituem a base para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Nesse novo modelo, a informação, o conhecimento e os produtos com base nesses elementos passaram a compor os ativos das organizações. Chamados de ativos intangíveis formam a base para entrada da organização na sociedade do conhecimento e representam parte significativa do patrimônio dessas organizações.

No intuito de clarear os aspectos relacionados com a organização da informação na web é, pois, importante caracterizar a organização do conhecimento e a organização da informação, após o que se introduz o conceito de arquitetura de informação na web.

3.1.1 Organização do Conhecimento

Antes de iniciar o aprofundamento do tema organização do conhecimento, é necessário entender o conceito de conhecimento. De acordo com o Dicionário Contemporâneo de Língua Portuguesa, Ferreira (2023), este termo vem do latim

cognoscere e está relacionado a ter ideia ou noção de algo, podendo ser adquirido por meio de informações apresentadas à pessoa. Conhecimento pode vir também por meio da experiência ou simplesmente por meio da “razão”. Em outras palavras, é um processo que ocorre no cérebro do indivíduo que internaliza.

Bordieu (1983, p.47) entende que o conceito de conhecimento está ligado ao entorno social, ou seja, trata-se da comunicação com o mundo, o qual recebe e envia informações em um processo de internalização e externalização com o meio no qual a pessoa está inserida. No mesmo sentido, entendem Hjørland e Albrechtsen (1995) ao defender que o conhecimento é formado em comunidades discursivas onde a pessoa está presente, e nesse meio o sujeito forma e partilha sua visão do mundo e informações dele extraídas.

Todos os dias somos inundados por informações, sendo necessária uma forma de administrar e estruturar esse conhecimento. Nesse sentido, fica claro que é preciso organizar e estruturar o conhecimento, de forma que seja possível utilizá-lo de forma proveitosa em nossas vidas. Nessa esteira, Hjørland (2008) entende que a organização do conhecimento funciona como um tipo de catálogo, resumo e classificação, expressando esse conceito como se fossem prateleiras de uma biblioteca em nossos cérebros.

Já Alvarenga (2003) entende a organização do conhecimento como um processo de facilitação da recuperação do conhecimento, no qual a pessoa, ou usuário, é capaz de, diante de classificações do conteúdo, buscar de forma facilitada aquilo que procura. Trata-se então de um modelo racional de sistematização ou estruturação do conhecimento conforme suas características.

É preciso utilizar esse conceito de organização do conhecimento, pois quando o conhecimento está conosco, cada pessoa tem uma forma em sua mente de organizar as informações de modo a permitir que as acesse e utilize em seu dia-a-dia. Segundo Vickery (2008), o conceito de organização do conhecimento corresponde a condensar o conhecimento em uma estrutura sistemática de forma organizada. É desse tipo de estrutura que um site ou plataforma digital necessita para que o usuário seja capaz de

entender o que está exposto de forma clara, e não sinta dificuldades para localizar o que procura.

Brascher e Café (2010) apresentam também o conceito de Sistemas de Organização de Conhecimento, destacando que existem diferentes tipos de sistemas de classificação, indexação e representação do conhecimento, havendo estruturas capazes de identificar e separar o conhecimento conforme suas características (diferenças e semelhanças) no sentido de atender a necessidades específicas de cada usuário. Esse conceito está ligado à separação da informação conforme sua classificação, de forma que facilite a recuperação da informação no processo de busca em um website.

Por outro lado, segundo Ferreira (2008, p.35):

As influências das novas tecnologias nos mecanismos de organização e recuperação da informação constituem um dos principais campos de pesquisa da área dos sistemas de informação. Em termos gerais, o objetivo de organização e tratamento do conhecimento seria permitir sua disseminação de forma concreta e democrática.

O conceito de Ferreira está alinhado aos objetivos institucionais do Portal Ceará Transparente, na medida que milhares de usuários buscam por informações sobre diversos temas, sendo necessário proporcionar um sistema que compreenda as necessidades desses diversos demandantes de informação de forma a atendê-los de forma rápida e satisfatória, promovendo a difusão de dados públicos de forma que a população possa exercer seus direitos democráticos.

3.1.2 Organização da Informação

No que diz respeito ao conceito de “informação”, de acordo com o Dicionário contemporâneo de Língua Portuguesa, Ferreira (2023), este termo vem do latim *informatio*, e está relacionado a dar forma ou moldar na mente algo sobre educação, instrução ou treinamento.

Segundo Fogl (1979), a informação deve englobar aspectos semânticos

(cognitivos) e pragmáticos (reais), além de suas propriedades de conteúdo. Sendo assim, o aspecto semântico se refere ao “conteúdo do conhecimento e os juízos de valor fixados na informação, sem relação com as necessidades e interesses do sujeito, que avalia a informação em termos de veracidade, confiabilidade, conhecimento, adequação de juízos de valor e assim por diante.” (Fogl, 1979, p.22). O aspecto pragmático se destaca como “a utilização dos itens de conhecimento e dos juízos de valor registrados na informação”. Por outras palavras, informação está relacionada à materialidade do conhecimento, expresso por linguagem inteligível, exercendo função social importante por meio concreto (Fogl, 1979, p.22).

Ainda segundo Fogl (1979, p.21), o conceito de informação compreende os elementos de “Conhecimento”, representado pelo conteúdo da informação, “Linguagem”, sendo esse um instrumento de expressão de itens de informação, e “Suporte”, sendo esses objetos materiais. Oliveira (2001) define a linguagem como instrumento de externalização e expressão da informação por parte das pessoas e campo de articulação de inteligibilidade pelo mundo.

A questão da linguagem e o tempo na informação ganha importância no sentido de evitar ruídos de comunicação, sendo necessário que exista clareza na forma de difusão da informação, além de conhecimento acerca dos usuários, como destacam Café, Lacruz e Barros (2011) ao comentar a necessidade de precisão terminológica ao utilizar a comunicação, no sentido de promover clareza na delimitação de termos e conceitos em sistemas referenciais e das áreas de conhecimento. Ou seja, a qualidade e o *timing* na comunicação da informação em uma organização podem determinar seu avanço ou retrocesso.

Svenonius (2000) indica que informação organizada deve conter a descrição ou enunciado do objeto em questão, ou a relação desse objeto com outros identificáveis. Sinaliza também que é preciso haver descrição física e de conteúdo dos objetos. A descrição dos objetos deve proporcionar elementos que forneçam conhecimento e suporte à informação.

Portanto, entende-se que a organização da informação está ligada a objetos informacionais que são organizados conforme um sistema racional, uma divisão em conjuntos conforme a composição física e de conteúdo dos objetos. Nesse sentido, Alvarenga (2003, p.6) completa que “as informações nesse tipo de representação compreendem compactações que tentam descrever as características do documento, refletindo sua origem e conteúdo, facilitando sua recuperação”.

3.2 Arquitetura da Informação

A Arquitetura da informação assume uma importância crucial quando se trata de organizar a informação na internet. A criação de um website envolve a utilização de documentos digitais em diversos formatos de mídia e conteúdo, estando esses associados a diferentes ferramentas de software que devem funcionar em harmonia com diferentes sistemas operacionais, tendo como criadores e usuário final da informação o mais variado tipo de pessoas. Essas pessoas possuem pensamentos e formação intelectual diversificada conforme sua cultura, política, religião e objetivos.

Dentro desse contexto, segundo Burdick et al. (2012, p.47), a arquitetura da informação é uma forma de organizar a informação gerada pela humanidade em ambiente digital, assim como o tratamento dos arquivos gerados no decorrer do tempo.

Nesse entendimento, a sociedade está sempre produzindo conteúdos em ambiente digital, sendo necessário que haja uma organização inteligente da biblioteca digital que contém esses conteúdos, além do tratamento adicional que permite a recuperação por parte do usuário do conhecimento gerado por tais conteúdos.

Acerca da profissão de arquiteto da informação, segundo Agner (2012, p.78):

Profissão emergente do novo milênio, a arquitetura da informação envolve análise, o design e a implementação de espaços informacionais, como sites, banco de dados, bibliotecas, etc. A visibilidade da arquitetura da informação a partir da segunda metade dos anos 90 coincidiu justamente com o momento em que a Internet atingiu massa crítica.

Para Wurman (1996), o profissional da arquitetura da informação deve ser capaz de organizar padrões de dados, de forma a tornar clara informação complexa, além de criar estruturas que permitam ao usuário encontrar a informação que procura. Nesse mesmo sentido, Rosenfeld e Morville (1998) destacam que o arquiteto da informação deve tornar a informação mais compreensível para os usuários, humanizando a tecnologia, organizando padrões de informação e criando estruturas e mapas de informação no sentido de fazer as pessoas encontrarem o caminho do conhecimento dentro do site.

Ou seja, Agner (2012) afirma que a pessoa responsável por trabalhar com arquitetura da informação deve organizar seu sistema de modo a conduzir os usuários a chegar à informação que procura, seja qual for o espaço informacional (como por exemplo sites, banco de dados ou bibliotecas).

Agner (2012) considera que a arquitetura da informação está inserida no campo do *ergodesign*, que, segundo Yap (1997), significa a construção de uma ponte para tornar mais eficiente a interação acerca de dois assuntos distintos. Nesse sentido, Agner (2012, p.90) considera que “o foco da arquitetura da informação é o projeto da estrutura (ambientes informacionais) que fornece aos usuários os recursos necessários para transformar suas necessidades em ações e para atingir seus objetivos com sucesso”.

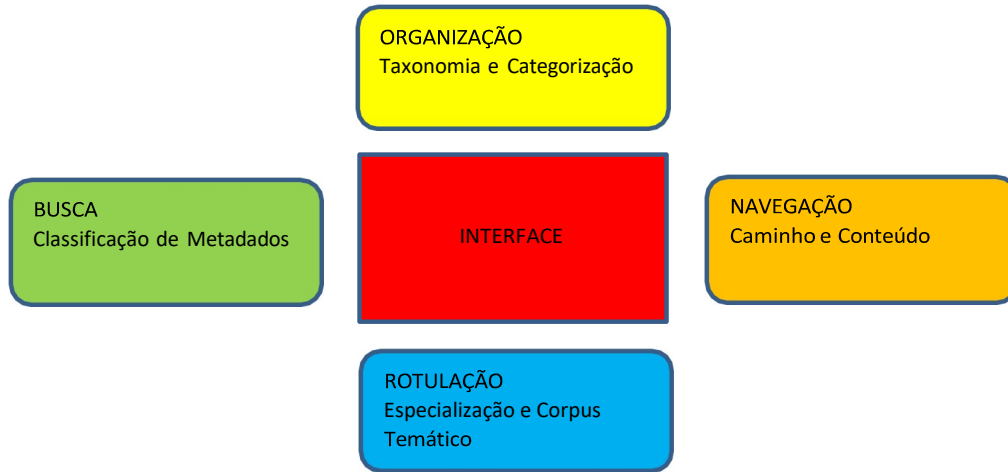
Completando o sentido, Choo (2006) discorre sobre a necessidade da informação ser assimilada para que essa seja transformada em conhecimento, sendo necessário além de organizar a informação, também tratá-la e comunicá-la de forma inteligível para que se possa se tornar útil para os usuários.

Wurman (1993) afirma que parte dos problemas de assimilação de informação ocorre em razão do acúmulo de dados, e que a função da arquitetura da informação é tornar claro algo complexo.

Ainda segundo Wurman (1993), a arquitetura da informação está relacionada com a ordem e organização da imensa quantidade de informação gerada pelos criadores todos os dias. Nesse contexto, estabeleceu uma metodologia a ser observada pelos criadores da

interface dos websites, levando em consideração os conceitos de organização, navegação, rotulação e busca, conforme se ilustra na Figura 4.

Figura 4 – Sistema de arquitetura da informação



Fonte: Rosenfeld e Morville (2006, p4)

Dentre os autores, se destacam Rosenfeld e Morville com a sua obra de referência de 1988 intitulada “*Information Architecture for the World Wide Web*”, também conhecida como “Urso Polar” em razão da capa que contém o grafismo deste animal. Nesta obra, os autores introduziram pela primeira vez uma forma de estruturar e materializar a organização de *websites*. Segundo Rosenfeld e Morville (1998), dentro da arquitetura da informação a forma como o usuário interage com o website deve ser esquematizada hierarquicamente, com um sistema de navegação com flexibilidade de movimentação que possibilite organizar a informação, tendo opções de “voltar” e “avançar”, assim como hiperligações para suplementar o conteúdo encontrado.

Para Camargo e Vidotti (2006, p.107), a arquitetura da informação determina a estratégia de navegação e a disponibilidade de conteúdo dos sites ou ambiente digital, sendo necessário previamente mapear esse conteúdo levando em consideração o que será exibido e inserido, assim como o que será adicionado ao *website*.

Ainda segundo Rosenfeld e Morville (1998), em relação a informações em ambientes web, a arquitetura da informação possui as funções de organização, navegação, rotulação e busca, além da pesquisa, desenho e mapeamento, os quais estão inseridos no contexto de sistemas de arquitetura da informação.

Para Luz (2018, p. 5), a arquitetura da informação organiza o conteúdo criado em ambientes digitais, tais como intranets, *websites*, bibliotecas digitais e lojas virtuais, além de aplicar em sua interface os sistemas de organização, navegação, rotulação e busca.

Conforme a metodologia e didática de Rosenfeld e Morville (1998), analisa-se em primeiro lugar os tipos de ambientes digitais para, em seguida, explorar os sistemas de arquitetura da informação.

3.2.1 Tipos de Ambientes Digitais

Nos últimos anos a tecnologia da informação vem influenciando fortemente a comunicação, sobretudo a comunicação digital, observando-se um fenômeno de altíssima quantidade de conteúdo e troca de informações *on-line*. Essa megatendência obriga as empresas públicas e privadas a se organizarem e melhorarem seus sistemas de informação digital. Segundo Braz (2014), a arquitetura da informação é a base teórica para a elaboração de sistemas de informação tendo a *web* como plataforma.

Os ambientes virtuais são acessados por meio da Internet, e possuem diversos formatos e propósitos, como por exemplo os E-mails, wikis, blogs, salas de bate-papo, fóruns e difusores de vídeos. Cada tipo de ambiente virtual precisa ser idealizado de modo a captar a interatividade necessária do usuário com o local que está navegando.

Esses ambientes virtuais são utilizados para diversos propósitos, alguns focados em informar, outros apenas vender produtos e serviços. A navegação nos *websites* costuma ser gratuita. Porém, há inúmeras possibilidades de monetizar o *website*, bastando explorar com inteligência seu conteúdo e visibilidade.

Segundo Vaz (2002, p. 45):

a aposta em portais e livrarias eletrônicas derivada da crença de que se tinha descoberto uma forma de mediação apropriada a este novo meio que, do ponto de vista do capital, é a mais fantástica máquina de distribuição de bens e serviços já inventada na história humana

A elevada importância dos ambientes virtuais hoje é inegável, e com isso a *web* precisa ser explorada de forma eficiente, de forma que conduza os usuários para a informação apropriada e de forma organizada dentro da internet.

3.2.2 Sistemas de Arquitetura da Informação

Conforme ficou exposto, a informação na internet precisa ser organizada de forma a facilitar a consulta, apresentando acessibilidade e visibilidade, sendo necessário um sistema inteligente que permita estruturar e padronizar a forma de apresentação do ambiente. Wurman (1993), identifica os seguintes sistemas a serem observados:

- Sistemas de Organização;
- Sistemas de Navegação;
- Sistemas de Rotulação;
- Sistemas de Busca.

Nessa mesma linha, Morville e Rosenfeld (2006, p.72) apresentam os quatro tipos de sistemas de arquitetura da informação do seguinte modo:

(...) o design estrutural de ambientes de informação compartilhados; a combinação de esquemas de organização, de rotulação, de busca e de navegação dentro de websites e intranets. A arte e a ciência de dar forma a produtos e experiências de informação para suportar a usabilidade e a findability; uma emergente e uma comunidade de prática focada em trazer princípios de design e arquitetura no espaço digital.

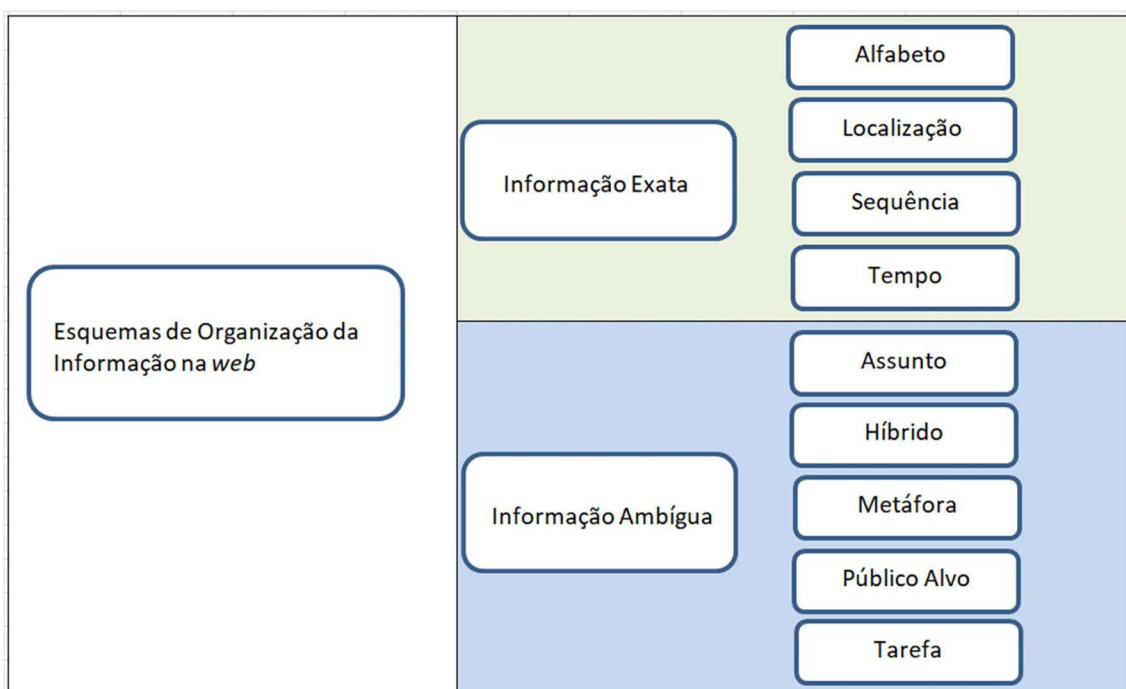
Esses quatro tipos de sistema de informação, portanto, precisam ser observados pelos designers e programadores ao elaborar ambientes virtuais.

3.2.2.1 Sistemas de Organização

Organizar nem sempre é uma tarefa fácil. Porém, é de grande importância para quem pretende apresentar um trabalho profissional e de qualidade. Nos trabalhos, e em nosso dia a dia, temos a tendência de organizar as informações que recebemos e as que iremos receber, seja para entender os assuntos ou para explicar a alguém, ou ainda para ter controle e encaixar sua utilidade em nossas vidas. Segundo Rosenfeld, Morville e Arango (2015), um sistema de organização categoriza e classifica as informações em grupos. Essa classificação pode ser por palavras e conceitos, levando em consideração a subjetividade do que será informado na internet.

Ainda segundo Rosenfeld, Morville e Arango (2015), os sistemas de organização da informação na *web* podem ser divididos em nove esquemas divididos em dois grupos. Esses dois grandes grupos são definidos com Informação Exata e Informação Ambígua, conforme se mostra na Figura 5:

Figura 5 – Esquema de organização da informação na web.



Fonte: Rosenfeld, Morville e Arango (2015)

A Figura 5 demonstra dentro da área da Informação Exata que são informações com categorias bem definidas e claras, os itens de Alfabeto (grandes conjuntos de informações), Localização (comparação de informações de diferentes locais), Sequência (itens separados por grandeza) e Tempo (ordem cronológica de eventos).

Dentro da Informação Ambígua, que trata de informações subjetivas, surgem os seguintes aspectos: Assunto (divide informação em diferente modelos), Híbrido (reúne informações de mais de um esquema diferente), Metáfora (orienta o usuário em alguma informação baseada em outra similar), Público-alvo (informação com conteúdo personalizado) e Tarefa (Informações em conjunto de ações).

Nesse mesmo sentido, Wurman (1996) define o sistema de organização na arquitetura da informação nas letras “L-A-T-C-H”, que seriam textualmente:

- Localização – comparação de informações de diversas fontes, como dados geográficos, climatológicos, guias de viagens, partes do corpo;
- Alfabeto – utilizado para grandes grupos de informações, como dicionário, lista de cidades, nomes;
- Tempo – utilizado para eventos com prazo de duração, como linhas de tempo, narrativas, informações históricas;
- Categoria – utilizado para agrupar informações semelhantes ou correlatas, como tipos de mercadorias, animais, tamanhos;
- Hierarquia – utilizado para classificar as informações em graus, tamanhos, preços, escalas.

3.2.2.2 Sistemas de Navegação

Em nosso dia a dia, no meio físico, utilizamos diversos recursos para navegação de modo a situar e encontrar o local para o qual nos pretendemos deslocar, recorrendo, para isso, a mapas, placas de trânsito, navegação por GPS ou o *google maps*. Nos sentimos

mais seguros e com mais informação utilizando esses recursos e, na internet, o mesmo se verifica.

Assim, utilizam-se vários recursos em páginas *web*, tais como *sitemaps*, guias, assistentes virtuais, *tags*, filtros, personalizações e índices. Todos esses recursos precisam ser explorados dentro do contexto da arquitetura da informação, sendo necessária organização e uma visão inteligente de como conectar o usuário à informação que ele busca.

Segundo Agner (2012, p.18), a navegação na internet significa “se movimentar através do espaço”. O autor destaca que os sistemas de navegação oferecem aos usuários flexibilidade de movimentos e uma forma de se contextualizar dentro da internet, podendo utilizar-se ferramentas tais como “avançar” e “voltar”.

Ainda segundo Agner (2012), deve se utilizar a navegação para situar o usuário logo ao entrar no site, utilizando-se da primeira página (*homepage*) para destacar as informações que mais interessam ao usuário como buscador de informações, e ao criador como ofertante de bens e serviços na internet.

Rosenfeld e Morville (1998) sintetizam um bom sistema de navegação como aquele que responde às perguntas “onde estou?”, “onde estive?”, “onde posso ir?”. O sistema precisa oferecer em sua interface, de forma simples, todas as respostas para essas perguntas, minimizando o tempo de procura e oferecendo conforto para quem utiliza o site.

Já Steve Krug (2001), ao abordar o tema da navegabilidade, define como um bom sistema de navegação aquele que mantém a informação a dois cliques de distância, destacando que o usuário deve encontrar com a máxima facilidade aquilo que procura.

Nesse contexto, o sistema de navegação deve ser de fácil compreensão para o usuário, e deve transmitir de forma clara que informação está ou não disponível para consulta naquele site, sem que haja perda de tempo para que seja possível acessar o que procura.

Nakara e Luz (2018) definem como navegação estrutural esse sistema que permite ao usuário se mover entre as hiperligações (*links*) de forma hierárquica, apresentando o conteúdo do site e indicando como o usuário pode se mover dentro dele com segurança e facilidade

3.2.2.3 Sistemas de Rotulação

Segundo Rosenfeld, Morville e Arango (2015), um sistema de rotulagem diz respeito à representação das formas de apresentação da informação, na medida em que utiliza rótulos para representar informações na *web*, que seria como se fosse o dicionário para definir os conteúdos disponíveis na Internet. Um rótulo é capaz de definir algo de forma eficiente e compreensível aos usuários, facilitando a comunicação na *web*. Uma página pode contar vários rótulos, definindo vários grupos de informações, organização e navegação no local.

Navegando pela Internet podemos identificar a ocorrência de rótulos em:

- Hiperligações – textos destacados em outra cor ou sublinhados que levam o usuário a outros sites na *web* ou outros locais no mesmo site;
- Cabeçalhos – etiquetas descrevendo o conteúdo que é informado;
- Termos de indexação – *tags* que representam os dados com palavras únicas para efeito de pesquisa e navegação;
- Botões – permitem a navegação para páginas diversas ou para algum local dentro da própria página.

O sistema de rotulação transmite, portanto, o significado de algo sem gastar muito espaço na tela, e sem demandar grandes dificuldades de compreensão por parte do usuário.

3.2.2.4 Sistemas de Busca

Sistema de busca é a parte que auxilia o usuário a encontrar a informação que

procura. Para esse sistema funcionar bem, segundo Rosenfeld, Morville e Arango (2015), é necessário escolher corretamente o conteúdo que será indexado no ambiente de informações na hora de configurar o sistema de pesquisa, pois existem diversos algoritmos de busca e diversas formas distintas de apresentação dos resultados da pesquisa ao usuário. Segundo os autores, o que será pesquisado, como será recuperado e como a pesquisa é apresentada ao usuário são reunidos em uma interface de um sistema de busca.

Portanto, o sistema de busca permite que o usuário localize as informações disponíveis na internet, sem a utilização de botões ou *links*. De uma forma geral, isto observa-se normalmente em barras de pesquisa onde podem ser digitadas palavras que traduzem a informação a ser procurada.

Segundo Choo (2006), o sistema de busca resolve o problema do desejo do usuário pela informação, a procura da informação, e o momento final de encontrar a informação desejada. Esses momentos são contemplados pelos usuários na internet, e a solução se encontra no sistema de busca, que pode ou não ser capaz de resolver esse problema com facilidade e velocidade.

Mais especificamente, dentro da internet, Carreta (2015) define a anatomia do sistema de busca como um mecanismo que contém a captura, indexação, recuperação da informação e, por fim, o resultado da pesquisa realizada pelo usuário. Nesse contexto, a busca por informação na internet deve, inicialmente, trazer um conjunto de conteúdos exatos ou muito próximos do que se pretendia encontrar, dependendo da qualidade do sistema de procura, e, evidentemente, de um mínimo de conhecimento e capacidade de utilização das ferramentas de busca por parte do usuário.

Os sistemas modernos de busca recorrem a algoritmos que resultam em respostas próximas ao que foi pesquisado, podendo o criador do sistema também priorizar conteúdos que lhe oferecem ganhos financeiros, colocando no topo das páginas de resultados algumas respostas que anunciantes pagaram para se encontrarem ali.

Os sistemas de busca também podem apresentar filtros que facilitam a busca por

informações que o usuário ainda não tem certeza de que procura ou, em alternativa, informações de que apenas possui referências vagas do que pretende encontrar. Quanto mais restritivos forem os filtros, menos resultados serão disponibilizados no final da pesquisa.

3.3 *User Experience*

Com o crescimento das interações ocorridas com a evolução da internet, as matérias relacionadas à experiência do usuário vêm se fortalecendo junto com todo o desenvolvimento tecnológico. Norman (2004) introduziu o conceito de *User eXperience* (UX) e se interessou em discorrer acerca de aspectos de experiência dos usuários com o sistema, assim como a influência emocional durante o processo de cognição, e como essas atividades modificam a mente humana.

Por conseguinte, para Norman (2004), a experiência do usuário está relacionada tanto a aspectos semânticos quanto a entrega de valor do produto, determinados após a absorção da experiência da interface utilizada pelo usuário. Essa experiência resulta em emoções ocasionadas pela usabilidade do sistema combinado com a sua interface.

As experiências obtidas durante o uso dos sistemas, segundo Pucillo e Cascini (2014), não estão sempre presentes em nosso cotidiano, são únicas para cada tipo de usuário. Porém, se relacionam em termos de similaridade no sentido de despertar o interesse de diferentes tipos de usuários.

Alguns modelos para medição da experiência do usuário vêm ganhando força com o passar do tempo, tendo como foco principal as emoções, tais como diversão, raiva e prazer dos usuários na utilização dos sistemas apresentados, como forma de captação da avaliação cognitiva. Law, Schaik e Roto (2014) identificaram que a maior parte das métricas utilizadas usavam como parâmetro abordagens qualitativas, utilizando-se de questionários com escalas. Esses utilizavam frequentemente campos relacionados a emoções em situações reais em que os usuários avaliavam vários aspectos dos sistemas, tanto em tarefas de trabalho quanto lazer. Ainda Law, Schaik e Roto (2014) enfatizam que medidas da experiência do usuário são importantes para processos de melhoria contínua.

Love (2015) destaca a importância do design dos *websites* no sentido de possibilitar uma melhoria da experiência do usuário. O autor complementa ainda que há uma dificuldade de reconhecimento dos projetistas de sistema de reconhecer a necessidade de bons profissionais de design no sentido de desenvolver uma boa relação de Interação Humano-Computador (IHC). Alguns projetos nascem inclusive sem a presença desses profissionais, ocasionando em perda considerável de satisfação na experiência do usuário.

Segundo Jaasko, Mattelmaki e Ylirisku (2003), para se obter uma boa experiência do usuário, profissionais de design de *websites* precisam compreender como ocorre o processo cognitivo dos usuários e a interação desse com seus ciclos sociais no decurso do processo de aquisição do conhecimento. Portanto, o design do *website* precisa ter foco na atividade humana na interação com os sistemas, no sentido de compreender o motivo, forma e o que os usuários objetivam alcançar nessa interação.

Nesse sentido, Peterson (2012) elenca 10 princípios ligados a grupos funcionais e cognitivos do design, os quais destacam os objetivos a atingir mediante a aplicação de cada princípio à informação nos *websites* e experiência do usuário, conforme se resume na Tabela 5.

Tabela 5 – Princípios cognitivos e funcionais.

Princípios cognitivos	
Atenção	Concentração do usuário
Memória	Retenção de informações
Percepção	Deteção e identificação de informações
Processamento Mental	Entendimento de imagens, textos, layouts, etc.
Princípios funcionais	
Clareza	Apresentação de forma legível, não ambíguo e fácil visualização
Definição do Problema	Mapeamento dos objetivos a serem alcançados
Ênfase	Manter a atenção com realce de elementos relevantes
Estrutura	Simplificação e facilitação da hierarquia do conteúdo
Simplicidade	Precisão no sentido da boa fluidez da leitura
Unidade	Coerência do todo e entre os elementos

Fonte: Petterson (2012) adaptado pelo autor

3.3.1 Usabilidade

Segundo Hassendahl (2001), estudos indicam que a diversão e a utilidade na interação com sistemas influenciam a satisfação, resultando em boa experiência do usuário. A usabilidade está, portanto, intrinsicamente ligada à experiência do usuário no sentido que os programadores e idealizadores de projetos devem estar dispostos a testar esses aspectos enquanto pensam e atualizam seus sistemas. Para Brasil (2010), o projeto de interação do sistema deve ser voltado ao usuário, levando em consideração a experiência que ele irá adquirir ao longo da utilização do sistema, pois o usuário é sempre a prioridade da usabilidade,

A relação entre experiência do usuário com a interface e usabilidade também é descrita por Krippendorf (2006) que indica que os aspectos de interatividade, dinâmica e autonomia da interface são influenciadores da usabilidade da interface onde as interações ocorrem e podem ser avaliadas como efetivas, eficientes e satisfatórias pelo usuário.

Ainda segundo Hassenzahl (2001), foram identificadas formas de medir a satisfação do usuário, utilizando-se critérios de eficiência e efetividade. Esses estudos reforçaram a importância das emoções advindas da utilização de determinado sistema e do julgamento de valor por parte do usuário.

Lallemand, Gronier e Koenig (2015) explicam que a experiência do usuário na utilização de um sistema, no que tange à usabilidade, podem ser avaliadas em pesquisas qualitativas e quantitativas, considerando aspectos de eficácia e eficiência. Como exemplo disso poderia ser utilizada a imagem de uma bola de futebol, que representa uma experiência funcional, e outra o ato de jogar futebol, que representa a experiência real. A bola de futebol significa o convite a um jogo de futebol, enquanto o jogo em si entrega a diversão e as emoções envolvidas em uma partida de futebol. O usuário consome o jogo de futebol, e não a imagem da bola. Nesse sentido, o feedback quanto à usabilidade dos sistemas seria medido conforme a experiência do usuário ao utilizar o sistema, enquanto o projeto do sistema seria um convite à sua utilização.

Em síntese, Shneiderman e Plaisant (2009) elencam os seguintes princípios de usabilidade em *websites*:

- Reduzir a carga de memória de curto prazo;
- Proporcionar o controle do sistema aos usuários;
- Permitir reversibilidade de ações;
- Apresentar etapas do processo;
- Propor feedback informativo;
- Oferecer forma simples de reparação de erros
- Manter a consistência;
- Atender à usabilidade universal.

3.4 Resumo do capítulo

Este capítulo principiou discorrendo acerca da importância da internet em sua função de comunicação entre o criador do conteúdo e o usuário, abordando com detalhe os conceitos de conhecimento e informação. Os termos organização do conhecimento e organização da informação foram em seguida conceituados e comparados, a fim de enquadrar a respectiva relevância dentro de uma boa estratégia de criação de *websites*, levando em consideração os elementos necessários para um bom tratamento, publicação e interação dos dados na internet.

Foram discutidos os conceitos de arquitetura da informação, assim como sua função essencial no processo de elaboração de sites. Nesse contexto, o arquiteto da informação precisa pensar a internet sob diversos ângulos, visando a satisfação do usuário em sua necessidade de alcançar a informação que deseja com facilidade e qualidade.

Dentro do contexto de arquitetura da informação foram analisados os conceitos de ambiente digital e sistemas de arquitetura da informação. O ambiente digital busca adequar suas estruturas de sites conforme o serviço prestado ao usuário, utilizando-se de sistemas de organização, rotulação, busca e navegação adequados, no sentido de satisfazer as necessidades de seus usuários.

Concluiu-se da literatura que a boa experiência do usuário precisa ser garantida por meio de recursos tecnológicos e bons profissionais, no sentido de permitir bons resultados na construção e desenvolvimento de *websites*. A usabilidade precisa ser colocada em foco e as emoções positivas ao interagir com o sistema devem ser medidas e avaliadas pelos profissionais de tecnologia.

CAPÍTULO IV – Portal Ceará Transparente

Considerando a transparência um fator de grande importância nas democracias modernas, os portais de transparência vêm desempenhando um papel primordial no sentido de promover essa abertura de dados e informações aos cidadãos, aproximando, portanto, as pessoas de seus governos.

O modelo de visualização das informações governamentais por meio de portais na *web* é relativamente novo. Porém, assim como as demais tecnologias de informática na Internet, também vêm evoluindo a passos largos nesse caminho de aprimorar sua capacidade de armazenamento, busca, navegação e interatividade com o usuário, contribuindo então para uma melhor experiência dos usuários que são os cidadãos em seus objetivos de buscar informações e “conversar” com o governo.

No Brasil, e mais especificamente no Estado do Ceará, a legislação elaborada no sentido de fornecer segurança jurídica e imposições aos governos também evoluiu, tendo hoje grande capacidade de influenciar nos processos decisórios dos administradores, no sentido que as informações de governo sejam de fato disponibilizadas no Portal Ceará Transparente, e de forma que seja possível visualizar detalhes importantes sobre os fatos importantes da gestão estadual.

O presente capítulo discorre sobre a transparência governamental na Internet, discutindo a aplicação da transparência na internet por parte dos governos, além de demonstrar a atuação do Portal Ceará Transparente no que se refere às informações divulgadas, sua forma de interatividade, arquitetura de informação e resultados em forma de políticas públicas.

4.1 Transparência governamental na Internet

Desde o início da democracia brasileira a luta tem sido difícil para obrigar os entes federativos e governantes a disponibilizar recursos de transparência, tendo sido necessária a aprovação de diversas leis obrigando os administradores a aderir às iniciativas de elaboração de plataformas digitais de transparência. Em uma democracia nova como a

brasileira, com uma constituição cidadã promulgada em 1988, é de se esperar uma certa resistência dos gestores públicos de abrir tão profundamente as informações à população.

Segundo Barnett (1997), existem quatro componentes importantes para uma democracia, incluindo (i) a difusão de informação verdadeira à população, (ii) o acesso a discussões acerca de políticas públicas e desenvolvimento de projetos, (iii) sufrágio universal, e (iv) comunicação entre a população e seus representantes.

A utilização da Internet para apresentar políticas públicas, informações de gestão, factos e atos administrativos e jurídicos e resultados alcançados trata-se de um aperfeiçoamento da administração pública no trato com o cidadão, capaz de proporcionar mudanças efetivas no aproveitamento de recursos públicos. Lemos (2010, p.46) destaca a essência desse aproveitamento como “transformação de estruturas sociais, instituições e práticas comunicacionais”.

Com tantas vantagens esperadas com a transparência na internet, surge também a necessidade de utilização dos recursos informatizados nesse sentido pela população em geral. É importante que os cidadãos se convertam em usuários e participantes desse processo de comunicação digital, não só na cobrança por melhores plataformas de acesso, como também de interação com o ambiente disponibilizado.

Segundo Fung, Graham e Weil (2007, p.122):

Às vezes, as ações de divulgação começam tímidas ou sem apoio político, mas quando ganham apoio e o reconhecimento de grupos de defesa ou associações de usuários, a transparência pode avançar suas próprias agendas. O surgimento de tais intermediários políticos pode então subscrever a melhoria contínua de regulação da transparência, mudando de política de regulamentação para uma política empreendedora.

A partir do momento em que os cidadãos, pelos meios democráticos, escolhem seus representantes no poder legislativo e poder executivo, surge a necessidade de

acompanhar e conferir se o que foi prometido durante as eleições corresponde às ações práticas dos eleitos. Nesse sentido, a Internet se coloca como ferramenta importante da democracia, na medida que possui capacidade de oferecer funcionalidades interativas de comunicação através do compartilhamento de informações, oferta de serviços públicos e diálogo com a população. Segundo Gomes (2007, p.1):

(...) a um montante muito amplo de experiências, iniciativas e práticas políticas relacionadas à ideia ou às instituições da democracia, na medida em que tais experiências iniciativas e práticas se apoiam em dispositivos, ferramentas e recursos das tecnologias digitais de comunicação e informação.

Além dos cidadãos locais e grupos de interesse, é importante também que a imprensa livre e os políticos utilizem os portais de transparência, pois esses possuem grande capacidade de comunicação em massa, capazes de impulsionar a cobrança e difusão de informações relevantes. Esses grupos se destacam como grandes partícipes de uma democracia vibrante. Segundo Barnett (1997):

Além da importância do interesse da população, imprensa e governo na utilização dos portais de transparência, é necessário que os recursos informatizados e as informações disponibilizadas sejam de boa qualidade. Nada adianta todo o interesse do todos, se a dificuldade de acesso e navegação impedem o bom uso dos recursos existentes.

Já Chadwick (2006) menciona que os *sites*, especialmente os portais, são ferramentas importantes para a publicidade dos governos para informações de interesse da população, tais como indicadores, atividades, ações e decisões administrativas, se tornando um verdadeiro canal de comunicação entre a administração pública e os cidadãos.

Essa comunicação é bem-vinda e importante em uma democracia, especialmente a brasileira, que tanto sofre com problemas relacionados com a falta de transparência, má gestão e corrupção. Destaca Uhler (2006, p.12) que “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a

possibilidade deste governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração”.

Essa utilização dos meios digitais para comunicação com a população ganhou a designação de *eGovernment* pela Comissão Européia. Para Gouveia (2004), há várias vantagens para o aprofundamento do *eGovernment* para o acompanhamento das ações governamentais pela sociedade. Segundo o autor, “pelo potencial de participação pública e reinvenção da recolha da opinião e vontade popular, quer em tempo, quer em especificidade de assunto, as questões associadas com a e-participação destacam-se como uma das áreas de maior impacto no *eGovernment*.”.

4.2 Portal Ceará Transparente

O Portal Ceará Transparente foi instituído pela Lei Estadual nº.13.875/2007, sendo gerido desde então pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, atendendo a Lei Complementar nº.131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei Estadual do Ceará nº.15.175/2012 (Lei de Acesso à Informação).

Em atenção às referidas leis vigentes, o Portal Ceará Transparente deve disponibilizar informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos, em atendimento ao princípio do acesso à informação pública como regra e o sigilo como exceção, além da criação do Sistema Estadual de Acesso à Informação, regulamentado pelos Decretos Estaduais do Ceará nº.31.199/2013 e 31.239/2013.

O referido Sistema de Acesso à Informação, segundo a legislação, é composto por comitês específicos de informação, os quais se encontram distribuídos em órgãos e Poderes (legislativo, executivo e judiciário) do Estado do Ceará. Esses comitês formam a Rede de Acesso à Informação, e são responsáveis pelo atendimento às solicitações de informações apresentadas pelos cidadãos, além de, dentro outras competências, formalizar a classificação de informações sigilosas e fomento à cultura de transparência dentro do Estado do Ceará.

Dispõe o §2º, do Art. 11, da Lei Estadual nº15.175/2012 que informações de interesse coletivo ou geral produzidas pelos Poderes, Órgãos e Entidades do Estado

deverão ser disponibilizadas, independente de requerimento, por meio de Portal de Transparência, *sites* Institucionais ou audiências ou consultas públicas.

Nessa esteira, em 18/07/2018, foi produzida e lançada pela CGE a versão mais moderna da Plataforma Ceará Transparente, que consiste em sistema informatizado como o objetivo de tornar mais clara, abrangente, rápida e eficiente a relação de informações entre os cidadãos e o Governo do Estado do Ceará.

O Portal Ceará Transparente contém diversas informações relevantes a respeito da administração pública do Governo do Estado do Ceará, possibilitando à população fiscalizar ações públicas e contribuir na boa utilização dos recursos públicos e combate à corrupção.

4.2.1 Princípios norteadores da construção do Portal Ceará Transparente

O Portal Ceará Transparente, assim como todos os demais portais governamentais, segue a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011 e seus princípios descritos no art. 3º dessa lei para balizar sua construção e desenvolvimento, como se transcreve 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:

- Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- Divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações;
- Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Os parágrafos I, II, IV, e V se referem a questões formais de garantia de acesso às

informações que, por lei, a administração pública deve divulgar aos cidadãos. Já o parágrafo III se refere, de forma geral, à questão da construção e acesso tecnológico do Portal.

Os subcapítulos que se seguem expõem mais detalhadamente os procedimentos utilizados pelo Portal Ceará Transparente no sentido de garantir a observância do parágrafo III do art. 3º da lei 12.527/2011.

4.2.2 Principais Informações Disponibilizadas no Portal Ceará Transparente

O Portal Ceará Transparente foi desenvolvido na língua nativa do Brasil, o Português, tendo possibilidade de ser acessado também em inglês e espanhol. Atualmente o site possui diversas opções de acesso à informação de visualização simples já disponível em sua página inicial, conforme se mostra na Figura 6.

Figura 6 - Página inicial do Portal Ceará Transparente



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

Abaixo da logomarca da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará é possível visualizar *links* de acesso a informações gerais e legislação acerca de transparência, ouvidoria, acesso à informação, participação cidadã, serviços e avaliações,

dados abertos, sobre o portal e LGPD.

O Portal disponibiliza um quadro de “Consultas em Destaque” onde se encontra um conjunto de *links* relativos a Servidores, Receitas do Executivo, Despesas do Executivo, Contratos, Dívida Pública, Licitações em Andamento, Despesas por Empenho e Convênio. Para todas essas consultas é possível realizar download dos resultados nos formatos xls e csv.

Para além destes conteúdos, o Portal Ceará Transparente disponibiliza informações sobre licitações, relatórios fiscais, indicadores fiscais, acompanhamento de obras, Balanço Geral do Estado, leis orçamentárias, Relatórios do Controle Interno e Externo, políticas de governo, investimento por município, resultados, estrutura organizacional, endereços e telefones, informações sobre o Estado do Ceará, informações socioeconômicas, informações sobre o PIB, comércio, emprego e indústria, além de disponibilizar serviços eletrônicos do Estado.

4.2.3 Arquitetura do Portal Ceará Transparente

Segundo Shaw e Garlan (1996), a arquitetura reflete o relacionamento entre os componentes dos sistemas computacionais e os padrões que guiam sua estrutura, composição e restrições.

O sistema do Portal Ceará Transparente pode ser dividido em blocos de arquiteturas de informação, software, infraestrutura, desenvolvimento, usabilidade e busca.

4.2.3.1 Arquitetura de Informação

Concluiu-se anteriormente que a arquitetura da informação é uma forma de organizar os padrões de dados, de forma a tornar clara informação complexa, e proporcionando estruturas que permitem que o usuário encontre a informação que procura. No Portal Ceará Transparente esta arquitetura é implementada sob a forma de uma base de dados complexa constituída por várias tabelas e relacionamentos entre elas.

Portal Ceará Transparente engloba uma grande quantidade de tabelas e

relacionamentos, a representação gráfica desse volume de informação torna-se impraticável, tendo-se optado por representar tal estrutura por meio de um completo dicionário de dados.

Esse dicionário de dados não foca apenas nos aspectos sintáticos, mas sobretudo nos aspectos semânticos (significado das colunas ou campos de dados). Desse modo, a estrutura do Modelo Entidade-Relacionamento (ER) que foi desenvolvido para representar o desenho conceptual da base de dados está documentado em modo textual.

4.2.3.2 Arquitetura de Software

A arquitetura fundamental, que orienta todo o desenvolvimento e abordagem empregada no Portal Ceará Transparente, está fortemente ancorada na abstração *Model, View, Controller* (MVC).

O MVC é um padrão de concepção de software muito utilizado para o desenvolvimento de interfaces do usuário que subdivide a lógica do programa em 3 componentes interligados, de modo a representar a informação de uma forma independente da respetiva apresentação. Este padrão, aplicado tradicionalmente no contexto do desenvolvimento de interfaces gráficas do usuário (GUI), tornou-se muito popular no desenvolvimento de aplicações web. Atualmente, muitas linguagens de programação proporcionam suporte para o desenvolvimento de software com base neste modelo, incluindo a ferramenta Ruby on Rails que foi usada para o desenvolvimento do Portal Ceará Transparente.

Segundo Freeman (2013), O MVC é um padrão de desenvolvimento de projetos de software muito utilizado para o desenvolvimento de interfaces do usuário que subdivide a lógica do programa em 3 camadas ou componentes interligados entre si, de modo a representar a informação de uma forma independente da respetiva apresentação. Este padrão, aplicado tradicionalmente no contexto do desenvolvimento de interfaces gráficas do usuário (GUI), tornou-se muito popular no desenvolvimento de aplicações web. Atualmente, muitas linguagens de programação proporcionam suporte para o desenvolvimento de software com base neste modelo, incluindo o *Ruby on Rails*, uma

framework livre que é utilizada para o desenvolvimento do Portal Ceará Transparente.

De uma forma resumida, cada uma das camadas do MVC funciona do seguinte modo:

- *Model*: corresponde ao modelo de representação dos dados. Além da representação dos dados, inclui ainda as regras de negócio que transformam o estado dos dados;
- *View*: é a forma aplicada a um determinado conjunto de dados para criar uma representação específica ou visualização para o usuário final.
- *Controller*: é a camada que serve de intermediário entre os dados e a visualização. Sua responsabilidade é atender a uma requisição do usuário, disponibilizando os dados do modelo para o uso nas apresentações ou visualizações específicas.

O Ceará Transparente segue o *Rails Way*, famosa publicação de boas práticas, construída por Fernandez (2008), que destaca como o *Rails* se apropria do MVC e leva a produtividade e a qualidade do desenvolvimento *Web* para patamares mais elevados.

No *Rails*, os modelos são implementados em acordo com o padrão *Active Record*, descrito por Fowler (2002), que seriam as classes de domínio próximas à estrutura de banco de dados. Nesse modelo, cada classe de domínio é representada por uma tabela do banco de dados em que as colunas são representadas por propriedades de classe. Cada instância de uma classe ou objeto se caracteriza como um registro único em uma tabela.

O padrão *Active Record* do portal Ceará Transparente insere a lógica de acesso aos dados nas classes de domínio, de modo que cada objeto lê e grava os respectivos dados no banco de dados.

No Portal Ceará Transparente o diretório de modelos contém os módulos específicos, declarações de *namespaces* e separação funcional, entre outros artefatos. Porém, todos eles estão relacionados com os modelos do software.

O controlador base, disponível no caminho “/app/controllers”, é herdado pelo

ApplicationController, que no caso abstrai as características fundamentais de uma aplicação *Rails* padrão e, com isso, requer que exista menos código distribuídos nos controladores da aplicação. Já os controladores do *Devise* (biblioteca que implementa toda a parte de autenticação e gestão de contas dos usuários), seguem outra lógica, herdando de outras classes e módulos específicos.

Por conseguinte, todos os controladores da aplicação (exceção feita aos vinculados ao *Devise*), herdam da classe *ApplicationController*, reaproveitando uma gama de funcionalidades que tornam o código mais limpo, organizado e fácil de manter.

4.2.3.3 Arquitetura de infraestrutura

A infraestrutura do Ceará Transparente foi idealizada para permitir escalabilidade. Portanto, há servidores específicos, organizados em uma topologia adequada à escalabilidade. De modo abstrato, os tipos de servidores e suas respectivas responsabilidades são os seguintes:

- **Serviços:** são servidores que oferecem os serviços de processamento em plano de fundo para o Ceará Transparente. Podem ser organizados conforme a demanda pelos processamentos.
- **Aplicação:** são os nós de aplicação que contêm toda a lógica de processamento das requisições do Ceará Transparente.
- **LoadBalancer:** protocolo ativado no roteador para evitar sobrecarga no sistema.
- **Data-base:** contém os dados do Ceará Transparente.

No Portal Ceará Transparente há servidores específicos para processar extrações em plano de fundo e para realizar a sincronização dos dados com o barramento de serviços, além de calcular as estatísticas consolidadas de transparência. Essa organização leva a possibilidades de escalada da infraestrutura, na medida em que a demanda de uso variar.

4.2.3.4 Arquitetura de desenvolvimento

A arquitetura do desenvolvimento do Portal Ceará Transparente diz respeito às principais ferramentas e aos fluxos de trabalho que se iniciam com a organização do repositório de desenvolvimento do site, utilizando-se *GitHub* organizado em projetos. Cada projeto representa uma frente de trabalho no Ceará Transparente com aderência aos módulos funcionais do sistema, onde são abertas e alocadas as *issues*, que representam os requisitos trabalhados e detalhados junto da área de negócios.

Existem várias plataformas de hospedagem de dados que utilizam a estrutura Git, como por exemplo o *Github*, *Gitlab* e *Gitbucket*. Sendo a principal função dessas ferramentas a sua capacidade de hospedar e rever código, gerenciar e criar projetos junto a outros colaboradores. No caso do Portal Ceará Transparente o *Github* foi utilizado em razão de ser a maior plataforma dentre as opções, tendo atualmente cerca de 83 milhões de desenvolvedores, 4 milhões de organizadores e 200 milhões de repositores, segundo informação do próprio site do *Github* (2022).

No portal Ceará Transparente todo o software de qualidade é desenvolvido seguindo minimamente os padrões de design do *framework* (no caso do Ceará Transparente, o *Rails*) e do projeto. Assim, os padrões de código do site são facilmente reconhecidos e alterados em série, onde nesse contexto conta-se com um editor de textos adequado.

O Portal Ceará Transparente utiliza de forma padronizada em suas equipes o editor de texto Sublime para seu desenvolvimento. Tal padronização auxilia no estabelecimento de um procedimento comum e nivela o conhecimento dos vários desenvolvedores, que passam a se apoiar nas tarefas do dia a dia.

4.2.3.5 Arquitetura de qualidade

Todo o software escrito para o Ceará Transparente é avaliado com relação aos seus aspectos estáticos pelo *CodeClimate*, ferramenta de análise de código JavaScript e Ruby. O *CodeClimate* avalia repetições, códigos complexos, estilo e atribui uma nota ao

código-fonte, variando em uma escala de 0 até 5. Todas as vezes que códigos são enviados aos repositórios, o *CodeClimate* analisa o código e atribui uma nota ao projeto, representando a respetiva qualidade estática.

Além do *CodeClimate*, considera-se também o *New Relic* para efeito de arquitetura da qualidade, uma vez que ele avisa os desenvolvedores sobre exceções ocorridas na aplicação, bem como os dados e métricas de utilização e desempenho.

4.2.3.6 Arquitetura de usabilidade

Os conceitos básicos de usabilidade empregados em todo o Ceará Transparente são garantidos pela adoção do *framework Bootstrap* em todo o site. O *Bootstrap* é um projeto de código aberto, mantido por um grupo de experimentados engenheiros de software e representa os conceitos fundamentais de usabilidade da *Web* e que são amplamente adotados como base no Ceará Transparente. Os conceitos importantes para a arquitetura da usabilidade no Ceará Transparente são os seguintes:

- Recursos;
- *Grid*: Desktop e Responsivo;
- Cabeçalhos;
- *Breadcrumbs*;
- Listas: buscas, paginação, ordenadores;
- Detalhamento dos elementos das listas;
- Cores;
- Botões;
- Cards;
- Rodapés.

O Portal Ceará Transparente adota o conceito de usabilidade voltado à transparência que, em todas as consultas, há no topo da página um conjunto de estatísticas que resumem os dados da consulta em questão, permitindo ao interessado no dado fazer uma visualização geral e rápida, além de permitir filtrar por períodos distintos e fazer o *download* dos dados abertos e completos. Há também, na parte inferior da interface, a possibilidade de o usuário explorar os dados no detalhe, fazendo uso de buscas, filtros e listas.

4.2.3.7 Arquitetura de busca

A busca global no portal Ceará Transparente permite realizar consulta em seus dados, disparando (por cada ação de busca dos usuários) várias buscas em simultâneo. Mais especificamente, define-se que vai buscar em Servidores e Credores (apenas como exemplo mínimo), no atributo Nome. De cada vez que o usuário digitar um conjunto mínimo de caracteres na caixa de busca, 2 buscas são disparadas simultaneamente no conjunto de dados.

O mecanismo de busca é generalizado no site para abarcar três tipos específicos de busca:

- Busca utilizando termos pré-cadastrados: é a busca implementada para o lançamento, que permite cadastrar palavras-chave e liga-as a endereços da *web*;
- Busca em termos de páginas de *Content Management System* (CMS): as páginas criadas com o CMS devem ser buscadas;
- Busca em consultas de transparência: são priorizadas as consultas Servidores, Contratos e Convênios;
- Em todas as consultas que envolvem recorte temporal, os dados do ano/mês mais recente são buscados, para diminuir o universo de busca e privilegiar a experiência de uso;

- Ao digitar algo um texto no campo de busca, aparece uma caixa abaixo, mostrando os primeiros resultados retornados permitindo um link para ver mais resultados;
- Para Servidores, busca-se por nome e órgão;
- Para Contratos e Convênios, buscar por: objeto, número do contrato no Sistema SACC do Estado do Ceará;

O Portal Ceará Transparente permite efetuar diversas buscas que possuem dimensão temporal. Como exemplo, as notas de empenho são organizadas por período. Esse aspecto traz ainda mais complexidades para a implementação da busca global. Compreende-se que uma busca global como essa, dado o volume de dados, acarreta um consumo superior de recursos no servidor. Portanto, a implementação dessa função é realizada de forma gradual, utilizando as ferramentas de monitoramento de desempenho da infraestrutura de servidores.

4.3 Políticas de transparência no Estado do Ceará e impactos na população

A nível de Governo Estadual, a primeira legislação que trata de política de transparência é a Lei Estadual nº 15.175/2012, que define regras para a implementação da Lei Federal nº 12.527/2011. Com essa lei, a administração pública estadual passou a ter obrigação de disponibilizar, independente de requerimentos, informações de interesse coletivo. Foi criado também o Sistema Estadual de Acesso à Informação, o Comitê Gestor de Acesso e suas setoriais, os Serviços Informação ao Cidadão, além do rol mínimo de informações a serem divulgadas nos sítios institucionais e no portal da transparência.

O Sistema Estadual de Acesso à Informação é composto pelo Conselho Estadual de Acesso à Informação e aos Comitês Gestores de Acesso à Informação. A esse sistema compete o tratamento e classificação de informações sigilosas. Como regra, todas as informações da administração pública são de livre acesso da população, sendo, em casos especiais, tornadas sigilosas.

Foram criados também os Comitês Setoriais de Acesso à Informação, que se encontram presentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, e compostos por servidores dessas instituições. A finalidade desses comitês é assegurar o acesso imediato de informações à população, assegurar o cumprimento das normas de acesso a informação, além de propor os casos de sigilo ao Comitê Gestor de Acesso a informação.

Com o objetivo de deixar claras as informações a serem disponibilizadas pelas entidades, a Lei nº 15.175/2012 apresenta em seu artigo 11º parágrafo 1º o rol mínimo:

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

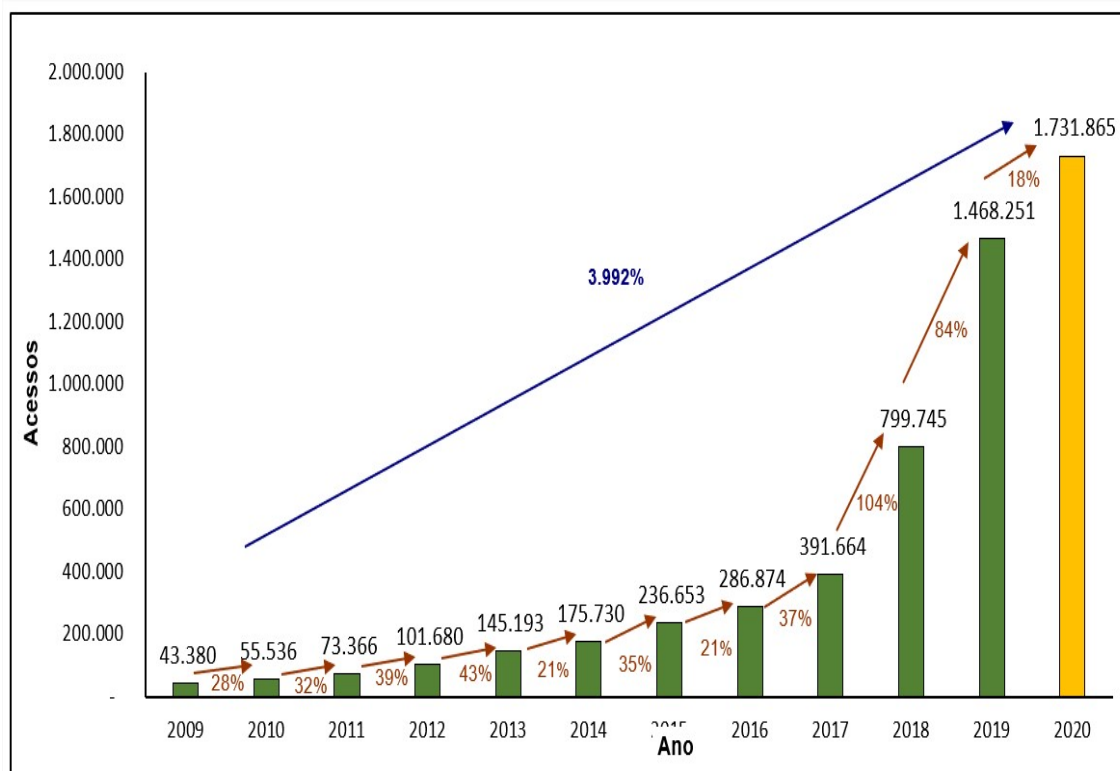
§ 1º Na disponibilização das informações a que se refere o caput, deverão constar no mínimo:

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

Para cumprir esses requisitos mínimos, as entidades e o Governo Estadual utilizam-se de portais de transparência, *sites* institucionais e consultas ou audiências públicas. A Lei nº 15.175/2012 determina que requisitos de integridade, autenticidade e transparência sejam obedecidos, além de promover ferramentas de pesquisa e acesso de fácil compreensão ao usuário nos *sites* e portais, no sentido de melhorar a comunicação da população com o órgão por meio eletrônico.

Desde a Lei de Transparência de 2009 e da Lei de Acesso à Informação de 2012 a participação da população nos portais de transparência vem crescendo ano a ano. Esse acesso demanda cada vez mais aprimoramento tanto de estrutura física quanto de pessoal. Além da estrutura necessária para a população, o controle dos acessos por meio de relatório gerenciais é uma importante ferramenta para acompanhar esse fluxo de informações. O Gráfico 1 mostra um gráfico com o acompanhamento das visitas ao Portal Ceará Transparente, gerenciado pela Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará.

Gráfico 1 – Visitas ao Portal Ceará Transparente



Conforme se pode verificar no Gráfico 1, houve um crescimento de 43.380 acessos em 2009 para 1.731.865 acessos em 2020, o que representa um crescimento acumulado de 3.992%. Segundo o Relatório Gestão da Transparência 2020, da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, no ano de 2018 houve uma relevante mudança no Portal Ceará Transparente, melhorando processos, funcionalidade, informações e interações com a população, o que alavancou o crescimento de visitas entre os anos de 2018 a 2020. Esse fato demonstra que havia uma elevada procura por transparência por meio do portal. Porém, as dificuldades do sistema que ora se apresentaram reduziram o ritmo de acessos. Com um sistema moderno e capaz de atender a população, o resultado óbvio é o aumento de acessos e procura pelo serviço, a população quer informação e transparência.

Além da própria população local, a demanda por informações pode vir de qualquer lugar do mundo. A busca por dados relativos ao Estado do Ceará tem variadas motivações, tais como investimento, turismo, tecnologia e estudos científicos. As respostas sobre as questões do Estado do Ceará contribuem para a economia, no sentido que demonstra maior clareza e responsabilidade do governo em relação ao bem-estar da população, além de informar sobre questões relevantes aos negócios que podem vir a ser instalados na região. A Tabela 6 apresenta acessos de diversas localidades no site Portal Ceará Transparente.

Tabela 6 – Acessos de países no site Ceará Transparente

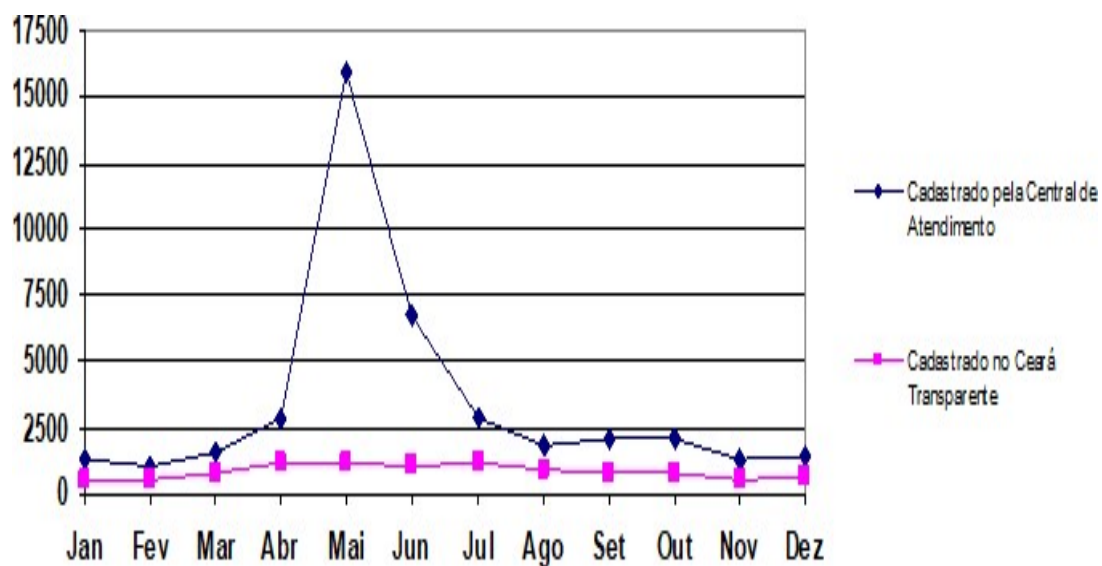
<i>País</i>	<i>Número de Visitas em 2019</i>	<i>Número de Visitas em 2020</i>	<i>Crescimento</i>	<i>Ranking 2019</i>	<i>Ranking 2020</i>
Brasil	1.449.552	1.708.804	17,88%	1°	1°
Estados Unidos	7.639	7.819	2,36%	2°	2°
Portugal	1.072	1.343	25,28%	3°	3°
Argentina	345	1.082	213,62%	6°	4°
Holanda	273	669	145,05%	12°	5°
França	336	571	69,94%	8°	6°
Alemanha	298	464	55,70%	10°	7°
Finlândia	124	462	272,58%	17°	8°
Itália	446	415	-6,95%	4°	9°
Canadá	311	365	17,36%	9°	10°

Fonte: Relatório Gestão da Transparência 2020

Conforme apresentado na Tabela 6, diversos países buscam informações e acessam o portal Ceará Transparente, sendo, fora do Brasil, os Estados Unidos o país que mais acessa o site, seguido de Portugal e Argentina.

Além do Portal Ceará Transparente, o Estado do Ceará disponibiliza outros meios de transparência, incluindo a Central de Atendimento Telefônico 155, também administrado pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, além das ouvidorias locais dos órgãos de Estado. O atendimento por meio de telefone ainda é muito utilizado pela população, em especial as pessoas que têm dificuldades de utilização de Internet e computadores. O Gráfico 2 apresenta o gráfico comparativo de demandas registradas por meio do Portal Ceará Transparente e da Central de Atendimento Telefônico.

Gráfico 2- Demandas registradas pela Central 155 versus pelo Ceará Transparente

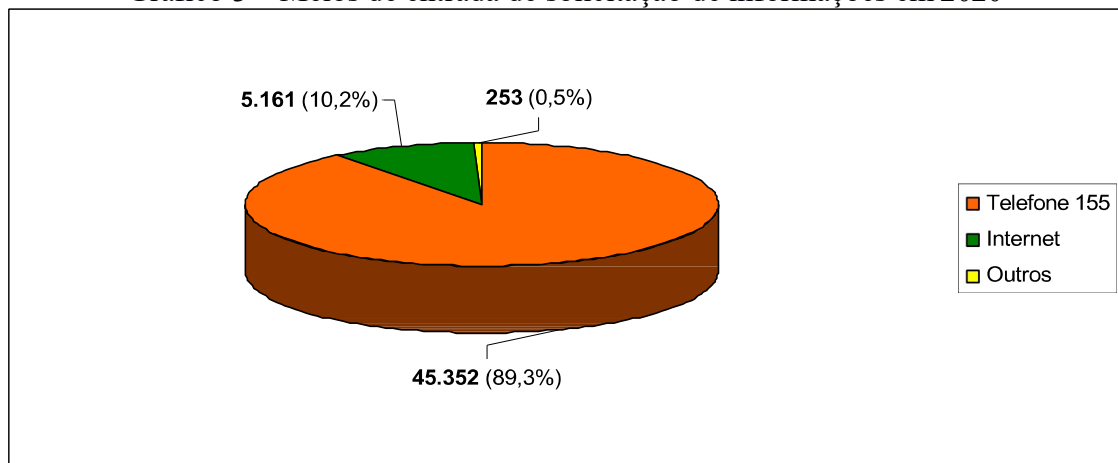


Fonte: Relatório Gestão da Transparência 2020

Conforme se pode ver na Gráfico 2, os atendimentos realizados por meio da Central de Atendimento Telefônico 155 ainda superam os acessos realizados por meio do Portal Ceará Transparente, tendo, inclusive, um grande pico nos meses de abril a junho, época em que a vacinação contra COVID19 se tornou mais efetiva no território brasileiro.

O Gráfico 3, apresenta os meios de entrada de solicitação de informações em 2020 e confirma que o telefone ainda é o meio preferido de resposta por parte da população cearense.

Gráfico 3 – Meios de entrada de solicitação de informações em 2020



Fonte: Relatório Gestão da Transparência 2020

O Gráfico 3 acima confirma que o telefone ainda é o meio preferido de resposta por parte da população cearense, correspondendo a 89.3% das solicitações de informações, seguido pelo Portal Ceará Transparente com o resultado de 10.2%.

4.4 Resumo do Capítulo

No presente capítulo foram tratados temas relacionados à transparência do governo na Internet, abordando questões relativas à importância da atuação do governo e informações disponibilizadas na *web*.

Evidenciou-se, em particular, as informações disponibilizadas no Portal Ceará Transparente, assim como o respectivo funcionamento e arquitetura de informação. O desempenho do Portal Ceará Transparente, como ferramenta de transparência, foi destacado em gráficos e números relativos a acessos e comunicações com o site.

Na sequência, foram explorados os impactos da transparência no Estado do Ceará, explicando como funcionam os comitês de acesso à informação, o portal Ceará Transparente e a evolução das ferramentas de transparência desde a sua implantação. Nesse sentido, analisou-se a relevante evolução do número de acessos ao Portal Ceará Transparente e atendimentos por meio de chamada telefônica, assim como as requisições de informação por parte de pessoas físicas e pessoas jurídicas, tanto no Estado do Ceará quanto do resto do mundo.

CAPÍTULO V – Finanças Públicas e Indicadores

Diante de seguidas recessões econômicas e desequilíbrios orçamentários na história Brasileira, vários estudos têm sido realizados no sentido de encontrar a melhor equação para o equilíbrio das contas do governo e manutenção das despesas necessárias para o suprimento das demandas da sociedade. Diante desse cenário foram produzidas diversas interpretações e linhas de raciocínio, ainda sem definição para o caminho que será seguido, tornando ainda mais complicado para a população entender o que esperar do futuro das finanças públicas no Brasil.

Durante vários anos foram produzidos diversos normativos a nível federal, estadual e municipal, alguns impulsionados pelo poder executivo, outros pelo poder legislativo, todos no sentido de trazer alguma organização e responsabilidade aos gestores de recursos públicos, passando por áreas de contabilidade, finanças, orçamento e indicadores.

De acordo com a vasta legislação, as finanças públicas têm papel central nos governos, sendo, por meio dessa, capaz de receber e distribuir os recursos financeiros, no sentido de promover a aplicação das políticas públicas. O controle das finanças é fundamental para que os gestores possam entender e responder corretamente o fluxo de necessidades e atividades, sendo, também, papel de toda a população, acompanhar o funcionamento da gestão financeira.

Para início de entendimento sobre finanças públicas precisa ficar bem claro que, em razão do imenso volume de recursos geridos por um ente estatal, obviamente o governo tem elevado impacto na economia das regiões, impulsionando investimentos, consumo e poupança.

Enfim, os resultados de boas e más práticas de finanças públicas precisam ser estudados, monitorados e evidenciados, no sentido de fortalecer o aprendizado e melhoria contínua dos gestores e legislação financeira.

No presente capítulo aprofunda-se a área das finanças públicas, sendo introduzidos conceitos, históricos, legislação e seu papel nas políticas públicas.

5.1 Finanças Públicas

O termo “finanças públicas” tem raiz etimológica atrelada à palavra latina *finis*, que se refere a limite ou fim, sendo interpretado pela palavra em francês *finance* e entendida como o “término do prazo de uma dívida”. Essa palavra, portanto, sugere o relacionamento de um devedor e de um credor e o prazo de pagamento para quitação dessa obrigação (por parte do devedor) e desse direito (por parte do credor). Na junção de “finanças” e “públicas” temos essa relação e organização de dívida e pagamento direcionada para a área governamental, que é responsável pela gestão pública.

Atualmente diversos autores discutem o papel do Estado e sua interferência na vida das pessoas, tanto no aspecto econômico como social. Segundo Costin (2010), o Estado seria um conjunto de pessoas que criam regras de organização. Essas regras decorrem da autoridade do Estado em propor as leis, aprovar e forçar sua obediência, para o bem comum, como destacado por Weber (2003) ao defender que o Estado é o monopólio do exercício legítimo da força.

Apesar do forte termo “força” utilizado por Max Weber (2003), a interpretação mais segura que se faz seria da legitimidade e competência do Estado, que por meio de representantes eleitos e investidos em cargos de gestão, possuem a autoridade necessária para conduzir a população ao bem-estar e satisfação de suas necessidades.

Pereira (1999) conceitua finanças públicas como operações destinadas à obtenção, distribuição e aplicação de recursos públicos para consecução de metas do governo na satisfação das necessidades da população.

Nesse sentido, as finanças públicas são uma ferramenta para que o governo possa gerenciar os recursos obtidos, que são utilizados para atender às demandas, quase infinitas, dos cidadãos.

Ao investigar a relação dos gastos públicos com o crescimento econômico, Assis e Nogueira (2016) concluíram pela importância desses gastos, sendo vital para o alcance desse objetivo, observando também que ao manter a capacidade de financiar seus gastos de maneira equilibrada, evitando déficits, estimula-se o crescimento sustentável do produto interno bruto.

Essa visão de gastos sustentáveis não foi constante na história Brasileira. Na década de 1980 o Brasil optou por promover maior gasto público como uma alternativa de incentivo para crescimento econômico, fundamentado por uma perspectiva keynesiana (Orair, 2016). No entanto, um dos efeitos dessa política keynesiana foi um relevante aumento do endividamento dos estados e municípios para com a União (Fioravanti; Pinheiro; Vieira, 2006).

No Brasil, posteriormente, a política fiscal, sob consenso acadêmico, adquire concentração na sustentabilidade do endividamento direcionando a gestão pública para que haja controle dos seus dispêndios como meio de estabelecer o equilíbrio (Orair, 2016).

Dentro do controle das despesas e receitas públicas existem funções econômicas que pretendem ser alcançadas. Rezende (2001) divide a responsabilidade das finanças públicas em promoção de alocação de recursos, distribuição de renda e manutenção da estabilidade econômica.

5.1.1 Histórico das Finanças Públicas no Brasil

O Brasil nos últimos 100 anos tem tido uma história de grande variação em sua situação fiscal, passando por períodos de avanços econômicos e financeiros e de graves problemas fiscais e retração econômica. Nessa seção será apresentada uma breve introdução acerca das ocorrências relacionadas a finanças públicas nesse último século.

Antes do século XVIII, época em que o Brasil era colônia de Portugal, havia pouca participação do Estado nas atividades financeiras e econômicas do Brasil, tendo sido considerado um período em que o comércio controlava livremente todas as atividades, sem qualquer controle estatal, situação que mudou a partir da descoberta de ouro em território Brasileiro, momento em que a Corte Portuguesa foi enviada ao Brasil.

Com a chegada de autoridades com força estatal, aumentou-se o interesse pelo potencial econômico e desenvolvimento local, tanto em razão de necessidade de estrutura para acomodar as exigências dos novos hóspedes, quanto para saciar a necessidade de cobertura dos altos custos da Corte Portuguesa e seus agregados. Iniciou-se então a introdução de mecanismos de arrecadação de tributos, isenções e incentivos fiscais.

O Brasil tinha na agricultura sua principal atividade econômica. Portanto, as novas estruturas introduzidas pela Corte portuguesa foram voltadas a essa área, gerando grande expansão, incentivadas por capital estrangeiro e acordos intermediados pelo governo. Obras de saneamento, portuário e ferroviário surgiram com grande força nessa época. Mesmo com as reduzidas taxas de industrialização. Já nesse tempo o governo adotava medidas de protecionismo por meio de tarifas de importação, demonstrando um interesse e planejamento futuro para a expansão desse setor.

A intervenção do Estado foi essencial para os primeiros investimentos privados no setor de transporte. Assim, apesar da maior parte dos recursos virem do exterior, essa intervenção garantia taxas mínimas de retorno sobre os investimentos. Com o tempo, toda essa área de logística passou a ser estatizada, passando os custos para o governo, que por sua vez cobrava taxas de utilização. Em razão das dificuldades de equação das taxas cobradas e baixas taxas de retorno, esse modelo de manutenção e expansão passou a trazer dificuldades financeiras ao Estado.

A partir da década de 30 houve uma mudança considerável na visão de produção do país, sendo a industrialização transformada em grande prioridade para o governo. Um modelo de substituição de importações foi implantado, visando principalmente salvaguardar o país de crises externas que poderiam trazer desabastecimento e aproveitamento da mão de obra barata do país.

O Estado se fez presente por meio da implantação de instrumentos regulatórios de preços, controle de câmbio, determinação de taxas de juros e criação de entidades públicas para o acompanhamento das atividades do setor, além de abertura de crédito agrícola e industrial por meio do Banco do Brasil, fator importante para a expansão dos negócios no país.

Seguindo a tendência do final da década de 30, o governo Brasileiro passou a ampliar sua participação no setor privado, mais ligado à indústria, no sentido de promover o desenvolvimento dessa área em seu programa de substituição de importações. Nesse ponto, o Estado transcendeu suas funções de reguladores e passou a investir recursos públicos na criação e operação de grandes empresas.

Dentre as grandes empresas criadas entre 1940 e 1950 destacam-se as seguintes: Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Petrobrás e a Fábrica Nacional de Motores. Esse período coincide com Segunda Guerra Mundial, época em que as empresas eram ligadas a insumos e equipamentos úteis para possíveis participações em guerra.

Outrossim, julgando o setor de crédito ainda incipiente no Brasil, foi criado pelo governo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com o objetivo de oferecer financiamento de médio e longo prazo a baixos custos às empresas ligadas à indústria e agricultura.

O desenvolvimentismo então foi a marca dessas duas décadas, momento em que o governo participou ativamente da economia de mercado, criando, produzindo e expandindo negócios privados. Em 1957 foi criado o Plano de Metas, que passou a calcado pelo “tripé” composto por capital privado, capital público e multinacionais. Nesse plano, a participação do governo ocorreria no sentido de investimentos na área de infraestrutura e indústria metalomecânica, enquanto o capital privado atuava no fornecimento de materiais e serviços para as grandes empresas multinacionais. Nesse período foram criadas grandes empresas públicas de energia, transporte público e telecomunicações. A Tabela 7 demonstra a participação dos investimentos nacionais em cada setor.

Tabela 7 - Investimentos nos setores do Plano de Metas

Setor	Participação no Investimento Total
Energia	43,40%
Transportes	29,60%
Indústrias Básicas	20,40%
Educação	3,40%
Alimentação	3,20%
Total	100,00%

Fonte: Lessa (1983)

O Estado participativo na economia com investimentos e empresas não retirou de sua atribuição na área de regulação, indo ainda além, chegando a controlar preços de alugueis, telefonia e produtos alimentícios.

Esse modelo de desenvolvimento por meio de aplicação de recursos do governo teve grande repercussão a nível de crescimento do PIB. Porém, houve uma queda acentuada a partir de 1980, indicando, portanto, para uma falência desse método de investimentos, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 – Crescimento do PIB do Brasil em relação ao mundo

Setor	Brasil	A. Latina	Mundo
1951 / 1960	7,40%	5,10%	4,20%
1961 / 1970	6,20%	5,70%	4,70%
1971 / 1980	8,60%	5,50%	3,90%
1981 / 1990	1,50%	1,00%	3,10%

Fonte: IBGE

Inicia-se então em 1980 a fase conhecida como “década perdida”, momento em que as taxas de crescimento começaram a apresentar acentuada queda, vindo também problemas graves financeiros para o Estado e iniciativa privada.

Esse período é marcado por intensos processos de hiperinflação, déficit das contas públicas, déficit no balanço de pagamentos, juros altos, desemprego e conseqüente queda na qualidade de vida dos Brasileiros.

O modelo de investimentos públicos gerou elevado crescimento do PIB, mas ao mesmo passo, gerou também elevadas dívidas com o exterior em razão de boa parte da fonte de financiamento do governo advir de bancos estrangeiros. Esse momento coincidiu com sucessivas crises do petróleo, fato esse que retirou boa parte do crédito da praça, elevando taxas de juros e disponibilidade de rolagem das dívidas.

As empresas públicas passaram a ter quedas de receita, enquanto ainda apresentavam elevados investimentos fixos a serem mantidos, bancados ainda pelo próprio governo, ao passo que tinha o Estado ainda tinha que realizar seus gastos essenciais e próprios em educação, segurança, saúde.

Chegou-se então ao momento em que seria necessário desvincular essas receitas e despesas das empresas públicas das contas do governo, deixando-as para operar no mercado com suas próprias pernas, permitindo então que o governo passasse a atuar em suas áreas prioritárias de atuação. Deu-se então o início dos processos de privatização das empresas públicas.

5.1.2 Funções alocativa, distributiva e estabilizadora das Finanças Públicas

A função de alocação de recursos ocorre à medida que a própria administração pública produz bens e serviços. Rezende (2001) divide essa interferência governamental em direta e indireta, sendo a direta caracterizada principalmente quando o governo adquire bens e serviços do mercado interno ou atua por meio de estatais em setores estratégicos, no Brasil notavelmente empresas do setor petrolífero, correios e minério. A interferência indireta se caracteriza como políticas de tributação e regulação, que no caso afetam o peso de tributos e obrigações acessórias para as empresas, que acabam por ofertar mais ou menos de determinado produto à população dependendo dessas dificuldades/facilidades no setor.

A função distributiva de renda das finanças públicas visa reduzir desigualdades sociais e promover mais justiça social. As políticas públicas mais conhecidas nesse sentido são as de transferência de renda, tributos progressivos e subsídios, sendo utilizados em situações em que certos grupos se encontram em situação de vulnerabilidade social e necessidade de custeio direto do Estado.

A função estabilizadora das finanças públicas foca aspectos econômicos, vis macro como criação de empregos, estabilidade de preços e equilíbrio na balança de pagamentos, além de outras políticas voltadas ao crescimento econômico. Essa função descrita por Rezende também é compactuada por Keynes (1996) quando defende que o governo interfira na economia por meio de políticas fiscais e monetárias para promover pleno-emprego, estabilidade de preços e crescimento econômico.

5.1.3 Normativos acerca de Finanças Públicas brasileiras

A necessidade de uma robusta legislação voltada às finanças públicas foi sendo cada vez mais cobrada pela população, especialmente em razão de sucessivas crises financeiras que o Brasil e seus Estados membros vêm passando durante os anos.

Normativos de âmbito estadual e federal foram introduzidos em nosso arcabouço legal, sendo nesse trabalho destacados na Tabela 9.

Tabela 9 – Normativos relativos a finanças públicas

Legislação	Conteúdo
Lei nº 4.320, de 17 março de 1964 (Brasil, 1964)	Normas gerais de controle de balanços e orçamentos dos entes públicos.
CF/1988 (Brasil, 1988)	Normas de prestação de contas, tributação e princípios da gestão pública.
LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000a). Alterada pela LC nº 131, de 27 de maio de 2009 (Brasil, 2009)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Constituição Estadual do Ceará de 1989	Dispõe sobre teto de gastos, investimento, investimentos no interior do Estado e aplicação de recursos na FUNCAP

Fonte: Elaboração Própria

A Lei nº 4.320/64 surgiu para estabelecer um novo padrão contábil das receitas e despesas públicas e estatui normas de direito financeiro, tendo sido recepcionada com *status* de lei complementar pela Constituição Federal de 1988.

A referida lei implementou a obrigação de existir um orçamento público para controle de gastos, que seria votado dentro das casas legislativas, contendo discriminação de receitas e despesas, classificadas de forma pormenorizadas, o regime de competência na despesa, informativos sobre abertura de créditos suplementares, além de descritivo sobre classificação de receita, despesa, patrimônio e transferências.

A Lei nº4.320/64 também trouxe inovações relevantes relativas ao controle interno e externo das contas do governo, prevendo verificação de legalidade prévia, concomitante e posterior da aplicação dos recursos.

Como peça de controle e aferição de resultados foram criados balanços contábeis próprios para a administração pública, que demonstram os resultados gerais do exercício,

sendo esses o Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais.

Após a Lei nº 4.320/64 veio a Constituição Federal de 1988, que inovou significativamente a gestão financeira e orçamentária do país, tendo introduzido relevantes normativos para a produção do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

O PPA é um planejamento financeiro de longo prazo, com validade de quatro anos, contendo planos de investimentos e manutenção desses, conforme art. 165, § 1º, Constituição, que informa que o PPA estabelece “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A LDO é um documento preparatório para a elaboração do orçamento anual, a LOA, além de informar questões relevantes de ordem tributária. Conforme texto da norma, art. 165, II, Constituição, a LDO compreende “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

A LOA define para o ano seguinte a fixação das despesas e estimativa das receitas, sendo composta pelos orçamentos fiscal, investimentos e seguridade social. Esse orçamento não é fixo, sendo alterado durante o ano por meio de emendas e créditos adicionais, sendo possível também ser reduzido ou majorado o valor anual de despesa e receita, conforme execução durante o ano.

A CF/88 trouxe organização relevante no que tange ao federalismo cooperativo, dando autonomia aos entes federativos (Estados e municípios) e aumento de receita repartida a esses, competindo ainda à União o estabelecimento de normas gerais de direito financeiro (art. 24, § 1º, art. 163).

A Lei Complementar nº 101/2000, amplamente designada por Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas gerais e específicas de finanças públicas, criando regras para gestores públicos e implicando a esses uma maior responsabilidade sobre seus atos a frente das entidades que administram. A LRF foca seu texto no planejamento, controle e transparência.

Não obstante a existência de normativos da LRF prevendo punições à gestão, esse não é o foco dessa lei complementar, tendo legislação outras específicas com esse tema, e sim para direcionamento adoção de técnicas de planejamento para limitação das despesas e eficaz previsão das receitas, utilização do controle interno e transparência de suas ações. A eficácia e eficiência dessas ferramentas são de responsabilidade do gestor, que deve direcionar a entidade ao melhor caminho em busca do bem-estar social da população.

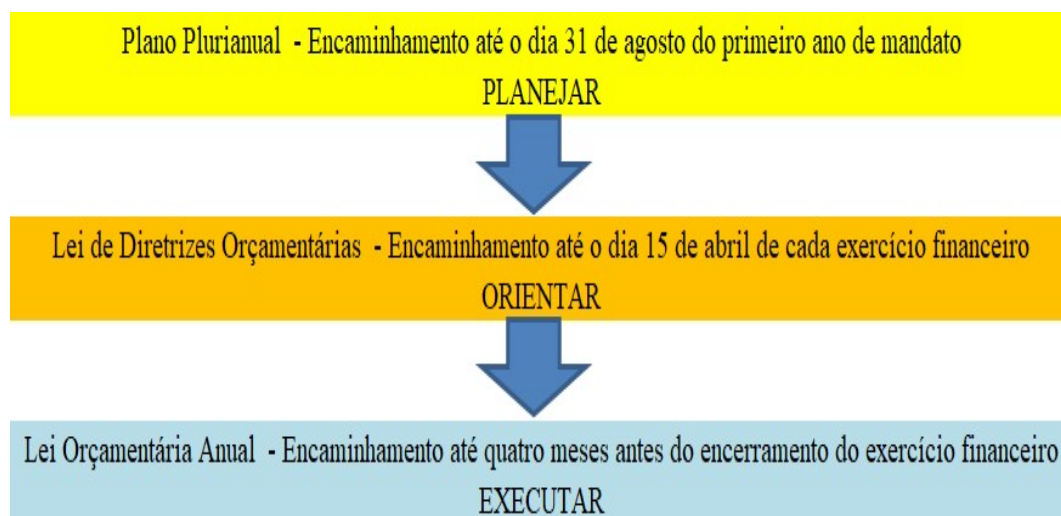
Outro normativo de grande importância para as finanças públicas do Ceará é a própria Constituição Estadual do Estado do Ceará de 1989, atualizada pela Emenda Constitucional nº 86, de 16 de fevereiro de 2016. Essa traz, além de temas ligados aos já citados normativos, novos regramentos relativos a limites obrigatórios de empenho de despesas durante o ano.

5.1.4 Principais peças orçamentárias do Brasil

Extraído de diversos normativos, entre esses a Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/64, Decreto-lei nº. 200/67 e Lei Complementar nº101/2000, o Brasil possui três peças básicas e essenciais como instrumento de planejamento e controle das receitas e despesas públicas, sendo esses o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Essas peças são elaboradas pela administração do Chefe do Poder Executivo (Federal, Estadual, Municipal) em forma de lei, passando então por modificações e aprovação legislativa.

Essas três peças orçamentárias abrangem os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e possuem correspondência entre si, sendo necessário que uma esteja de acordo com a outra para que possam ser executadas, conforme ilustração da Figura 7.

Figura 7 – Peças orçamentárias do Brasil



5.1.4.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual é um instrumento orçamentário e legislativo de elaboração e iniciativa do Poder Executivo, enviado para a casa legislativa até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato. O PPA passa a vigorar no dia primeiro de janeiro do segundo ano de mandato do atual Chefe do Poder Executivo.

Segundo art. 165 § 1.º da CF/88, que trata da elaboração do PPA:

§1.º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA abrange planos estratégicos para o governo, incluindo investimentos de longo prazo para as diversas regiões em que se localiza o ente federativo. Deve também conter informações relativas à manutenção dos investimentos, na medida em que não comprometam períodos futuros à sua implantação.

Além de ser uma peça de imposição legal, trata-se de um importante instrumento de gestão e planejamento das ações do governo, segundo Vainer, Albuquerque e Garson, (2005), o PPA representa a estratégica de médio e longo prazo do poder executivo, orientando a elaboração da LDO e LOA. No caso da União, deve também manter a compatibilidade com a capacidade operacional dos Estados e Municípios.

O PPA também é uma peça que introduz os programas temáticos do Poder Executivo aos quais se seguem programas e metas a serem alcançadas no período de quatro anos. As diversas áreas de atuação do governo, tais como saúde, educação, segurança, emprego, renda, entre outras, são destacadas e são igualmente apresentadas as ações e soluções para os problemas que se identificam.

Alguns Estados do Brasil, como o Ceará, vão mais além e incluem outras divisões no PPA a fim de demonstrar com mais clareza os programas de governo para os quatro anos seguintes. Segundo o Manual de Elaboração (2009), os Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando o alcance dos resultados desejados, tanto ao nível dos temas, quanto dos eixos. Os programas visam solucionar ou mitigar os diversos problemas da sociedade, e devem ser passíveis de monitoramento e avaliação. Os programas podem ser classificados em finalísticos, administrativos ou especiais.

A Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015, revisada pela Lei nº. 16.450, de 14 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2016-2019 no Estado do Ceará traz uma divisão de 7 Eixos Temáticos, 30 Temas Estratégicos e, por fim, os 80 Programas. Os 7 Eixos Temáticos foram designados por 7 Cearás: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico.

Cada Eixo foi construído de modo a priorizar temas estratégicos, no sentido de representar as grandes áreas de atuação do Governo Estadual e suas políticas públicas. Os nomes dos eixos estão relacionados com a sua área de atuação, sendo também considerados centros de custos para efeitos de contabilidade gerencial e elaboração de relatórios a fim de acompanhar as despesas realizadas em cada área.

5.1.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma peça orçamentária e legislativa de elaboração e iniciativa do Poder Executivo e estabelecida a partir do Plano Plurianual, enviada para a casa legislativa até o dia 15 de abril do mesmo ano, todos os anos, sendo então analisada e devolvida para sanção do Executivo até ao final da primeira seção legislativa.

Segundo art. 165 § 2.º da CF/88, que trata da elaboração da LDO:

§2.º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Conforme Andrade (2005), as finalidades da Lei de Diretrizes Orçamentárias é orientar a elaboração e planejamento da Lei Orçamentária Anual. Além disso, dispõe sobre alterações na legislação tributária, estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, limites de gastos orçamentários para os poderes legislativo, judiciário e ministério público, gastos com pessoal, políticas fiscais, aplicação dos recursos públicos, a estrutura do orçamento, entre outros assuntos orçamentários.

Segundo Kohama (2003, p. 62), o objetivo da LDO é:

(...) nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendido aqui orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

5.1.4.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual é um instrumento orçamentário e legislativo de elaboração e iniciativa do Poder Executivo, enviado até quatro meses do encerramento do exercício, com devolução até ao dia 22 de dezembro. A Lei Orçamentária Anual passa a vigorar no dia primeiro de janeiro do ano seguinte.

Segundo art. 165 § 5.º e § 8.º da CF/88, que trata da elaboração do PPA:

§5.º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

...

§8.º a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Segundo Slomski (2003, p. 304), o orçamento público é:

(...) uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e autorização (fixação) da despesa, e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

Conforme Andrade (2005), a Lei Orçamentária Anual é uma peça orçamentária cuja finalidade é gerenciar receitas e despesas do governo, evidenciando sua política econômica e financeira, discriminando alocações de recursos nas diversas áreas de atuação estatal.

A Lei Orçamentária Anual não é uma peça estanque, podendo ser flexibilizada e alterada por meio de decretos e modificações legislativas. Isto significa que o orçamento é um processo dinâmico e contínuo, se adequando conforme as necessidades e oportunidades que ocorrem durante o ano. O ritmo de receitas dita o ritmo das despesas, sendo sempre acompanhado pelos poderes legislativo e judiciário. Segundo Rosa (2013), o orçamento deixou de ser apenas uma peça simples legal para se tornar um documento de planejamento, com metas e objetivos a serem alcançados, e que possibilita à gestão acompanhar e avaliar resultados.

5.1.5 Fundamentos da contabilidade governamental

A atuação da contabilidade pública vem passando por diversas transformações, no sentido de se alinhar com as melhores técnicas de mensuração, registro, avaliação, controle e evidenciação dos atos e fatos administrativos, que tenham efeitos presentes ou futuros no patrimônio ou resultado das entidades públicas. Conceitos da contabilidade privada vêm cada vez mais sendo absorvidos pela contabilidade pública, a fim de padronizar o entendimento para os diversos stakeholders, sem, porém, deixar de transmitir as particularidades do setor público, o qual se encontra sob tutela muito mais regradada de legislações específicas e controles sociais e políticos.

Segundo Santos e Castro (2015), a contabilidade pública, após a invenção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), passou a agir além de meramente cumprir suas funções no cumprimento de leis e outros normativos, passando então a se alinhar a e convergir com normas internacionais de contabilidade, tornando-se mais útil no sentido de evidenciar o patrimônio e suas modificações. Os sistemas de custos, que ora se encontravam fora do sistema contábil público, passaram a ser cobrados e registrados, e os conceitos de avaliação patrimonial também passaram a ser prática no setor público.

A contabilidade pública possui certas particularidades que a diferencia da contabilidade privada, passando por aspectos orçamentários e legais que não existem na área privada. O setor público demanda uma série de relatórios de acompanhamento com o intuito de cumprir legislações específicas, tornando então necessário que sejam explanados conceitos orçamentários de receita, despesa, dívida, previdência e caixa, com o objetivo de melhorar a compreensão dos temas.

Afirma Kohama (2003) que a contabilidade é uma técnica que subsidia relatórios com oportunidade e fidedignidade, auxiliando no processo de decisão dos gestores e informando sobre a situação patrimonial e financeira das entidades, demonstrando os atos e fatos que podem ser mensurados e evidenciados contabilmente.

Ainda Kohama (2003), conceitua a contabilidade pública como a técnica usada para registrar, sintetizar e interpretar as alterações orçamentárias, financeiras e patrimoniais dos entes públicos, evidenciando as movimentações no sentido de fortalecer o processo de prestação de contas junto à população.

Por meio de portaria conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento e Finanças, o Governo Federal, sendo assessorado pelas principais entidades de contabilidade, publica o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), sendo a última atualização em 2021, correspondente à 9ª edição. Nesse manual encontram-se conceitos de contabilidade pública que devem ser seguidos por entidades obrigadas a adotar esse tipo de escrituração.

5.1.5.1 Receita pública

Assim como na iniciativa privada, no setor público também existe uma complexa técnica contábil que suporta a escrituração das receitas, porém, com a particularidade da previsão contábil dessas entradas de recursos.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2021):

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado

denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

As receitas extraorçamentárias apenas transitam dentro das contas do governo, ficando temporariamente sob posse das entidades. Exemplos de receitas extraordinárias seriam depósitos judiciais e contas pagas erroneamente. As receitas orçamentárias são aquelas que aumentam o saldo disponível e podem ser utilizadas para efetuar as despesas públicas.

Em razão da extensa quantidade de formas, tipos, funções e competências de receitas que a administração pública pode receber, existem diversas classificações para fins contábeis. De forma a apresentar as informações mais agregadas para fins de análise macro e de finanças públicas, indica-se a seguir, segundo o MCASP (2021), a classificação por natureza que divide a receita pública em dois grandes grupos, e outros três com informações mais analíticas, sendo esses identificados conforme a origem do recurso e seu fato gerador, conforme se mostra na Tabela 10.

Tabela 10 – Classificação por natureza da receita

Categoria Econômica	Categoria Econômica
Receita Corrente Orçamentária ou Extraorçamentária	Receita de Capital Orçamentária
Receita Corrente Extraorçamentária	Receita de Capital Extraorçamentária
Origem da Receita	Origem da Receita
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	Operações de Crédito
Contribuições	Alienação de Bens
Receita Patrimonial	Amortização de Empréstimos
Receita Agropecuária	Transferências de Capital
Receita Industrial	Outras Receitas de Capital
Receita de Serviços	
Transferências Correntes	
Outras Receitas Correntes	

Fonte: elaboração do autor

Ainda segundo o MCAPS (2021), a receita conforme classificação por natureza pode ser descrita da seguinte forma:

1. Categoria Econômica: são divididas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, sendo a primeira um instrumento para aplicar em programas governamentais e ações orçamentárias de custeio, cuja entrada aumenta a disponibilidade de recursos do governo. As Receitas de Capital são um instrumento para aplicar em programas governamentais e ações orçamentárias de capital de longo prazo, não aumentando a situação patrimonial do governo.
2. Origem da Receita: trata-se de uma subdivisão da categoria econômica, sendo uma especificação relativa ao fato gerador da receita. Do lado das receitas correntes há origens majoritariamente advindas de tributos e serviços públicos remunerados por taxas ou outras formas e transferências do governo que deverão ser aplicados em despesas correntes. Do lado das receitas de capital há origens por venda de ativos e assunção de dívida, além de receitas que deverão ser aplicadas em despesas de capital.

As demais três classificações se referem à Espécie, Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita e Tipo. A Espécie detalha a origem das receitas conforme seu fato gerador, especificando, por exemplo, que espécie de contribuição foi recebida pelo governo, ou o tipo de imposto, taxa ou contribuição de melhoria. O desdobramento para identificação de peculiaridade da receita identifica de onde proveio a receita, se é exclusiva do Estado ou do município. O Tipo se refere à parte mais analítica da receita, identificando juros, multas, mora e principal de dívida.

5.1.5.2 Despesa pública

Assim como nas receitas, no setor público também existe uma complexa técnica contábil que suporta a escrituração das despesas, sendo necessário também, diferente da iniciativa privada, a particularidade da previsão contábil dessas saídas de recursos.

Segundo MCASP (2021):

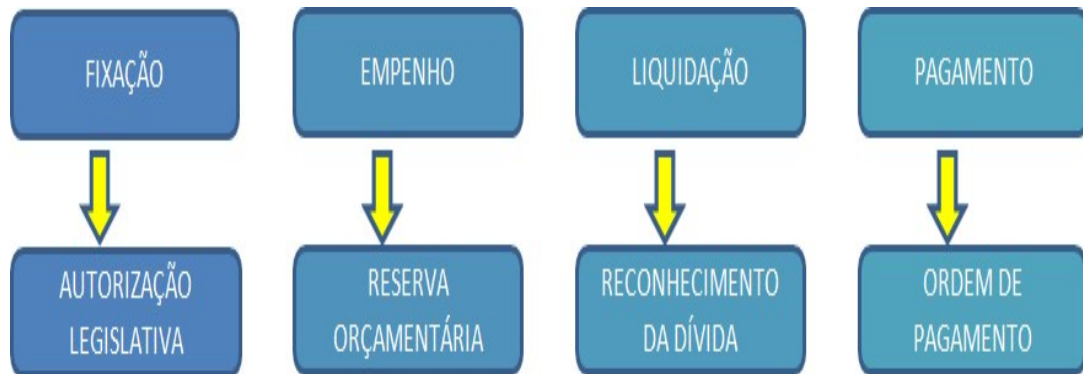
(...) a lei orçamentária que fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade

(...) despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. Dispêndio extraorçamentário é aquele que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios.

Andrade (2005) conceitua despesa pública como todo o dispêndio de recursos públicos ou pagamento efetuado com o intuito de finalizar gastos fixados na Lei de Orçamento Anual, a qualquer título, nesses inclusos serviços públicos, investimentos, amortização de dívida e juros e, ainda, depósitos.

Segundo o MCASP (2021), a despesa pública possui quatro estágios, incluindo a fixação, o empenho, a liquidação e o pagamento. A fixação é a determinação do valor a ser registrado como despesa pública. O empenho é o ato da administração pública que reconhece a obrigação de pagamento, reservando, então, parte do orçamento no sentido de separar os recursos sua realização. A liquidação é o momento em que a administração pública analisa os documentos e as provas físicas que comprovam que o serviço foi prestado ou que a mercadoria ou produto foi entregue, reconhecendo assim o passivo a pagar. O pagamento é o momento em que a administração pública salda a dívida com o seu credor, conforme se ilustra na Figura 8.

Figura 8 - Estágios da despesa pública



Assim como na escrituração contábil das receitas, em razão da extensa quantidade de formas, tipos, funções, competências de despesas que a administração pública pode executar, existem diversas classificações para fins contábeis. De forma a apresentar as informações mais agregadas para fins de análise macro e de finanças públicas, segue abaixo, segundo o MCASP (2021), a classificação por natureza, a qual divide a despesa pública em dois grandes grupos, e outros dois com informações mais analíticas, sendo esses identificados conforme o destino do recurso.

Tabela 11 – Classificação por natureza da despesa

Categoria Econômica	Categoria Econômica
Despesa Corrente	Despesa de Capital
Grupo de Natureza de Despesa	Grupo de Natureza de Despesa
Juros e Encargos da Dívida	Investimentos
Outras Despesas Correntes	Amortização da Dívida
Pessoal e Encargos Sociais	Inversões Financeiras

Segundo o MCASP (2021), a despesa conforme classificação por natureza pode ser descrita da seguinte forma:

1. Categoria Econômica: subdivide-se em Despesas Correntes e Despesas de Capital, sendo a primeira descrita como “todas as despesas que não

contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Isto significa que são despesas de custeio da máquina pública e seus serviços, enquanto a segunda é descrita como “todas as despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital”, sendo utilizadas para a formação de ativos de longo prazo.

2. Grupo natureza de despesa: trata-se de uma subdivisão da categoria econômica, sendo uma especificação relativa à destinação da despesa. Do lado das despesas correntes há majoritariamente gastos com custeio, folhas de pagamentos e juros de dívidas. Do lado das despesas de capital há compra de ativos de longo prazo, amortização de dívidas e investimento em capital de empresas já em operação.

As duas classificações adicionais se referem à modalidade de aplicação e elemento de despesa. A modalidade de aplicação detalha se a despesa será aplicada pela entidade da mesma esfera de governo ou outra diversa, e o elemento de despesa tem como intuito especificar e identificar o objeto do gasto, agregando-o em contas mais analíticas.

5.1.5.3 Operações de Crédito

As entradas de recursos advindas das operações de crédito devem ser escrituradas na contabilidade públicas desde a sua previsão, tanto na parte das entradas quanto saída de recursos provenientes dessa operação.

Segundo MCASP (2021), operação de crédito:

(...) corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Assim como as empresas, os governos também necessitam de contratar dívida em seu processo de cobertura de necessidade financeira presente ou futura. Entre os motivos

de contratação de dívida está a reduzida arrecadação em relação às despesas e à necessidade de financiamento de grandes projetos que não podem ser cobertos pela receita prevista. O que se pede aos gestores públicos em relação à contratação de dívida pública é o bom planejamento e a previsão desses contratos, sempre acompanhados com o bom emprego dos recursos contratados. Quer isto dizer que se pede a utilização dos recursos em algo que vai gerar benefícios à população superiores aos juros da operação de crédito.

Platt Neto (2009, p.67) elenca algumas das necessidades em que a operação de crédito é necessária:

a) Suprir déficits orçamentários: na elaboração do orçamento (LOA) pode haver a necessidade de complementar a receita, com vistas a assegurar o equilíbrio da peça orçamentária (receita = despesa). Outra oportunidade é a indicação de operações de crédito como fontes para abertura de créditos adicionais, autorizados também por lei, durante a execução do orçamento. Leia os artigos 3º e 43, §1º, IV, da Lei nº 4.320/64

Suprir déficits financeiros: durante a execução do orçamento pode haver problemas financeiros, com ineficiências de caixa. Havendo descompasso entre receitas arrecadadas e despesas pagas, podem ser realizadas operações de antecipação da receita orçamentária (ARO). Tais operações são extraorçamentárias. Leia o art. 7º, II, da Lei nº 4.320/64. Trataremos mais sobre este tema adiante.

Registrar depósitos e resíduos passivos: são referentes a valores que não pertencem ao Estado e que ele não pode dispor como seus. São provenientes de receitas extraorçamentárias e que deverão ser restituídos ou pagos a quem for de direito. Estudaremos mais estas operações em unidade posterior, que trata do Balanço Financeiro. Exemplos: retenção de imposto de renda e de contribuição previdenciária na fonte (folha dos servidores) e recebimentos de depósitos judiciais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal elenca no art. 29 as seguintes definições de dívida pública, como se transcreve a seguir:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes

definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios; III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada; V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

É importante destacar que a legislação que estabelece a dívida pública deve obedecer a critérios rígidos de custo-benefício, mas também encontra limite legais para a sua assunção e o seu nível de estoque, normalmente medido em relação à receita corrente líquida do governo num determinado ano.

5.1.5.4 Solvência orçamentária

O planejamento financeiro do governo é essencial para que seja possível proporcionar, de forma sustentável, bem-estar social e gerar segurança para empresários e investidores. O lucro é importante e vital para a existência de uma empresa, e, apesar de não ser o objetivo dos governos, o saldo positivo ou mesmo o equilíbrio entre receitas e despesas é essencial para que a máquina pública funcione sem prejuízo da gestão dos recursos públicos.

Nesse enfoque, a solvência orçamentária torna-se um assunto importante a ser discutido em finanças públicas, pois é de interesse de todos que os recursos públicos, apesar das elevadas demandas da população, sejam utilizados conforme o planejado e aprovado em lei, sem surpresas desagradáveis de déficits inesperados ou excessivos que prejudicam gerações futuras.

Lima e Diniz (2006, p.176) conceituam solvência orçamentária como a capacidade do governo de assegurar a:

- Manutenção de equilíbrio orçamentário constante;
- Produção de saldo de reservas financeiras e orçamentárias para fazer frente a possíveis emergências;
- Manutenção de liquidez constante para fazer frente a despesas correntes.

Ainda de acordo Lima e Diniz (2016), um governo com boa solvência orçamentária deve gerar receitas suficientes para cobrir as despesas, sem que haja necessidade de recorrer a reservas financeiras, sendo essas produzidas por acumulo de superávits financeiros em bons momentos financeiros, que deverão ser utilizadas por ocasião de cenários desfavoráveis na economia ou possíveis emergências.

Nesse sentido, Groves e Valente (2003, p.61), especificam que os governos com dificuldades financeiras evidenciam as seguintes situações:

- Manutenção de contínuo de déficit operacional;
- Manutenção de contínuo declínio nas reservas financeiras e na liquidez;
- Erros constantes de previsão de receitas;
- Ineficiência de controle orçamentário.

Por outras palavras, a deterioração das contas públicas ocorre verificando-se mais de um exercício financeiro e observando-se a deterioração dos indicadores de solvência orçamentária. Destaca-se então que é possível um governo apresentar déficit

orçamentário em um ano específico e, de forma planejada, pois esse governo pode ter reservas suficientes para arcar com essa situação momentânea, sendo, portanto, uma utilização dos recursos excedentes de anos anteriores. O que não pode é a deterioração contínua e não planejada dos recursos públicos por meio de déficits recorrentes, prejudicando a solvência orçamentária do governo.

Em resumo, o déficit orçamentário pode ser considerado normal e não problemático, caso não esteja ocorrendo todos os anos e não haja redução considerável das reservas financeiras obtidas em anos anteriores.

O Estado possui mecanismos como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para planejar as receitas e despesas. Porém, em alguns casos, ajustes precisam ser realizados nesses planejamentos e leis aprovadas no sentido de adequar as despesas ao cenário que o governo se encontra.

5.1.5.5 Regime Próprio de Previdência

Com o passar do tempo e o envelhecimento dos trabalhadores, é necessário que haja uma forma de manutenção da renda dessa pessoa após a perda de capacidade laboral. Diante dessa questão, uma das soluções possíveis é a adesão a um sistema de previdência, o qual deve ser financiado pelos trabalhadores durante a sua fase produtiva, para que haja recursos para prover a renda das pessoas que já se aposentaram dos respectivos trabalhos. A previdência é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, sendo composta pelo Regime Próprio de Previdência Social, constituída para servidores públicos de carreira, e Regime Geral de Previdência Social, para trabalhadores em geral.

O financiamento da previdência não é pessoal, isto é, o trabalhador não contribui para a previdência para depois usar o seu próprio rendimento. Não existe uma reserva individualizada. Segundo Ogasavara (1998, p. 6), “todos os recursos arrecadados em um exercício são utilizados para o pagamento de benefícios durante o mesmo exercício, não se constituindo, portanto, reservas como ocorre no regime de capitalização”. A contribuição dos trabalhadores em atividade sustenta a renda dos aposentados (por tempo de serviço ou por invalidez) atuais, em um sistema de colaboração solidária.

A previdência, junto da saúde e assistência social, segundo a Constituição Federal de 1988, é instituída como direito social e integrante de um sistema de proteção designado por Seguridade Social. Esse sistema é financiado por empresas, trabalhadores e o próprio governo, de forma que todos colaboram de forma solidária no sentido da redução das desigualdades sociais e da melhoria da qualidade de vida das pessoas mais vulneráveis socialmente.

Nascimento (2008, p.2) apresenta a seguinte definição de seguridade social:

A seguridade social é um conjunto integrado de medidas públicas de ordenação de um sistema de solidariedade para a prevenção e remédio de riscos pessoais, mediante prestações individualizadas e economicamente avaliáveis, agregando a ideia de que, tendencialmente, tais medidas se encaminhem para a proteção geral de todos os residentes, contra as situações de necessidade, garantindo um nível mínimo de renda.

De acordo com art. 195 da Constituição Federal de 1988 a seguridade social, que inclui a previdência social, é financiada da seguinte forma:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

- do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998)

- sobre a receita de concursos de prognósticos.

- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.

A previdência é, portanto, financiada pelo faturamento e lucro das empresas, pelo governo, quando esse é o empregador, pelo próprio trabalhador, e ainda por alguns outros meios, de acordo com o normativo. Segundo o art. 201 da Constituição Federal, além de ser de contribuição obrigatória, também é de filiação obrigatória. Por conseguinte, quem trabalha tem que aderir à previdência, no caso Regime Próprio de Previdência Social, caso se trate de um servidor público efetivo, e ao Regime Geral de Previdência Social, no caso de se tratar de trabalhadores em geral.

A situação da previdência vem-se agravando em vários Estados Brasileiros, sendo, portanto, objeto de reformas legislativas no sentido de equalizar essa conta, evitando que o sistema não se financie, e acabe consumindo recursos de outros orçamentos essenciais ao funcionamento do Estado. Segundo Ogasavara (1998, p.17):

O desequilíbrio financeiro e atuarial tem sido ainda agravado em decorrência dos principais fatores a seguir:

definição de alíquotas de contribuições usualmente de maneira empírica, sem qualquer base técnica e atuarial;

elevada evasão ou sonegação das contribuições dos governos estaduais e municipais;

deficiência na segregação total entre as contas dos governos e dos fundos previdenciários;

critérios generosos para cálculo dos benefícios, os quais muitas vezes equivalem ao salário mais alto recebido pelo funcionário ao longo do período laboral; e
gestão deficiente dos ativos dos fundos.

Visando mitigar os evidentes desequilíbrios no sistema previdenciário Brasileiro, uma nova reforma foi elaborada e publicada em âmbito Federal no ano de 2019, sendo seguida por diversos Estados Brasileiros. Trata-se da PEC 06/2019. Segundo Queiroz (2019, p.9), as modificações mais relevantes na previdência incluem as seguintes:

a) a instituição de idade mínima para o regime geral e o aumento da idade mínima para o regime próprio;

o fim da aposentadoria por tempo de contribuição;

a ampliação do tempo de contribuição dos dois regimes previdenciários;

a modificação da forma de cálculo, reduzindo o valor dos benefícios;

a proibição de acúmulo de aposentadoria e limitação do acúmulo de pensão e aposentadoria ao valor de dois salários mínimos;

a elevação da idade de concessão de benefício de prestação continuada (BPC), destinado a pessoas com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, entre outras.

Tais inovações visam a reduzir a probabilidade de déficits na previdência, assim como corrigir distorções e injustiças que haviam até então.

5.2 Indicadores de finanças públicas

Os indicadores de finanças públicas apresentam informações relevantes para governos, população e órgãos públicos, proporcionando transparência na gestão e possibilidade de acompanhamento dos resultados durante o tempo. Além desses atributos já mencionados, os indicadores são amplamente utilizados por analistas, que utilizam modernas ferramentas para compreender o passado, presente e futuro dos entes públicos, os indicadores dizem muito sobre o comportamento de uma entidade.

Cassiolato e Gonzalez (2009, p.24) definem indicadores da seguinte forma:

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

De acordo com esses entendimentos, os indicadores são capazes de fornecer informação necessária para corrigir falhas ocorridas na execução do que foi planejado, ou mesmo detectar erros no próprio planejamento, possibilitando ao gestor realizar ajustes no planejamento e execução durante o exercício de modo a melhorar os resultados. Esses indicadores, caso sejam divulgados à população, também podem ser úteis para uma cobrança mais efetiva, no sentido de pressionar o governo a apresentar melhores soluções diante dos problemas detectados e evidenciados.

Apesar do Estado já dispor de diversos relatórios e demonstrativos financeiros e orçamentários, esses se encontram ainda produzidos no sentido de atendimento a padrões legais, presos a uma linguagem altamente técnica, que vem de uma contabilidade pública ainda em processo de mudanças para se harmonizar à contabilidade comercial, mais conhecida no mundo empresarial e de negócios.

Os indicadores, apesar de, por vezes, apresentarem certo grau de dificuldade, permitem melhorar a apresentação de dados de forma sintética e resumida, proporcionando também metodologias de apresentação que permitem a comparação dos números durante o tempo.

Os indicadores também são mais facilmente resumidos e individualizados conforme a necessidade de cada pessoa, que pode apenas querer acompanhar 3 ou 4 valores, formato esse diferente do apresentado nos relatórios normais da administração pública, que tem como característica apresentar dados técnicos que requerem conhecimento elevado, e se encontram misturados com informações que podem não ser tão interessantes para os usuários.

Nesse sentido, José Pereira da Silva (1999, p.228) destaca que:

Os índices financeiros são relacionados entre contas ou grupos de contas das demonstrações financeiras, que tem por objetivo fornecer-nos informações que não são fáceis de serem visualizadas de forma direta nas demonstrações financeiras.

Segundo Matarazzo (1993), além das questões relacionadas com a dificuldade de obtenção dos dados e geração dos indicadores, há também a questão da compreensão das informações divulgadas, que muitas vezes esbarram na falta de conhecimento da população, e até dos gestores, que precisam ter esses indicadores demonstrados em uma linguagem didática, a um nível que possibilite a utilidade e assimilação das informações. Por muitas vezes é necessário que a pessoa possua um conhecimento elementar sobre os assuntos em destaque. Assim, a difusão da cultura de ler e conhecer os indicadores necessários para compreensão e acompanhamento dessas informações também precisa de ser incentivada pelos governos.

Nessa esteira, Brasil (2012, p.25-27) destaca também a necessidade dos indicadores, no sentido de apresentarem utilidade, confiabilidade e disponibilidade, e também porque captam as informações e apresentam-nas de forma simples e clara, de modo a permitir a mensurabilidade e a auditabilidade. Ainda segundo Brasil (2012, p. 16), “Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos.”

Destaca-se também que, com o avanço das tecnologias, *softwares* de inserção de dados, geração de relatório e indicadores passaram a fazer parte do cotidiano das empresas. Porém, nos governos Brasileiros ainda há muito que avançar, principalmente nessa parte final dos relatórios e indicadores. É preciso que os entes federativos desenvolvam equipamentos e recursos informatizados no sentido de automatizar a obtenção dos dados e a geração dos relatórios e indicadores, tendo em foco a apresentação dessas informações à população em seus portais de transparência.

A administração pública, sempre sujeita a normativos e controle social, precisa ter formas de acompanhar a evolução de suas finanças no decorrer do tempo, tendo nos indicadores um aliado importante para, não só ter os números atuais e passados, mas ter também metas claras para si, e para a sociedade enxergar as ações governamentais.

O uso de indicadores pelo governo é objeto de diversos artigos, livros e legislação. O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Brasil, 2010, p.21), define indicadores do seguinte modo:

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão do Brasil tem como função planejar a administração governamental, e liberar fundos para estados, além de outras atividades. Diversos projetos mantidos por meio de transferências federais a Estados e Municípios são acompanhados por indicadores, sendo necessário atestar bons resultados para a continuidade de projetos.

O uso de indicadores para os diversos setores de investimento e custeio do governo é necessário para monitorar, controlar e aperfeiçoar o projeto do governo. É possível também relacionar causa e efeito, seja da interpretação dos números, quanto pela reação

dos próprios atores envolvidos nas áreas, inclusive a sociedade. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009) “o indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”.

Além dos claros benefícios para a gestão pública, ainda existe a exigência dos órgãos de controle, como tributais de contas e órgãos que repassam recursos (transferências voluntárias). Sendo assim, a legislação Brasileira não só criou indicadores, como exigiu e pune a não conformidade no alcance dos resultados.

Portanto, é possível concluir que há duas grandes necessidades de indicadores no que diz respeito ao Governo do Estado do Ceará: as advindas de exigências legais e as provenientes de necessidades de acompanhamento de metas de gestão. Não obstante, é preciso também conhecer de onde serão extraídos os dados para a elaboração dos indicadores.

Expõe-se a seguir uma análise aprofundada que foca no entendimento de conceitos de indicadores, sua origem de dados, e na presente utilização na administração pública de indicadores baseados em informações para cumprir dispositivos legais, bem como a respectiva utilização como fonte de informações gerenciais de controle e decisão.

5.2.1 Principais relatórios para extração de indicadores de finanças públicas

Tendo-se já abordado o tema de contabilidade pública e seus principais tópicos, torna-se agora necessário identificar os relatórios e demonstrativos, produzidos com base na técnica contábil, que são úteis para a extração de informação relevante para a tomada de decisão e para o cumprimento da legislação no tocante a resultados de indicadores.

Os demonstrativos contábeis utilizados para a extração dos indicadores de gestão e normativos são obtidos a partir de dois relatórios: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

5.2.1.1 Relatório resumido de execução orçamentária

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária foi instituído pelo artigo 165, §3º da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que o Poder Executivo deverá publicá-lo em até trinta dias após cada bimestre. O RREO possui demonstrativos financeiros e orçamentários, abrangendo a administração direta e indireta de todos os poderes do ente federativo, que permitem à população e demais órgãos públicos acompanharem o desempenho das finanças do ente federativo. A regulamentação do RREO foi realizada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo normas de elaboração e publicação. O art.53 da LRF traz de forma geral os demonstrativos que integram o RREO, como se pode verificar a seguir:

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

- apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;
- resultados nominal e primário;
- despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;
- Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

No caso do Poder Executivo Federal, o RREO é elaborado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tendo sido o último produzido no ano de 2021 realizado de acordo com a Portaria nº 375, de 8 de julho de 2020, da STN, que aprovou a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais e a Portaria STN nº 709, de 25 de fevereiro de 2021. Dessa forma, o RREO de dezembro de 2021 foi publicado com os seguintes demonstrativos, que somam 13 anexos, conforme relação apresentada na Tabela 12.

Tabela 12 –Demonstrativos do RREO

Anexo	Demonstrativo do RREO
Anexo 1	Balanço Orçamentário da União
Anexo 2	Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção
Anexo 3	Demonstrativo da Receita Corrente Líquida
Anexo 4	Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social
Anexo 4	Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos
Anexo 5	Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal
Anexo 6	Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão
Anexo 7	Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Anexo 8	Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Regrade Ouro).
Anexo 9	Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos
Anexo 10	– Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social –Policiais Cíveis do DF – FCDF
Anexo 10	Demonstrativo da Projeção Atuarial das Inatividades e Pensões dos Policiais e Bombeiros do DF – FCDF
Anexo 10	Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social
Anexo 11	Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos
Anexo 12	Demonstrativo das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde
Anexo 13	Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Os referidos anexos tratam de informações financeiras relevantes para a avaliação e monitoramento das finanças públicas do Estado.

5.2.1.2 Relatório de gestão fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) foi instituído pelo artigo 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo que o Poder Executivo deverá publicá-lo em até trinta dias após cada quadrimestre. O RGF possui demonstrativos financeiros e orçamentários, abrangendo a administração direta e indireta de todos os poderes do ente federativo, que permitem à população e demais órgãos públicos acompanharem o desempenho das finanças do ente federativo. O art.55 da LRF introduz de forma geral os demonstrativos que integram o RREO, conforme a respectiva redação que se segue:

Art. 55. O relatório conterà:

- comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

dívidas consolidada e mobiliária;

concessão de garantias;

operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

despesas de que trata o inciso II do art. 4o;

- indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

- demonstrativos, no último quadrimestre:

do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

liquidadas;

empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

No caso do Poder Executivo Federal, o RGF é elaborado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, tendo sido o último produzido no ano de 2021 e entregue ao Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União em conformidade com o art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Desse modo, o RGF com atualização no dia 15/02/2022 foi publicado conforme relação de demonstrativos apresentada na

Tabela 13.

Tabela 13 – Demonstrativos do RGF

Demonstrativo do RGF
Demonstrativo da Despesa com Pessoal
Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
Demonstrativo das Operações de Crédito
Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar
Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal

Tais demonstrativos são importantes para o acompanhamento de indicadores que possuem limites a serem alcançados pelos entes federativos, sendo possível aplicação de penalidades em caso de descumprimento

5.2.2 Indicadores de gestão financeira e orçamentária

Os indicadores de Gestão Financeira, ao contrário dos indicadores normativos e legais, estão voltados à tomada de decisão e à busca por resultados por parte do governo dos entes federativos. Nesse sentido, é importante que os relatórios produzidos por meio da contabilidade pública, tais como o RREO, o RGF e outros relatórios internos gerenciais, que são utilizados para apresentação de indicadores normativos e legais, também sejam utilizados na construção dos indicadores de gestão financeira.

Em contraste com os indicadores legais e normativos, não existem leis que exijam a criação de indicadores de gestão, sendo, portanto, por meio de vontade do administrador, e da população, que esses sejam elaborados e apresentados a todos, por meio de recursos de transparência. Não sendo obrigatório, também não existe um modelo oficial a ser seguido, nem tampouco um direcionamento, a não ser pela vasta literatura que se discorre no presente trabalho.

Para que sejam produzidos indicadores de gestão financeira e orçamentária, além da origem dos dados, que são os relatórios contábeis, é necessário entender o que significa uma boa e uma má condição financeira e orçamentária, as dimensões de análise e a metodologia de indicadores.

Segundo Kloha, Weissert e Kleine (2005), apesar de diversos momentos de estresse financeiro em diversos países do mundo, o interesse por indicadores financeiros relacionados à condição financeira e orçamentária por parte de diversos autores surgiu em meados dos anos 70 do séc. XX, momento histórico em que cidades de Cleveland e Nova York apresentaram sérios problemas financeiros. Com os estudos em desenvolvimento, a partir de 1990 começaram a surgir técnicas para monitoramento da condição financeira dos governos.

Apesar do foco dos estudos serem os indicadores financeiros, logicamente, as origens dos problemas são bem mais amplas, e passam por questões sociais, emergenciais, políticos e regionais. Então, a condição financeira precisa ser destrinchada para que seja possível criar bons indicadores.

Neste contexto, segundo Berne (1992, p. 17), a condição financeira pode definir-se do seguinte modo:

É a probabilidade de que um governo satisfaça suas obrigações para com credores, consumidores, empregados, contribuintes, fornecedores, cidadãos, dentre outros, tão logo elas sejam reclamadas, bem como obrigação de prestar serviços a seus cidadãos, tanto no presente quanto no futuro.

A capacidade de arcar com as despesas é enaltecida pelo autor, no sentido em que o governo deve manter suas finanças bem organizadas para poder pagar suas dívidas, honrando contratos estabelecidos. Essa tarefa envolve o planejamento, a execução e o controle, na medida que compromissos sejam assumidos com base em uma previsão fidedigna de receitas, que haja processos eficientes de pagamento tempestivo, e que todos esses procedimentos sejam realizados com o mínimo de falhas possível.

Berne (1992) também enfatiza a questão dos cidadãos, pois além dos credores demandarem pagamentos proveniente dos serviços prestados, a população também cobra por serviços prestados por parte do governo, sendo que esses envolvem, por muitas vezes, altos custos. O governo também tem compromissos com a população.

Conceituando a condição financeira, explica Hevesi (2003, p.1) que:

A condição financeira deve ser definida como a capacidade dos governos locais para financiar serviços em uma base contínua. Esta capacidade envolve manter os níveis adequados de serviços existentes enquanto sobrevivem a abalos econômicos, sendo capazes de identificar e ajustar as mudanças de longo prazo e antecipar problemas futuros.

Nesse sentido, um ditado muito conhecido no Brasil diz que “economia se faz quando a sacola está cheia”. Isto significa que o governo precisa saber o momento de gastar e o momento de poupar. Quando há excesso de arrecadação, os governos precisam saber que é preciso guardar recursos para os momentos em que haverá menos recursos. Os abalos econômicos fazem parte do capitalismo. Portanto, é necessário que haja planejamento e preparação para esses cenários. Uma boa condição financeira significa também deter reservas de recursos para momentos de crises e emergências futuras.

Outrossim, é sabido que os abalos econômicos podem ser provenientes de erros temporários na gestão financeira. Porém, há outros fatores que podem influenciar essa situação, como a própria característica de baixa renda da população, crises internacionais, desastres e condições extremas ambientais, mudanças em características de empregos no comércio e indústria, além de questões políticas e guerras. Por fim, todas estas questões precisam ser monitoradas pelos governos e, se não previstas, ao menos estar preparados financeiramente para responder a essas situações.

Diante de tantos fatores a serem monitorados, Acir (1973, p. 4) elenca alguns sinais de alerta a serem monitorados por meio de indicadores de gestão financeira e orçamentária, como segue:

- Desequilíbrio do resultado orçamentário operacional, no qual as despesas correntes excedem, significativamente as receitas correntes em um período fiscal;
- Um padrão consistente de despesas correntes excedendo as receitas

correntes em pequenos montantes por vários anos;

- Obrigações de curto prazo em montante superior aos ativos de curto prazo (déficit financeiro)
- Saldo de empréstimos de curto prazo a pagar no final do exercício;
- Um alto e crescente índice de imposto sobre a propriedade sem arrecadar;
- Uma substancial redução inesperada do valor das propriedades;
- Técnicas pobres de orçamento, contabilidade e demonstrações contábeis;
- Técnicas inadequadas de administração financeira.

Tratam-se, portanto, de sinais objetivos de piora na condição financeira do governo, podendo indicar o início, ou um estágio mais avançado, de crise financeira em uma região. Cabe aos governos criar indicadores para monitorar essas situações, que, no sentido contrário, indicam boa condição financeira, que precisa ser mantida e aprimorada com o tempo.

Cabe também explicar que os indicadores isolados podem não ser boa base para análise de condição financeira e orçamentária. Um gestor desavisado pode considerar que um excessivo recurso em caixa pode indicar boa saúde financeira. Porém, ao observar o saldo de contas a pagar atrasado, ou demandas urgentes da população não satisfeitas, pode chegar à conclusão que há graves problemas no sistema de pagamentos e falhas na detecção de necessidades da região. Ativos imobiliários mal avaliados também já deram início a grandes problemas financeiros, até em ordem mundial, como se verificou no caso da falência do banco Lehman Brothers.

5.2.3 Princípios norteadores da elaboração de indicadores de finanças públicas

Apesar de não serem expressamente nomeados na legislação brasileira, os princípios norteadores para uma boa administração financeira governamental são extraídos, por disporem sobre a prevenção de riscos e desvios na gestão fiscal, na lei nº 4.320/64 e lei nº 101/2000.

Os princípios são, portanto, descritos por meio da doutrina e literatura de acordo com os fundamentos da responsabilidade fiscal, conforme se analisa a seguir.

5.2.3.1 Princípio do planejamento orçamentário

Para Kohama (2017), o orçamento público deve estabelecer o planejamento governamental para execução de suas políticas públicas que visam a promoção do desenvolvimento econômico e social de longo prazo. O planejamento orçamentário também deve assegurar a estabilidade da região, assim como a diminuição das diferenças sociais existentes.

O planejamento pressupõe também metas e resultados esperados para o período de no mínimo um ano, levando em consideração a capacidade operacional do governo e a necessidade de manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas.

5.2.3.2 Princípio da discriminação da despesa governamental

De acordo com Helena (2004), o princípio da discriminação da despesa governamental se refere aos aspectos qualitativos e quantitativos da despesa pública discriminada no orçamento do governo. Trata-se da vedação à inserção de despesas públicas no orçamento sem que essas sejam devidamente especificadas e identificadas onde serão alocadas. Esse princípio se refere à clareza dos objetivos da gestão pública ao inserir determinada despesa, evitando que o orçamento público se transforme em um “cheque em branco” para o administrador. Dessa forma, as análises sobre as intenções do governo são facilitadas, assim como a projeção dos resultados esperados.

O orçamento público não é uma peça estanque, podendo ser modificado durante o ano por meio de abertura de créditos adicionais, de modo que é necessário que essas alterações também sejam devidamente discriminadas, no sentido de entender os objetivos das alterações e os resultados esperados.

5.2.3.3 Princípio do controle fiscal

Ainda conforme Helena (2004), o princípio do controle fiscal se refere à

prevenção da execução de gastos acima da arrecadação, sendo esse um comportamento necessário para evitar o endividamento do governo.

Esse princípio é inferido a partir dos vários indicadores contidos na legislação, que objetivam calcular limites de despesas de diversas despesas fixas e obrigatórias, com o pessoal, com juros e custeio de manutenção, evitando que cresçam de forma a consumir todo o orçamento público.

5.2.3.4 Princípio da programação financeira

Ainda conforme Helena (2004), o princípio do controle fiscal se refere a prevenção da execução de gastos acima da arrecadação, sendo esse um comportamento necessário para evitar o endividamento do governo.

5.3 Resumo do Capítulo

Neste capítulo, a revisão da área das finanças públicas começou por uma conceituação de finanças públicas, destacando sua importância para o governo bem como a respectiva evolução histórica. As finanças públicas abrangem um conjunto de operações destinadas à obtenção, distribuição e aplicação de recursos públicos para consecução de metas do governo na satisfação das necessidades da população. Está voltada à manutenção da máquina pública e seus serviços de forma sustentável ao longo do tempo, além de se constituir como uma ferramenta essencial para influenciar o desenvolvimento econômico e social de uma região.

Foram evidenciadas as dificuldades que o Brasil enfrentou desde 1930 nas finanças públicas, passando por problemas inflacionários, falta de caixa e políticos, tendo sido uma fase importante para o desenvolvimento regional em momentos de escassez de recursos no setor privado.

Foi visto os objetivos das finanças públicas relativos às funções alocativa, distributiva e estabilizadora, evidenciando seu papel e capacidade de influência em diversas áreas dentro de uma região, passando pelo incentivo aos investimentos com retorno direto e indireto no crescimento econômico, até redução das desigualdades sociais

e de renda da população.

Na sequência foi identificado o arcabouço legal que suporta a atividade de finanças públicas nos entes públicos, passando por normativos constitucionais e leis que regulamentam essa atividade estatal. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi descrita como um marco orientador das funções específicas das finanças públicas, trazendo importantes inovações e conceitos.

Introduziu-se a seguir as principais peças orçamentárias utilizadas pelos governos para planejar e orientar as atividades de finanças públicas, incluindo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, explanando as respectivas funções e importância para a gestão orçamentária dos entes federativos.

Explorou-se a seguir os tipos de transparência, tais como a transparência ativa, que é a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, e a transparência passiva, que inclui as informações divulgadas a partir de requisição de pessoas físicas e jurídicas.

Em seguida foram colocados os fundamentos da contabilidade pública, conhecimento fundamental para que as finanças públicas e indicadores possam ser compreendidos por parte da população e demais interessados. A contabilidade é uma técnica que subsidia relatórios com oportunidade e fidedignidade, auxiliando no processo de decisão dos gestores e informando as pessoas a situação patrimonial e financeira das entidades, demonstrando os atos e fatos que podem ser mensurados e evidenciados contabilmente. Deste modo, os principais conceitos contábeis foram explicitados conforme o Manual de Contabilidade do Setor Público, desde logo a receita pública, despesa pública, operações de crédito, solvência orçamentária e regime próprio de previdência.

O capítulo avançou em seguida para a área dos Indicadores de Finanças Públicas, com uma conceituação acerca de indicadores de finanças públicas, destacando sua importância para o governo e sua utilização atual. Os indicadores são usados atualmente de forma limitada pelos governos, sendo elaborados e divulgados conforme legislação que obriga ao cumprimento de certos requisitos mínimos. As metas e os indicadores

advêm de determinação legal cujo dispositivo foi formulado há décadas.

Segundo a literatura, é possível utilizar os indicadores no sentido de melhorar os resultados da gestão dos recursos públicos, assim como utilizá-los para atender às necessidades da população de forma planejada e com acompanhamento por parte dos diversos *stakeholders* dentro de um contexto aferição da condição financeira e orçamentária do governo.

A satisfatória condição financeira foi igualmente conceituada conforme a literatura, demonstrando a respectiva capacidade de demonstrar os resultados que vêm sendo alcançados pelo governo, assim como o histórico e planejamento, de modo a permitir o acompanhamento por parte da população. As dimensões que podem ser exploradas para demonstrar as diversas visões de finanças e orçamento foram subdivididas em sete categorias, incluindo as receitas, despesas, operações de crédito, solvência orçamentária, liquidez, previdência e necessidades da comunidade.

O capítulo concluiu-se com uma análise dos principais relatórios que podem ser utilizados como origem de dados para a elaboração dos indicadores de gestão financeira, não exaurindo o total das fontes, que podem ser diversas, principalmente no que diz respeito à dimensão das necessidades da comunidade.

CAPÍTULO VI – Proposta de um Modelo de Informações sobre Finanças Públicas para o Portal Ceará Transparente

O presente capítulo propõe e desenvolve um novo modelo de informações sobre finanças públicas a ser utilizado no âmbito do Portal Ceará Transparente, levando em consideração sua utilidade e relevância para o controle social. Com esse intuito, este capítulo desenvolve a concepção de um modelo de visualização ou apresentação de informações de finanças públicas do Estado do Ceará no formato adequado à respectiva implementação no Portal Ceará Transparente, juntamente com um novo modelo de indicadores de gestão financeira e orçamentária. A utilidade e a relevância do modelo aqui proposto serão posteriormente avaliadas por intermédio de um estudo empírico conduzido junto da população Cearense.

O modelo proposto foca a transparência pública governamental e visa maximizar a utilidade para a população, tendo em vista o entendimento do estado das finanças públicas do Estado do Ceará, levando em consideração aspectos de layout, busca de dados, referências, informações cruzadas, satisfação do usuário, navegação e organização que podem ser aplicados ao Portal Ceará Transparente. A descrição do modelo é acompanhada pela demonstração da respectiva adequação às melhores práticas de formulação de indicadores e apresentação em um formato condizente com um Portal de Transparência.

O modelo proposto passou pelas seguintes três fases que se descrevem neste capítulo:

1ª fase – caracterizar o estágio atual da divulgação de informações de finanças públicas no Portal Ceará Transparente;

2ª fase – identificar os requisitos para o modelo de visualização dos novos indicadores de finanças públicas a serem divulgados no Portal Ceara Transparente, levando em consideração a necessidade de proporcionar uma interface simples, informativa e fácil de usar;

3ª fase – identificar as dimensões principais e desenvolver o conjunto de indicadores que integram o novo modelo de indicadores de gestão financeira e orçamentária para o Portal de Transparência do Ceará.

6.1 Estágio atual de divulgação de informações de finanças públicas no Portal Ceará Transparente

Atualmente, é possível visualizar no Portal Ceará Transparente alguns dos indicadores e relatórios de gestão financeira e fiscal do Estado do Ceará. O acesso é efetuado através da opção “Acessar Páginas de Transparência” a partir da página principal do Portal. A opção de “Gestão Estadual” permite consultar o conjunto de informações que se mostra na Figura 9, incluindo uma lista de relatórios e indicadores.

Figura 9 - Página “Gestão Estadual” do Portal Ceará Transparente



Fonte: <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia?locale=pt-BR#management>

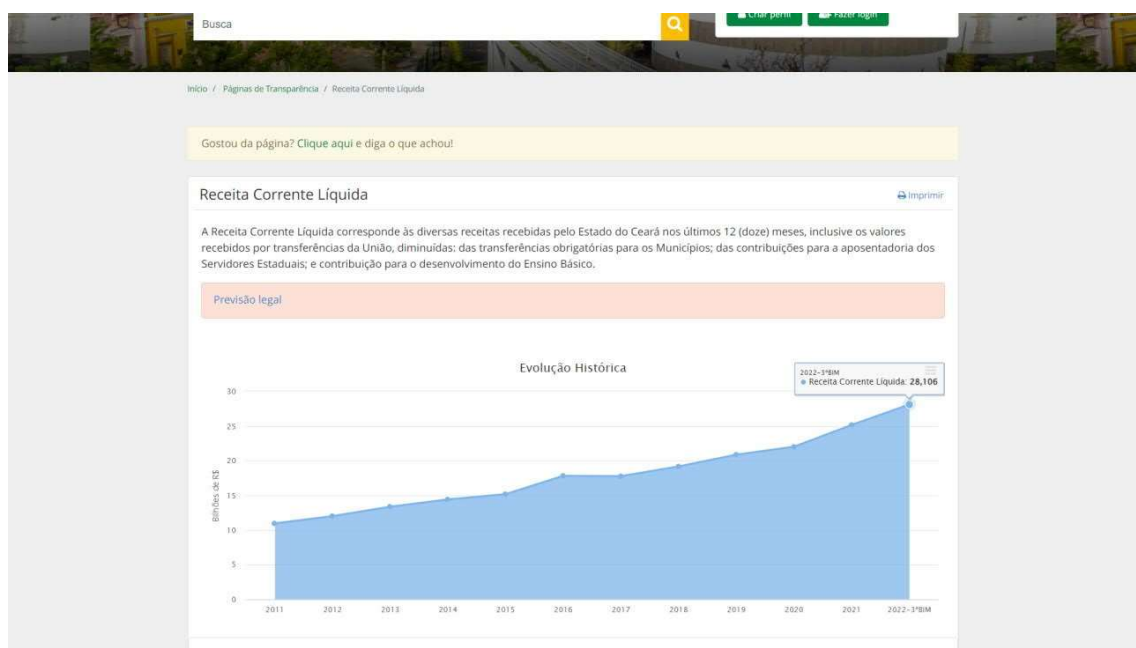
Conforme se pode verificar na Figura 9, as informações de finanças públicas atualmente disponíveis fazem parte da legislação fiscal brasileira e são de divulgação compulsória, incluindo: o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Balanço Geral do Estado. Esses relatórios seguem ritos e regras específicas da legislação brasileira, exigindo elevado conhecimento técnico de finanças públicas governamentais para que possam ser corretamente compreendidos.

Há também um conjunto de indicadores de resultado e indicadores fiscais. Os indicadores de resultado correspondem a informações relativas aos programas de governo, e incidem sobre os resultados alcançados pela gestão estadual relativos às áreas da educação, saúde, segurança e cultura. Já os indicadores fiscais correspondem à gestão fiscal do Estado e incluem informação relativa a indicadores obrigatórios por leis federais e estaduais.

Mais concretamente, os indicadores fiscais atualmente incluídos, e acessíveis em *links* separados, no Portal Ceará Transparente incluem: os indicadores de Dívida Consolidada, de Operações de Crédito, de Garantia e Contragarantia, de Receita Corrente

Líquida, de Saúde (aplicação), de Educação (aplicação), de Despesas com Pessoal, de Resultado Nominal e de Resultado Primário. A Figura 10 ilustra um exemplo de apresentação de um destes indicadores – o Indicador de Receita Corrente Líquida.

Figura 10 - Página do Indicador de Receita Corrente Líquida



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/receita-corrente-liquida>

O gráfico que pode ser visualizado na Figura 10 mostra a variação anual do indicador de Receita Corrente Líquida do Estado do Ceará, não apresentando quaisquer análises ou explicações sobre o significado dos valores indicados. Não existe sequer informação sobre a proposta de ações do governo em relação à informação prestada. Este modelo de apresentação dos indicadores fiscais repete-se para os restantes indicadores

que se podem consultar no Portal Ceará Transparente.

6.2 Requisitos do modelo de visualização de informações de finanças públicas para o Portal Ceara Transparente

O Portal Ceará Transparente foi concebido no ano de 2008, tendo sido remodelado em 2014, no sentido de obedecer aos novos regramentos advindos da Lei de Acesso à Informação. Apesar das alterações ocorridas durante todo esse tempo, ainda pouco se avançou em relação à apresentação de informações de indicadores financeiros do Estado do Ceará, não existindo tampouco outra ferramenta governamental que assegure a exposição dessas informações.

O objetivo do Portal Ceará Transparente é justamente proporcionar um elevado grau de transparência da gestão pública estadual para a população, permitindo que os cidadãos possam conhecer, criticar e participar do governo que escolheram por ocasião das eleições.

De acordo com a revisão efetuada nos capítulos 4 e 5, é necessário que o ambiente *web* correspondente ao novo modelo de visualização de informações de finanças públicas do Portal atenda aos princípios de organização, rotulação, busca e navegação da arquitetura da informação, no sentido de satisfazer os requisitos de simplicidade e facilidade de uso e de navegação nas páginas do Portal. Por outro lado, como requisitos adicionais, destacam-se os seguintes para a construção do modelo de visualização proposto:

- Usar de linguagem simples voltada ao cidadão comum;
- Disponibilizar um mecanismo de busca eficiente e eficaz;

- Proporcionar mecanismos de comunicação e percepção da experiência dos usuários (através de partilha de comentários em redes sociais);
- Facilitar o cruzamento dos dados apresentados nos resultados.

Além destes requisitos, torna-se igualmente clara a necessidade de assegurar o controle de acesso e a segurança, requisitos comuns a todos os sistemas de informação governamentais.

A Figura 11 mostra a interface atual da página principal de acesso ao Portal Ceará Transparente. Conforme se pode verificar, não existe qualquer área ou opção que destaque os indicadores de finanças públicas do Estado do Ceará. Além disso, na área de busca, se o usuário digitar a palavra “indicadores” também não surgem quaisquer opções de acesso a informação sobre os indicadores de finanças públicas, mostrando resultados que apenas conduzem a relatórios existentes em arquivos contendo informações econômicas.

Figura 11 - Página inicial do Portal Ceará Transparente



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

Visando comunicar de forma eficiente e compreensível com os usuários, sugere-se desde logo a inclusão de uma opção explícita de acesso aos indicadores fiscais e financeiros entre os rótulos principais da página inicial do site, conforme se ilustra na Figura 12. Acrescentando tal opção aos rótulos principais permite assegurar uma economia de cliques para alcançar a página principal de acesso à área de indicadores fiscais e financeiros, de forma compreensível e sem gastar muito espaço na tela.

Figura 12 – Proposta de rótulos principais da página inicial do Portal Ceará Transparente

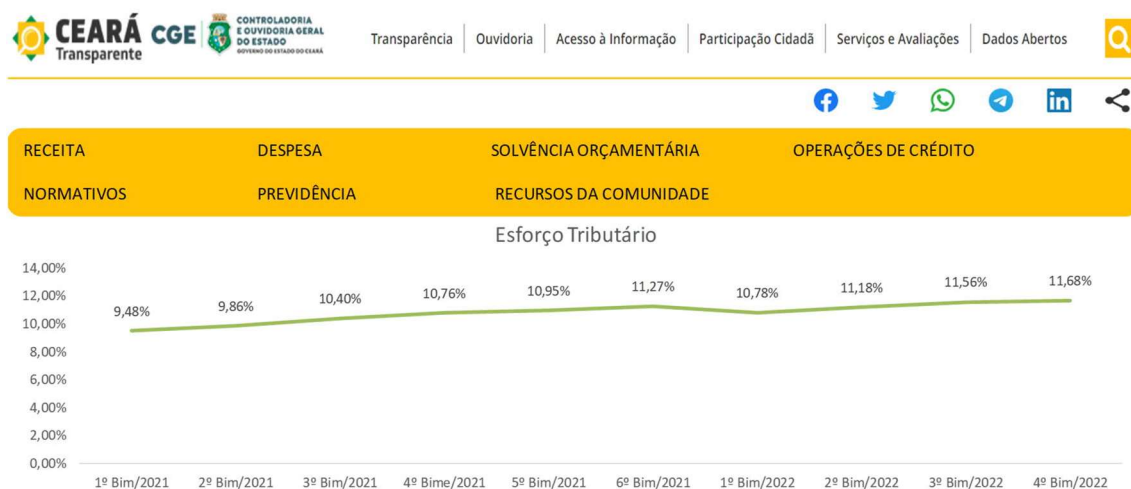
A horizontal navigation menu with a yellow underline. The menu items are: Transparência, Ouvidoria, Acesso à Informação, Participação Cidadã, Indicadores Fiscais e Financeiros, Serviços e Avaliações, Dados Abertos, Sobre o Portal, and LGPD.

Transparência Ouvidoria Acesso à Informação Participação Cidadã Indicadores Fiscais e Financeiros Serviços e Avaliações Dados Abertos Sobre o Portal LGPD

Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

A Figura 13 mostra o aspeto da interface proposta para a página principal de acesso à área de indicadores fiscais e financeiros do Portal Ceará Transparente.

Figura 13 – Interface dos Indicadores Financeiros no Portal Ceará Transparente



Fonte: S2GPR

Legenda: Ruim Regular Bom

O indicador do Esforço Tributário evidencia o crescimento da Receita com tributos em relação ao PIB. Quanto maior o resultado desse indicador, melhor a condição financeira do governo, apesar da carga tributária a que estão submetidos os contribuintes.

Fórmula: Receita tributária / PIB

Nos últimos anos, a receita apresentou incrementos maiores do que o PIB, passando de 10,18% em 2019 para 11,68% em 2022. A evolução do indicador evidencia uma melhoria financeira do Estado nos últimos anos.

Indicador Anual de 2022 - Clique no nome do indicador para ver gráfico e análise

Indicadores de Receita do Governo do Estado do Ceará

Indicador	2020	2021	2022	Indicador	2020	2021	2022
Crescimento da Receita	X,XX%	X,XX%	X,XX%	Esforço Tributário	X,XX%	X,XX%	X,XX%
Autonomia Financeira	X,XX%	X,XX%	X,XX%	Participação das Transferências Correntes na Receita Operacional	X,XX%	X,XX%	X,XX%
Variação de Recebimento de Dívida Ativa	X,XX%	X,XX%	X,XX%	Participação da Dívida Ativa na Receita Operacional	X,XX%	X,XX%	X,XX%
Participação do ICMS na Receita Operacional	X,XX%	X,XX%	X,XX%				

Fonte: S2GPR

Legenda: Ruim Regular Bom

Conheça os Grandes Números

Indicador	2020	2021	2022	Indicador	2020	2021	2022
Receita Operacional	XXX.XXX	XXX.XXX	XXX.XXX	Arrecadação de ICMS	XXX.XXX	XXX.XXX	XXX.XXX
Receita Tributária	XXX.XXX	XXX.XXX	XXX.XXX	Arrecadação de Dívida Ativa	XXX.XXX	XXX.XXX	XXX.XXX
Transferências Constitucionais	XXX.XXX	XXX.XXX	XXX.XXX				

A concepção da interface de usuário das páginas do Portal que implementam a apresentação dos indicadores fiscais e financeiros baseou-se numa estrutura com 5 áreas distintas de informações que se descreve a seguir:

1. Área do Cabeçalho: esta área das páginas, ilustrada no topo da Figura 13, foi concebida de modo a mostrar as informações que são comuns a todas as páginas do Portal Ceará Transparente, nomeadamente os logotipos, os rótulos principais e o ícone de acesso ao mecanismo de busca. No entanto, a área do cabeçalho foi ampliada com os mecanismos de comunicação dos usuários, mediante a inclusão de ícones referentes às principais redes sociais, tais como o twitter, o facebook e o whatsapp, de modo a possibilitar o compartilhamento da tela na rede social preferida do usuário;
2. Área dos Rótulos Principais: imediatamente abaixo do cabeçalho surge uma nova área que foi concebida para conter os rótulos das oito dimensões principais de visualização da condição financeira do Estado do Ceará. As dimensões que é possível escolher incluem as seguintes: Receita, Despesa, Solvência Orçamentária, Liquidez, Operação de Crédito, Normativos, Previdência e Recursos da Comunidade. Ao selecionar a opção desejada, ativa-se um *link* que ajusta, de acordo com a dimensão específica escolhida pelo usuário, a informação que será visualizada nas três áreas restantes que se situam abaixo da área de rótulos principais e que se descrevem a seguir.
3. Área da Informação Gráfica: sempre que o usuário escolhe uma das 8 dimensões da área de rótulos principais, surge uma nova área imediatamente abaixo que foi concebida para mostrar um gráfico com informação bimestral dos últimos dois anos referente ao 1º indicador englobado pela dimensão escolhida pelo usuário. O título do indicador atualmente selecionado surge acima do gráfico no centro da tela, e o gráfico permite destacar a visualização da variação do resultado do

indicador ao longo dos bimestres mais recentes, facilitando a compreensão da evolução desse resultado ao longo do tempo. A escolha de indicadores alternativos é efetuada na área de resultados dos indicadores que se explica adiante.

4. Área de Explicação e Análise Técnica do Indicador: esta área surge imediatamente abaixo da área de informação gráfica do indicador escolhido e foi concebida com o objetivo de simplificar a análise do indicador, explicando a fórmula de cálculo do indicador e detalhando a análise técnica redigida por um auditor da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará.
5. Área de Resultado dos Indicadores: a última área de informações foi concebida com o intuito de mostrar duas tabelas de indicadores relativos à dimensão de análise escolhida pelo usuário, contendo informação finalizada referente aos dois últimos anos e ao último bimestre do ano corrente. Sempre que o usuário escolhe um determinado indicador e efetua um clique no respectivo rótulo, o respectivo gráfico é visualizado na área de informação gráfica.

Os formatos escolhidos para o layout gráfico destas áreas de informações do Portal atenderam aos identificados anteriormente. Procurou-se assegurar uma interface simples, facilitando a navegação pelo conjunto de indicadores fiscais e financeiros, já que qualquer informação que o usuário deseje visualizar se encontra à distância máxima de dois cliques do rato. Destaca-se igualmente a utilização de cores na legenda, que permite mostrar com cores diferentes os gráficos dos indicadores que apresentam variações ruins, regulares e boas, facilitando a identificação rápida e imediata da situação global do indicador escolhido.

6.3 Proposta de um modelo de indicadores de finanças públicas para o Portal Ceará Transparente

No que diz respeito aos indicadores, a escolha baseou-se em critérios de utilidade e relevância para a avaliação da situação fiscal e financeira do Estado. Procurou-se respeitar o requisito de uma linguagem clara e compreensível, assegurando que a todos os usuários possam compreender facilmente a informação que é mostrada, mesmo que não sejam especialistas em informação fiscal e financeira.

Além disso, os indicadores de finanças públicas devem ainda permitir a visualização da respetiva evolução ao longo dos últimos anos, bem como destacar as fontes das informações visualizadas, conferindo autenticidade, correção e credibilidade ao novo modelo que aqui se propõe.

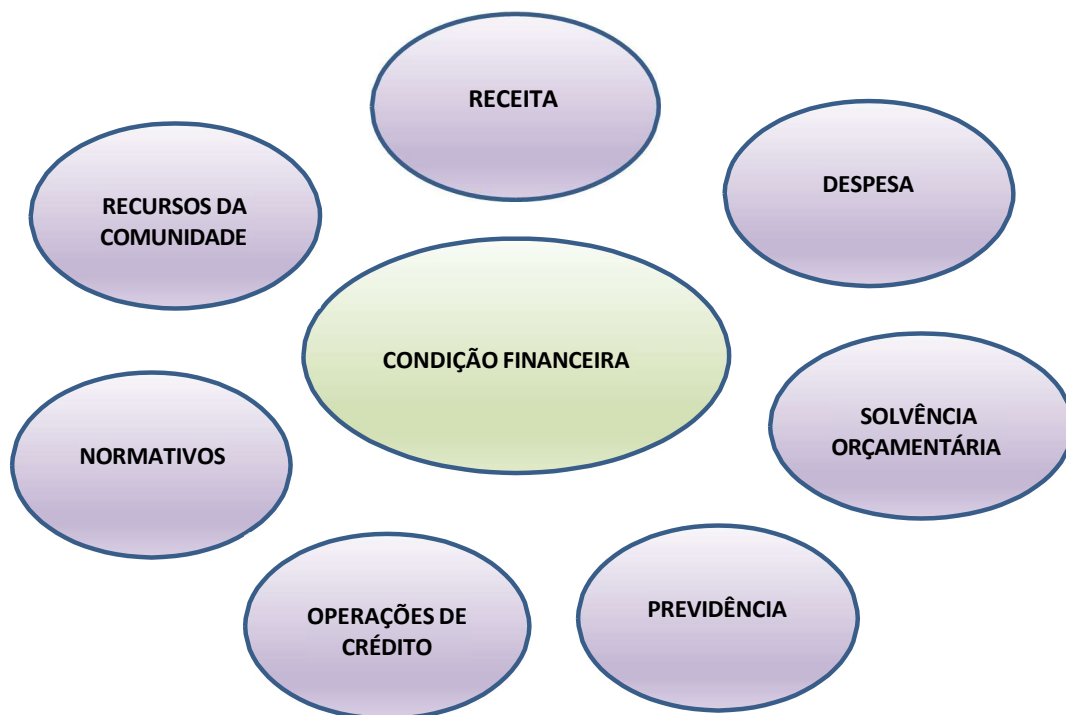
Foi visto anteriormente que o uso de indicadores é amplamente divulgado na área privada, tendo como objetivo principal assegurar o lucro sustentável através do monitoramento de, entre outros, aspectos relativos a receitas, despesas, marketing e produção. Na área das finanças públicas, é igualmente necessário estabelecer dimensões de análise de indicadores que permitam aos gestores esclarecer e acompanhar os valores mais relevantes para a tomada de decisões dentro do espectro de gestão financeira e orçamentária.

Os objetivos da administração pública são muito diferentes dos da área privada. Como ficou exposto na revisão da literatura, na administração pública o foco principal é a satisfação da população. Para isto, é necessário assegurar uma condição financeira estável que permita a alocação de recursos de forma a proporcionar o maior benefício possível para a população, sem comprometer a capacidade futura de manter o bom funcionamento do governo e respetivas instituições.

Levando em consideração esta premissa da busca contínua por uma boa condição financeira e orçamentária, foi necessário identificar e estruturar as dimensões pelas quais os indicadores devem ser classificados e organizados. Tendo como ponto de partida os tópicos identificados no MCAPS, e os modelos de indicadores de finanças públicas propostos por Groves e Valente (2003), Hughes e Laverdiere (1986), Campbell (1990) e Berne e Schramm (1986), identificaram-se as principais dimensões objeto de indicadores fiscais e financeiros, tendo-se chegado ao seguinte conjunto de sete dimensões principais

que se propõem para o novo modelo de indicadores do Portal de Transparência do Ceará: Receita, Despesa, Solvência orçamentária, Previdência, Operações de crédito, Normativos e Recurso da comunidade.

Figura 14 – Dimensões da condição financeira do modelo proposto



Conforme se ilustra no diagrama da Figura 14, há sete dimensões a serem analisadas por meio de indicadores para que seja possível determinar a condição financeira.

Descreve-se a seguir cada uma destas dimensões, identificando os respectivos indicadores de gestão, no sentido de justificar a escolha realizada para o desenvolvimento de um modelo de indicadores de gestão financeira e orçamentária.

6.3.1 Indicadores de receita

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu artigo II que a instituição deve efetuar o planejamento, a previsão e a arrecadação das receitas. A obtenção desses

recursos permite que sejam realizados os pagamentos necessários para a manutenção da máquina pública e, em última instância, a realização de seus objetivos institucionais.

Ao contrário da despesa, que possui várias etapas de procedimentais para a sua execução, a receita é apenas estimada, e vem sendo considerada no caixa no momento de sua arrecadação. Apesar dessa maior simplicidade de procedimento, esses dois momentos, a estimativa e a arrecadação são vitais para o governo. Uma má previsão de receita pode desencadear sérios prejuízos, desde obras paradas até inadimplência e pesados custos financeiros de juros.

Conforme já entendido, a receita possui várias fontes, e essas também assumem grande importância para o governo, pois cada fonte possui uma forma, volume e frequência de arrecadação diferente, além de estarem sujeitas a riscos diferentes de estimativa e arrecadação.

Dito isso, é importante que os indicadores de receita pública a selecionar para o modelo reflitam o caminho que governo está seguindo, além do cenário em que se encontra. Segundo Berne e Shramm (1986, p.98), a receita pública pode ser examinada por intermédio de indicadores que cumpram os seguintes requisitos:

- Devem ser, se possível, flexíveis, apresentando desvinculação dos gastos no sentido de permitir livre alocação em relação às necessidades de gastos do governo;
- Devem ter correlação o mais variável possível em relação à base econômica e inflação, permitindo que não haja grandes choques de estimativa em relação a mudanças abruptas de cenário econômico de uma região;
- Deve haver diversificação das fontes de receita (tributária, transferência corrente e de capital, patrimonial e serviços), de modo que a queda de arrecadação em uma fonte em razão de um motivo específico não venha a causar impacto relevante na estimativa e arrecadação total;

- Deve haver sistemas e métodos confiáveis de estimativa de receita, assim como mecanismos contábeis e estruturais e de pessoal para a efetiva arrecadação dos recursos;
- Deve haver efetiva cobrança e legislação que permita a cobrança de créditos devidos, de modo que os recursos contabilizados como dívida ativa não venham a crescer com o tempo e a ficarem impagáveis de forma descontrolável.

Do exposto é possível concluir que os indicadores de receita devem ser focados na capacidade do governo de estimar e arrecadar de forma eficiente, além de envidar esforços para que a receita não apresente redução com o passar do tempo, sendo, sempre que possível, crescente no sentido de permitir melhor capacidade operacional do governo. O Governo deve igualmente adquirir capacidade própria de arrecadação, reduzindo a sua dependência de recursos provenientes de fontes que podem variar significativamente em relação à economia e a fatores externos, e ter uma base de arrecadação variada no sentido de reduzir riscos.

6.3.2 Indicadores de despesa

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu artigo 16 que a criação, expansão e aperfeiçoamento da máquina e operação pública precisa ser acompanhada de estimativa de seu impacto nas contas no exercício corrente e nos dois exercícios seguintes. As necessidades são muito elevadas, e os recursos escassos, sendo nas despesas que o governo executa suas ações governamentais, tendo limites para essas atividades em relação à capacidade de assunção de compromissos durante os anos.

As despesas possuem diversos mecanismos de controle, e passam por criteriosas discussões antes mesmo do governo ser montado, sendo objeto de debate durante as eleições, podendo ainda ter seu destino modificado durante o exercício financeiro em razão de pressões

A pressão por despesas depende de inúmeros fatores, sendo que boa parte desses partem da população, que necessita que suas necessidades sejam satisfeitas, e cabe ao

governo, diante dessas demandas, propor um projeto que sacie da melhor forma esses desejos, tendo sempre respeito e responsabilidade com relação à legislação e manutenção da saúde fiscal no curto e longo prazo.

Segundo Berne e Shramm (1986, p.164), ao formular seus programas de governo contendo as despesas previstas, o governo deve ter atenção os seguintes aspectos:

- Saber se há pressão por parte da população acerca de gastos adicionais em relação ao orçamento;
- Saber se as principais necessidades da população estão sendo atendidas pela proposta de atividades do governo e suas despesas;
- Saber se o programa de atividades do governo e suas despesas, diante da pressão da população e suas principais necessidades, se encontra dentro das possibilidades de gastos no curto e longo prazo.

Por conseguinte, é importante que os indicadores da despesa pública a selecionar para o modelo tragam luz acerca dos gastos excessivos comparados às receitas, a fim de evitar déficits continuados. O gestor público deve observar se as despesas são de natureza fixa, ou que se prologuem por muito tempo, tendo o cuidado para que novos projetos que demandem aumento de despesa por um período prolongado possam ser cobertos pelo aumento da receita. É necessário também que haja um sistema eficiente e moderno de planejamento de despesas, no sentido de evitar desperdícios em projetos iniciados e não finalizados por falta de recursos.

6.3.3 Indicadores de solvência orçamentária

O resultado da execução orçamentária, que é calculado pela divisão das receitas operacionais pelas despesas operacionais, demonstra a capacidade da entidade de produzir receita para atender às necessidades fiscais da população. Caso haja mais despesas que receitas operacionais, entende-se que há déficit a ser coberto por meio de empréstimos, demonstrando uma situação problemática de geração de receitas para suprir as despesas de operação do governo.

Apesar de um déficit no resultado orçamentário parecer ruim, a análise simplória desse indicador não demonstra claramente a condição financeira de um Estado. Nessa linha, Groves e Valente (2003) destacam que “um déficit operacional em algum ano não deve ser motivo para preocupação, mas déficits frequentes e crescentes podem indicar que as receitas correntes não suportam as despesas correntes e que sérios problemas estão por vir”.

Enfim, a solvência orçamentária não pode ser encarada como uma busca constante ao superávit, até porque governos não são empresas, não tendo, portanto, o foco em obter resultados financeiros positivos, e sim atender às necessidades da população.

Dafflon (1996) também destaca que não há grande problema em um Estado assumir dívidas, desde que a aplicação desse mútuo seja adequada e os serviços da dívida não comprometam o caixa do governo de forma relevante, dividindo a carga de seu pagamento entre as gerações que irão usufruir dos benefícios gerados pelos recursos recebidos.

Groves e Valente (2003) destacam fatores que precisam ser observados ao se analisar indicadores de solvência orçamentária:

- Redução das reservas de caixa;
- Redução da liquidez;
- Contínuas previsões e execuções de receitas e despesas equivocadas;
- Contínuos déficits operacionais.

Conforme listado, é necessária uma análise profunda dos indicadores de solvência orçamentária, levando em consideração os resultados do ano e o histórico desses números. Trata-se de um conjunto de indicadores que dizem muito sobre a capacidade do governo de gerir os recursos orçamentários e adequar as receitas e despesas durante ao ano à sua efetiva realização.

6.3.4 Indicadores de previdência

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu artigo 69 que o governo que tiver regime de previdência social deverá ser instituído em caráter contributivo, com base nas normas contábeis e atuariais, preservando seu equilíbrio financeiro e atuarial. A previdência é considerada um dos principais programas de distribuição de renda do governo, e também representa um montante considerável de despesas do orçamento anual, sendo necessário que exista um controle rígido para que o governo seja capaz de equilibrar suas receitas próprias e despesas, no sentido de evitar riscos de déficits elevados, passando então a consumir os gastos previstos em outras áreas prioritárias de governo.

A previdência é considerada um programa de relevante interesse nacional, dada a grande quantidade de pessoas que dependem dos recursos da aposentadoria para sobreviver. Essas elevadas despesas são cobertas por receitas advindas de trabalhadores que estão em seu período produtivo, que contribuem conforme a sua renda, e esperam que, no futuro, quando se aposentarem, haja recursos para que possam se aposentar também. Esse tipo de programa governamental sofre pressão de dois lados, sendo um do lado de quem recebe o benefício da aposentadoria, que cobra por aumentos no valor auferido, enquanto do outro lado estão as pessoas que contribuem, e têm problemas financeiros para resolver (pagamentos), ou fazem pressão para a redução de suas contribuições ou a diminuição do período em que precisam contribuir antes de se aposentar. No meio dessa situação está o governo, que precisa equalizar as receitas e despesas no sentido garantir o pagamento dos recursos atuais e futuros, reduzindo o risco de adentrar em outros orçamentos para cobrir déficits do sistema de previdência.

Segundo Herber (1983, p. 437), antes de programar a assunção de contratos de operação de crédito, o governo deve ter atenção os seguintes aspetos:

- Saber qual o endividamento atual do governo;
- Saber qual a capacidade legal e suportável de endividamento do governo;

- Saber se as condições de prazo e juros da operação se encontram em patamares equilibrados com o mercado e capacidade do governo de pagamento;
- Saber se há margem de endividamento para novos projetos importantes para o governo.

Posto isto, é importante que os indicadores das operações de crédito reflitam a situação atual e a capacidade do governo de assunção desses contratos, a fim de evitar endividamento excessivo com elevados encargos financeiros e excessos com relação a limites legais. É necessário também monitorar o tipo de dívida que o governo vem assumindo, se é para cobrir despesas inesperadas e mal programadas, ou se se destina a cobrir projetos de longo prazo para suprir necessidades da população.

6.3.5 Indicadores de operações de crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu artigo 32 que a autoridade fazendária verificará os limites e condições relativos a operações de crédito, e o governo deverá formalizar sua necessidade conforme parecer de órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação. A verificação da necessidade de assunção de dívida se faz basicamente mediante o cálculo de receitas previstas e despesas programadas, sendo a falta de recursos para cobrir as despesas a necessidade de operação de crédito.

As operações de crédito são amplamente utilizadas na área privada e pública, sendo necessário cautela ao utilizar-se esse tipo de contrato. Por vezes a dívida é assumida em razão de grandes projetos para os quais a entidade não dispõe, em seu fluxo de receita, valor suficiente para cobrir o fluxo de despesas. Contudo, tratando-se de algo que trará benefícios acima dos juros da dívida, torna-se uma boa opção. Por outras vezes, a dívida pode ocorrer em razão de eventos não programados, ou até mesmo a falta de controle do fluxo de caixa, situação essa que exige que a entidade tenha a necessidade de solicitar empréstimos para cobrir a insuficiência de caixa.

Segundo Herber (1983, p. 437), antes de programar a assunção de contratos de operação de crédito, o governo deve ter atenção aos seguintes pontos:

- Saber qual o endividamento atual do governo;
- Saber qual a capacidade legal e suportável de endividamento do governo;
- Saber se as condições de prazo e juros da operação se encontram em patamares equilibrados com o mercado e capacidade do governo de pagamento;
- Saber se há margem de endividamento para novos projetos importantes para o governo.

Neste caso, é importante que os indicadores das operações de crédito reflitam o estado da situação atual e a capacidade de assunção desses contratos do governo, a fim de evitar o endividamento excessivo com elevados encargos financeiros e excessos com relação a limites legais. É necessário também monitorar o tipo de dívida que o governo vem assumindo, se é para cobrir despesas inesperadas e mal programadas, ou se destina a cobrir projetos de longo prazo para suprir necessidades da população.

6.3.6 Indicadores normativos obrigatórios

Os indicadores legais e normativos são aqueles exigidos por meio de lei, ou descritos na própria constituição do Estado do Ceará. O Governo deve acompanhar esses indicadores e envidar esforços para atingir os resultados obrigatório, sob risco de terem suas contas de governo reprovadas ou ressalvadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que tem como competência fiscalizar e julgar a regular aplicação de recursos públicos pelos administradores, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado. Trata-se de um controle externo, exercido fora do Poder Executivo, um controle legislativo sobre atos e fatos financeiros e patrimoniais exercidos pelo Governo do Estado e seus administradores.

Os indicadores acompanhados pelo Tribunal de Contas são cobrados por exigência legal, seja por normativos estaduais ou federais. A Tabela 15 mostra os indicadores legais para os quais o Estado do Ceará presta contas ao Tribunal de Contas e à Assembleia Legislativa do Estado.

Figura 15 – Indicadores legais do Estado do Ceará

Indicador	Tipo	Período	Limite
Resultado Nominal	INDICADORES DO RREO	Bimestral	> R\$ 143.744.000
Resultado Primário	INDICADORES DO RREO	Bimestral	> R\$ 491.590.000
Receitas e Despesas com Manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE	INDICADORES DO RREO	Bimestral	> 25%
Aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos professores	INDICADORES DO RREO	Anual	70% legislação federal
Receitas e Despesas com Saúde	INDICADORES DO RREO	Bimestral	> 12%
Receita Corrente Líquida (RCL)	INDICADORES DO RREO	Bimestral	
Regra de Ouro	INDICADORES DO RREO	Anual	
Despesa com Pessoal	INDICADORES DO RGF	Quadrimestral	<48,60% Limite Total <46,17% Limite Prudencial
Dívida Consolidada Líquida	INDICADORES DO RGF	Quadrimestral	< 200%
Garantias e Contragarantias de Valores	INDICADORES DO RGF	Quadrimestral	< 22%
Operações de Crédito	INDICADORES DO RGF	Quadrimestral	< 16%
Cumprimento do Teto de Gastos	INDICADORES DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	Anual	R\$ 12.292.661.835,13
Investimentos	INDICADORES DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	Anual	R\$ 972.838.750,00
Investimentos no Interior	INDICADORES DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	Anual	> 50%
Aplicação de Recursos na FUNCAP	INDICADORES DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL	Anual	> 2,00%

Conforme se pode verificar na Tabela 15, existem onze indicadores provenientes de normativos aprovados no Congresso Nacional. Entre esses há Resoluções do Senado, Constituição Federal e Leis Federais. Há ainda quatro indicadores normativos, sendo esses de Investimentos, Investimentos no Interior e Aplicação de Recursos na FUNCAP, que foram aprovados no âmbito da Constituição Estadual do Estado do Ceará.

Os indicadores da Tabela 15 foram extraídos de relatórios oficiais do governo, sendo esses o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF). As informações relativas aos Investimentos, Investimentos no Interior e Aplicação de Recursos na FUNCAP são extraídos em relatórios internos.

Segundo a Tabela 15 existem normativos aprovados há mais de 30 anos, sendo a sua observância obrigatória por parte do Estado do Ceará. Alguns indicadores acompanhados pelo Tribunal de Contas são objeto de ressalva nas contas do governo por

anos seguidos, com diferenças relevantes entre a meta e o resultado alcançado. Segundo Relatório Anual das Contas do Estado do Ceará, Processo n.º.01236/2021-0, o indicador de aplicação de recursos na FUNCAP não é alcançado desde 2011.

Neste contexto, a crítica que se faz é da falta de atualização dos indicadores, e a falta de aderência desses com os objetivos de curto e longo prazo da administração pública eleita, por ocasião das últimas eleições. Além dos indicadores formalmente aprovados pelos legisladores, não há outros indicadores financeiros que possam, de forma clara e pública, ser acompanhados e aprovados/desaprovados pela população.

6.3.7 Recursos da comunidade

Assuntos relacionados a recursos que os cidadãos possuem e estão gerando durante o tempo fazem parte do cotidiano da imprensa e dos governos. Trata-se de um indicador importante de satisfação da sociedade, que é impulsionado por diversos fatores sociais e políticos. Howell e Stamm (1979) incluem entre os recursos da comunidade fatores como renda, distribuição de renda, condições estruturais, condições comerciais e de trabalho, entre outros.

Clark e Chan (1990) incluem os recursos da comunidade como parte integrante e fundamental para a avaliação da condição financeira dos governos, de modo que as políticas fiscais, no curto e longo prazo, tanto influenciam o resultado desses indicadores, como são decididas, em boa parte, baseada nos seus indicadores. Isto significa que os recursos da comunidade são o ponto de partida para a decisão de políticas fiscais. Os recursos e a política fiscal fazem parte de um ciclo de causa e efeito entre si.

É certo que em uma sociedade cujos habitantes possuem elevados recursos e estrutura física e comercial, a base tributária é elevada, aumentando assim a capacidade do governo de arrecadar tributos e aplicar para o bem da comunidade. Essa facilidade, porém, precisa ser mensurada e acompanhada com o passar do tempo, pois políticas fiscais malsucedidas, e até mesmo fatores externos (doenças, ambiente econômico, clima e política) podem rapidamente causar impactos relevantes em regiões, sendo necessário efetuar ajustes para a correção e a melhoria dos indicadores.

Segundo Berne e Schramm (1986), com relação aos recursos da comunidade, os governos devem estar atentos a situação e variações relevantes sobre indicadores das seguintes áreas:

- Renda;
- Força de trabalho / Emprego;
- Produtividade;
- Estrutura industrial.

Ainda conforme Berne e Schramm (1986), acrescenta que as condições sociais refletem diretamente as consequências dos resultados econômicos, tendo melhorias nos setores de indústria, comércio e agricultura, que compõem o cálculo do PIB, relevante na condição de vida da população.

6.4 Proposta do modelo de indicadores

Tendo-se identificado o conjunto de dimensões de indicadores e os fatores a serem considerados para ser possível realizar uma análise apurada sobre os resultados fiscal e financeiro do governo, é agora necessário definir os indicadores que, de acordo com a bibliografia, seriam os mais adequados para que a população obtenha informações relevantes para que possa efetuar a sua própria avaliação sobre os resultados do Governo.

De acordo com a legislação brasileira e com a opinião de autores, tais como Berne e Schramm (1986), Miller (2001), Carmelli (2002), Mead (2001), Howell e Stamm (1979), Clark e Chan (1990), Hendrick (2004) e Groves e Valente (2003), este trabalho propõe os seguintes indicadores a serem utilizados no Portal Ceará Transparente:

- **Receita:** Receita per capita; Esforço Tributário; Autonomia Financeira; Participação do ICMS na Receita Operacional (adaptado); Crescimento da Receita; Participação das Transferências Correntes na Receita Operacional.

- **Despesa:** Despesa *per Capita*; Despesa *per Capita*; Crescimento da Despesa; Tamanho do Setor Público; Variação dos Investimentos.
- **Solvência Orçamentária:** Resultado da Execução Orçamentária; Cobertura do Custeio; Capacidade de Geração de Poupança; Resultado do Orçamento de Capital.
- **Previdência:** Indicador de Equilíbrio Atuarial; Passivo Atuarial a Descoberto; Peso Relativo do Passivo Atuarial a descoberto; Relação déficit atuarial pela Receita Corrente Líquida.
- **Operações de Crédito:** Dívida Consolidada Líquida; Dívida *per Capita*; Cobertura da Dívida; Serviço da Dívida; Amortização da Dívida.
- **Normativos:** Resultado Nominal; Resultado Primário; Receita e Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração dos Professores; Receitas e Despesas com Saúde; Receita Corrente Líquida; Regra de Ouro; Despesa com Pessoal; Dívida Líquida Consolidada; Garantias e Contragarantias de Valores; Operações de Crédito; Cumprimento do Teto de Gastos; Investimentos; Investimentos no Interior; Aplicação dos Recursos na FUNCAP.
- **Recursos da Comunidade:** Produto Interno Bruto; Índice de Desemprego; Diversificação Econômica; Índice de Desenvolvimento Humano; Índice de Gini.

Todos os indicadores propostos podem ser extraídos a partir dos sistemas de contabilidade do Governo do Estado do Ceará. Além disso, os indicadores de Recursos da Comunidade podem ser extraídos de relatórios produzidos pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Alguns dos indicadores propostos para o modelo não possuem dados bimestrais, mas possuem uma periodicidade máxima quadrimestral, não havendo, portanto, perda relevante de informação.

6.5 Resumo do capítulo

Neste capítulo, iniciou-se descrevendo as fases de idealização do modelo de indicadores a ser proposto, que começa pela caracterização do estágio atual de divulgação dos indicadores de finanças públicas, passando pela identificação dos requisitos para elaboração do modelo, finalizando com a identificação das dimensões principais do conjunto de indicadores e elaboração dos indicadores.

Demonstrou-se a página principal do Portal Ceará Transparente, o qual contém, na parte que se refere a finanças públicas, link direto para informações acerca do Relatório de Gestão fiscal, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Balanço Geral do Estado do Ceará.

Evidencia-se que no site, atualmente, há links que permitem a visualização de gráficos relativos a informações fiscais de Dívida Consolidada, de Operações de Crédito, de Garantia e Contragarantia, de Receita Corrente Líquida, de Saúde (aplicação), de Educação (aplicação), de Despesas com Pessoal, de Resultado Nominal e de Resultado Primário. Esses indicadores são evidenciados sem explicações que permitam ao usuário entender seu significado e sua origem.

Elencam-se, nesse capítulo, requisitos necessários para uma boa apresentação de indicadores de finanças públicas, a ser evidenciado no Portal Ceará Transparente, no sentido de obter o melhor proveito ao usuário da informação e atender às normas de transparência brasileiras. Os princípios de organização, rotulação, busca e navegação da arquitetura da informação precisam ser cumpridos para que os resultados esperados sejam alcançados. Aponta-se, portanto, modificações necessárias ao Portal Ceará Transparente para que os objetivos sejam alcançados.

Propõe-se, então, um modelo de indicadores de finanças públicas para o Portal Ceará Transparente, compreendendo os requisitos já elencados relativos à área de tecnologia de informação e informações técnicas relativas aos indicadores, demonstrando o layout estabelecido para as páginas do site que compõem o modelo, explicando suas funcionalidades e interação com os usuários.

Expõe-se o conjunto de indicadores que compõem o novo modelo, baseando-se em bibliografia relevante acerca do assunto, buscando simplificar a linguagem ao usuário da informação, que em primeira instância é o cidadão. Nesse processo os indicadores são explicados em detalhes, permitindo a respectiva compreensão e a metodologia adotada para suas escolhas.

CAPÍTULO VII – Estudo Empírico

De acordo com os objetivos principais deste trabalho, pretende-se verificar se uma nova metodologia de indicadores contribui para melhoria da compreensão da população acerca da situação financeira do Estado do Ceará.

Pretende-se adotar um novo modelo de divulgação de informações financeiras que permita que a população possa analisar os indicadores de finanças públicas provenientes das plataformas públicas, bem como consultar a respetiva evolução nos últimos anos, explicitando as bases empregadas para recolher as informações visualizadas. Isto permite conferir um grau de autenticidade à informação disponibilizada à população, bem como assegurar a respetiva conexão com a realidade. Tal modelo deve estimular a demanda por conhecimento por parte das entidades e pessoas interessadas nos efeitos das ações governamentais.

Mesmo existindo um vigoroso crescimento no acesso aos dados disponibilizados pelo governo através da ferramenta do Portal Ceará Transparente, conforme informado no capítulo IV, ainda existe um grande problema para que se faça um aprimoramento maior deste acesso, de modo que os cidadãos consigam entender a maior parte da realidade das finanças públicas do Estado, ou seja, utilizando-se dessa importante plataforma para a aquisição de informações.

O presente capítulo destina-se a descrever um estudo empírico que foi desenvolvido com o objetivo de avaliar a transparência e a facilidade de compreensão do novo modelo de apresentação de informação de finanças públicas a ser implementado no Portal Ceará Transparente e os resultados alcançados.

Para tanto, detalha-se a metodologia empregada pelo estudo empírico, que tem como objetivo comparar as respostas de uma amostra da população antes e depois de

terem conhecimento do novo modelo de apresentação dos indicadores de finanças públicas, a ser implementado no Portal Ceará Transparente.

Os resultados colhidos serão então apresentados, analisados e comentados, a fim de concluir se acerca dos resultados esperados pela presente tese de doutorado.

7.1 Metodologia

Apresenta-se, primeiramente, a descrição da metodologia geral da pesquisa científica, contexto e local de investigação, sujeitos e participantes, instrumentos e materiais utilizados e ações de investigação. Segundo Coutinho (2011, p.220), a metodologia destina-se a dar informação sobre procedimentos gerais usados na pesquisa empírica, os instrumentos utilizados e relatar a maneira como os dados foram recolhidos.

Em seguida, inicia-se a apresentação dos resultados da pesquisa científica, sumário e interpretação dos resultados, finalizando com a síntese final dos resultados.

7.1.1 Descrição da metodologia

O estudo empírico foi concebido no sentido de aferir, inicialmente, o grau de conhecimento atual de uma amostra da população cearense acerca de informações de finanças públicas e, em seguida, permitir acesso ao modelo proposto de indicadores de finanças públicas dentro do Portal Ceará Transparente, no sentido de confrontar o novo grau de conhecimento desses participantes após o contato com esse novo modelo.

Nesse sentido, um questionário foi elaborado para coletar as respostas dos participantes da pesquisa, e um ambiente provisório *web* foi criado para simular o Portal Ceará Transparente, permitindo visualização da página inicial do site, layout, funcionalidades e indicadores que compõem o modelo proposto. Após a coleta dos dados, dá-se início a uma nova fase de sumarização e análise dos dados recolhidos, terminando com a descrição das conclusões obtidas com a realização do estudo.

Em relação à abordagem do problema, a metodologia se enquadra como um estudo de caso e quantitativo, na medida que, segundo Serapioni (2000), o estudo

quantitativo objetiva trazer luz a dados, indicadores e tendências observáveis. Conforme Trivinos (1987), um estudo de caso representa um estudo de um ou poucos objetos que possibilita uma descrição aprofundada da realidade.

De forma sumarizada, a fase de coleta de dados da pesquisa pode ser dividida em fases sequenciais de investigação, descrita conforme a Tabela 14 abaixo:

Tabela 14 – Fases de investigação

Fase de Investigação	Métodos Principais	Instrumentos	Resultados Esperados
Coleta de informações acerca do questionário	questionário	Google Forms	Pessoas de diferentes características socioeconômicas
Perguntas acerca da situação de indicadores de finanças públicas	questionário	Google Forms	Respostas aleatórias ou com tendência pessimista, conforme senso comum
Avaliação do interesse e contato que o participante tem acerca das finanças públicas do Estado do Ceará	questionário	Google Forms	Relevante interesse em relação ao assunto, mas pouco contato com as informações
Primeiro contato e navegação no modelo de site proposto, em formato de teste	Visita ao site	Google Sites	Acesso, navegação e compreensão das informações de finanças públicas ali expostas
Nova coleta de opinião acerca dos mesmos indicadores, no sentido de verificar o grau de conhecimento dos participantes após o contato com o modelo proposto;	questionário	Google Forms	Respostas com mais aderência à realidade dos indicadores de finanças públicas
Coleta de informação do participante acerca de seu contato com o Portal Ceará Transparente e satisfação quanto ao modelo de apresentação de informações de finanças públicas.	questionário	Google Forms	Relevante interesse em relação a acessar o Portal Ceará Transparente e boa avaliação em relação ao modelo proposto de apresentação de informações de finanças públicas

Conforme a Tabela 14, nas três primeiras fases de investigação foram coletadas respostas relativas ao questionário, seu conhecimento acerca de indicadores específicos de finanças públicas e seu interesse geral sobre o assunto.

Em seguida, os participantes foram direcionados a um site (ambiente de teste), por meio de um guião e um link de acesso, o qual poderiam navegar pelo modelo proposto de finanças públicas a ser inserido no Portal Ceará Transparente. No site disponibiliza-se um conjunto sequencial de páginas web, contendo uma explicação de sua funcionalidade, terminando a apresentar o layout e indicadores de finanças públicas que foram objeto das questões incluídas na primeira parte do questionário.

Após navegação pelo site proposto, novas questões foram colocadas acerca dos mesmos indicadores, além de questionamentos acerca de seu interesse e satisfação que suscitam nos participantes quanto ao modelo proposto. A aplicação do questionário

ocorreu entre os dias 30/03/23 e 15/04/2023. Em média, foram necessários 20 minutos para o preenchimento do questionário e visita ao site.

7.1.1.1 Sujeitos e Participantes

Para uma pesquisa que se destina a captar a percepção da população cearense acerca das finanças públicas e o Portal Ceará Transparente, faz-se necessário que a amostra da população que irá responder ao questionário seja composta por pessoas aleatórias do Estado do Ceará.

As pessoas que receberam o questionário, por E-mail, foram inicialmente abordadas em um shopping popular na cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, chamado Iguatemi. O referido shopping foi inaugurado em 1982, sendo considerado um marco do varejo e o primeiro de grande porte construído no Estado do Ceará, contendo localização de fácil acesso e lojas para todas as camadas sociais.

Poderiam participar pessoas com qualquer idade superior a 18 anos e qualquer sexo, idade, classe social e formação acadêmica. Nessa pesquisa foi utilizada uma amostra de conveniência, tendo baseado o estudo apenas nas respostas válidas e completas, terminando ao atingir-se um número de participações de 51 pessoas não selecionadas especificamente.

Segundo Gil (2010), a amostra de conveniência torna-se uma alternativa viável quando é impossível investigar toda a população alvo. A amostra designa precisamente uma parcela ou extrato de uma população alvo.

As características socioeconômicas dos indivíduos que participaram da pesquisa fazem parte da coleta dos dados, sendo objeto de estudo estatístico na fase de análise dos dados.

7.1.1.2 Instrumentos e materiais usados

O Google Forms foi escolhido como ferramenta para aplicação do questionário, pois permite criar diversos tipos de formulários através do desenvolvimento de planilhas

com perguntas e respostas. Os temas de tais formulários podem ser originários de questionários de pesquisa construídos pelo próprio usuário, ou podem ser adotados os formulários já existentes dentro da plataforma. Trata-se de um serviço gratuito bastando apenas deter uma conta de Gmail para ser usado.

O Google Forms opera de forma online, sem a necessidade de impressão dos formulários, proporcionando economia de recursos financeiros e um cuidado especial com as questões socioambientais. A plataforma é hospedada pelo Google, que armazena as respostas dos questionários avaliativos de forma gratuita.

A ferramenta escolhida apresenta fácil operacionalização, com opções de criação de diferentes tipos de guião e questionários. O formato dedutível reduz a necessidade de uso de tutoriais. A facilidade de criação e exclusão de conteúdo permite um trabalho mais rápido.

Apesar de serem muitas perguntas a serem realizadas e guiões a serem escritos, dada a qualidade do Google Forms, a tarefa de passar tudo que foi planejado para a ferramenta online durou apenas um dia.

As respostas foram analisadas por meio da estatística descritiva que é disponibilizada dentro da própria plataforma de formulários do Google Forms. Automaticamente após as respostas aos questionários serem enviados pelos respectivos respondentes, os dados eram guardados em uma tabela na própria plataforma, podendo ser observada em Excel e realizado automaticamente pelo programa, na mesma hora em que o questionário obtém respostas.

Dentro desta tabela ficam disponíveis todas as respostas e os respectivos dados elencados ao preenchimento de cada um dos questionários, além da data e da hora em que ele foi respondido e a resposta de cada questão em separado, cada questão apresentada em uma coluna distinta, o que possibilita a geração de gráficos e a definição da porcentagem que cada uma das opções foi escolhida dentro de cada uma das questões.

Para análise mais completa dos dados foram utilizadas as seguintes ferramentas de software (aplicações web): i) Microsoft Excel 2023 (Microsoft), para desenvolvimento

do mapa descritivo da distribuição das respostas dentro dos respectivos grupos de pesquisa, e para a criação do gráfico de barras e pizza; ii) Programa de análise de dados “R studio”, para a análise mais avançada de dados que possam a vir ser necessárias. Todas as análises estatísticas são classificadas como sendo de natureza descritiva.

No sentido de obter a graduação dos níveis de resposta foi utilizada uma escala Likert com 5 pontos, numerados de 1 a 5 para cada pergunta. No questionário existia um guião com a descrição do significado de cada ponto da escala conforme o tipo de pergunta apresentado, conforme a Tabela 15 abaixo:

Tabela 15 – Significado dos pontos da escala Likert nos 4 tipos de resposta

Alternativas na escala Likert					
Tipo de Resposta	1	2	3	4	5
Frequência	nunca	raramente	ocasional	frequente	muito frequente
Avaliação	ruim	razoável	normal	bom	muito bom
Importância	não é importante	às vezes importante	moderado	importante	muito importante
Concordância	discordo totalmente	não concordo	neutro	concordo	concordo totalmente

Os participantes responderam a 32 questões, podendo haver sentidos de percepção pessoal de frequência, avaliação, importância ou concordância. Sendo assim, foi possível captar o nível da percepção do participante nas várias respostas que deu recorrendo a esta escala Likert.

Para a criação do site em formato de teste para a demonstração do modelo de finanças públicas proposto foi utilizada a ferramenta *google sites*, um ambiente de criação de sites da Google. Esta ferramenta permite que pessoas sem conhecimentos avançados de criação de sites consigam criar um site e publicar na internet. Com essa ferramenta foi possível apresentar aos participantes o modelo proposto de finanças públicas, contendo todos os layouts concebidos de acordo com os princípios expostos no capítulo 6.

O site inicia-se em uma cópia da página inicial do Portal Ceará Transparente, acrescentando-se o novo link para conduzir o participante ao ambiente proposto de indicadores de finanças públicas. O site permite clicar e navegar nas páginas do modelo proposto, sendo possível alterar os indicadores de finanças públicas que os utilizadores pretendem visualizar.

Algumas funcionalidades não estavam disponíveis, tais como a possibilidade de compartilhar conteúdo. Além disso, os indicadores de finanças públicas expostos estão limitados apenas àqueles que foram objeto de questões no questionário.

Ao final dessa pesquisa, com as respostas do 1º questionário e respectivos dados sumarizados, espera-se que os participantes apresentem respostas aleatórias ou pessimistas quanto à situação dos indicadores financeiros sobre os quais foram questionados. Espera-se que essas respostas, desconexas com a realidade, ocorram em razão da dificuldade de acesso e desconhecimento acerca da natureza dos indicadores consultados.

Espera-se ainda que, quanto às perguntas relativas à compreensão da importância de a população ter acesso a esses indicadores e o Portal Ceará Transparente, as respostas sejam positivas. A pesquisa se baseia na proposta que o modelo de finanças públicas apresentado dentro do Portal Ceará Transparente altere a percepção das pessoas em relação às finanças do Estado, trazendo luz a essas informações e promovendo a transparência pública.

Finalmente, espera-se que, ao serem confrontados com o novo modelo, os participantes da pesquisa alterem suas respostas iniciais no sentido de apresentar maior concordância com a realidade da situação financeira atual manifestada pelos indicadores. Espera-se também que os participantes aprovelem o novo modelo e indiquem que, caso seja posto em operação, passem a buscar com maior frequência essas informações, notadamente no Portal Ceará Transparente.

7.1.1.3 Operacionalização

Os participantes foram convidados a participar de um questionário de pesquisa de doutorado, recebendo posteriormente um link que os encaminharia para a plataforma Google Forms, através do qual poderiam responder ao questionário nos dias seguintes.

Conforme se expôs, as questões são divididas em blocos identificáveis, cada um com um propósito bem definido dentro da metodologia escolhida para este estudo.

As questões de 1 a 4 têm como escopo a simples coleta de informações acerca da caracterização socioeconômica da amostra, sendo perguntado sobre sexo, idade, formação educacional e nível de renda do ambiente familiar. Esse bloco de questões tem como objetivo entender as diferenças socioeconômicas dentro da amostra, além de permitir a análise de suas características em comparativo às respostas aos demais blocos de questões.

As questões de 5 a 9 têm como escopo a coleta de opinião acerca de cinco indicadores específicos de solvência orçamentária do Estado do Ceará. Os indicadores escolhidos, dentro de vários possíveis, incluem os de Resultado da Execução Orçamentária, Capacidade de Geração de Poupança, Eficiência na Arrecadação de Tributos, Desempenho da Despesa Orçamentária e Índice de Modificação Orçamentária. Nesse momento, o guião do questionário apenas indicava o nome do indicador e qual a sua utilidade, ao passo que solicitava uma resposta quanto à situação do Estado que seria manifestada por esse indicador. O objetivo desse bloco é captar a capacidade de cada participante em acertar quanto à situação real de cada indicador, medindo pois o respectivo conhecimento sobre o assunto, antes de conhecer o modelo proposto de apresentação dos indicadores de finanças públicas. Espera-se, portanto, que, de uma forma geral, a amostra demonstre pouco conhecimento acerca da situação atual desses indicadores.

As questões 10 a 14 têm como escopo coletar a avaliação do interesse e do conhecimento dos participantes com indicadores de finanças públicas do Estado do Ceará. O objetivo desse bloco é determinar se, apesar do nível atual de conhecimento, existe um interesse real e um entendimento da importância desses indicadores para a caracterização da situação financeira do Estado do Ceará.

Após a pergunta 14, o participante da pesquisa é convidado a aceder ao novo site do modelo proposto, por meio de um link. Nesse momento o participante tem contato com o modelo proposto, que contém layout, funcionalidades e, evidentemente, os indicadores de solvência orçamentária que foram objeto da segunda parte do questionário. O participante pode então navegar, conhecer os indicadores e respectivos resultados, além de tirar partido das funcionalidades do modelo proposto.

As questões 15 a 19 têm como escopo uma nova coleta de opinião acerca dos mesmos indicadores das questões 5 a 9, no sentido de verificar, agora, o grau de conhecimento dos participantes após o contato com o modelo proposto. O objetivo desse bloco é determinar se, após ter contato com o modelo proposto, o participante será capaz de responder às questões sobre os indicadores com mais exatidão, validando deste modo o modelo proposto com relação à parte de obtenção de conhecimento acerca de finanças públicas.

As questões 20 a 32 têm como escopo a coleta de informação do participante acerca de seu contato com o Portal Ceará Transparente e respectiva satisfação quanto ao modelo de apresentação de informações de finanças públicas. O objetivo é medir a satisfação do usuário quanto à navegação no novo site, além de sugerir uma reflexão sobre o interesse futuro de voltar a visitar o site, quando este ficar oficialmente disponível online.

Foi já observado que, por se tratar de um site oficial do Google, não haveria risco de exposição de seu aparelho a softwares maliciosos. Os questionários foram aplicados visando preservar ao máximo o completo anonimato dos participantes. As respostas obtidas foram codificadas de acordo com a ordem com que as respostas eram enviadas.

7.2 Análise e discussão dos resultados

Ao todo foram obtidas 50 respostas completas e validadas. Os dados recolhidos apresentaram uma grande diversidade de opiniões, o que já era de se esperar diante da variedade de características socioeconômicas presentes nessa amostra.

Antes de iniciar a apresentação dos resultados do estudo, faz-se a descrição da amostra de participantes em termos de 4 fatores socioeconômicos: sexo, idade, nível de escolaridade e nível de renda.

Em primeiro lugar, conforme Gráfico 4, quanto ao sexo dos 50 participantes, 58% são do sexo feminino e 42% são do sexo masculino. Quanto a distribuição etária, conforme Gráfico 5, 20% dos participantes entre 16 e 24 anos, 32% entre 25 e 44 anos,

28 entre 45 e 59 anos, e 20% com 60 anos ou mais. Nota-se que com relação a esses dados, há uma distribuição próxima de 50% entre participantes do sexo feminino e masculino e com distribuição etária abaixo e acima de 44 anos.

Gráfico 4 – Sexo dos participantes

1. Sexo do entrevistado:

50 respostas

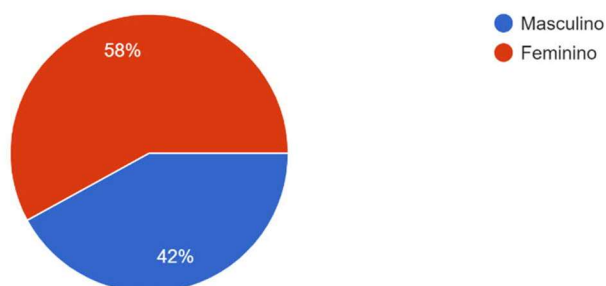
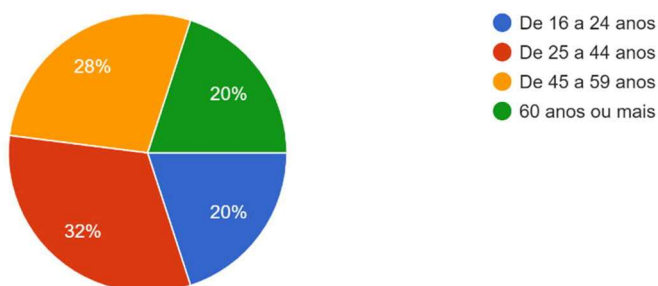


Gráfico 5 – Faixa etária dos participantes

2. Faixa Etária do entrevistado:

50 respostas

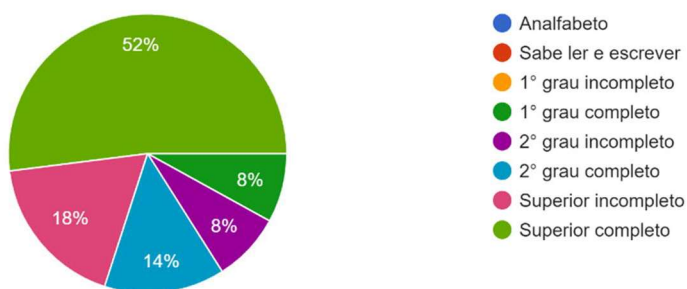


O nível de escolaridade dos participantes no estudo é um dos dados mais importantes no que diz respeito à caracterização socioeconômica da amostra, conforme Gráfico 6, revelando que a maioria dos participantes possui o nível de escolaridade superior completo com 52% do total, seguido pelo ensino superior incompleto, com aproximadamente 18% do total das respostas, 14% com 2º grau completo e 8% com 1º grau completo, não havendo participantes com escolaridade abaixo desse nível. Esse

resultado não corresponde necessariamente à proporção de escolaridade da população cearense, sendo possível que as pessoas de maior escolaridade tenham se mostrado mais propensas a responder o questionário.

Gráfico 6 – Escolaridade dos participantes

3. Escolaridade do Entrevistado:
50 respostas



A última questão acerca da situação socioeconômica dos participantes trata da renda familiar, conforme Gráfico 7, com resultados apurados de 26% com renda acima de 10 salários-mínimos, 22% com renda entre 5 e 10 salários-mínimos, 18% entre 5 e 10 salários-mínimos, 16% entre 1 e 2 salários-mínimos e 18% com renda abaixo de 1 salário-mínimo. Ou seja, a maior proporção dos participantes se encontra na faixa de renda no topo dos valores, o que está de acordo com o resultado da escolaridade dos participantes, o qual corresponde a 52% com nível superior completo. Mais uma vez, explica-se que esse resultado não se encontra necessariamente de acordo com a real proporção de renda da população cearense, mas corresponde à percentagem dos participantes com maior disponibilidade e interesse em participar no estudo e responder ao questionário.

Gráfico 7 – Renda familiar dos participantes

4. Renda Familiar do entrevistado:

50 respostas



Apresenta-se a seguir o resultado das respostas dos participantes quanto a cinco indicadores de finanças públicas, comparando as respostas antes e depois de navegarem pelo site correspondente ao modelo proposto. Vale lembrar que os participantes responderam às questões utilizando-se da escala Likert de 1 a 5, indicando sua avaliação quanto à situação desse indicador do Estado do Ceará, sendo o ponto 1 utilizado para indicar a pior situação e o ponto 5 para a melhor.

Quanto à avaliação da capacidade do governo em obter resultado orçamentário, questões 5 e 15, os participantes teriam que opinar acerca da capacidade do Estado apresentar mais receitas orçamentárias que despesas orçamentárias durante o ano. Quanto maior o resultado acima de 1,00 melhor. Conforme dados oficiais do Governo do Estado do Ceará, o Estado obteve um resultado de 1,29 neste indicador em 2022, e resultados acima de 1,00 em 2021 e 2020, o que apontaria para uma resposta esperada dos participantes em torno de 4 na escala Likert.

Tabela 16 – Respostas ao indicador de Resultado da Execução Orçamentária

Resultado da Execução Orçamentária		
Respostas	Antes do Site	Depois do Site
1	18%	2%
2	36%	12%
3	28%	12%
4	10%	48%
5	8%	26%
Média	2,54	3,84
Desvio Padrão	1,15	1,02

Conforme Tabela 16, observa-se que a resposta dos participantes antes de navegarem no novo site resultaram em uma média de 2,54, apontando para um resultado ruim no indicador, enquanto após navegarem pelo site a média subiu para 3,84, resultado muito próximo da realidade do Estado. Observa-se também que na faixa de resposta 4, antes de visualizar o site 10% dos participantes deram essa resposta, enquanto após visitarem o site 48% responderam dessa forma. Conclui-se, portanto, que houve melhoria do nível das respostas após os participantes navegarem pelo site do modelo proposto de visualização de informações de finanças públicas do Estado do Ceará.

Quanto à avaliação da capacidade do governo de gerar poupança, questões 6 e 16, os participantes teriam que opinar acerca da capacidade do Estado apresentar sobras de receitas sobre as despesas. Quanto maior o resultado acima de 0,00 melhor. Conforme dados oficiais do Governo do Estado do Ceará, o Estado obteve resultado de 0,36 em 2022, e resultados de 0,10 em 2021 e 0,13 em 2020, o que apontaria para uma resposta esperada dos participantes em torno de 4 na escala Likert.

Tabela 17 – Respostas ao indicador de geração de poupança

Geração de Poupança		
Respostas	Antes do Site	Depois do Site
1	26%	6%
2	32%	4%
3	28%	16%
4	12%	26%
5	2%	47%
Média	2,32	4,01
Desvio Padrão	1,06	1,17

Conforme Tabela 17, observa-se que a resposta dos participantes antes de navegarem no site resultaram em uma média de 2,32, indicando para um resultado ruim no indicador, enquanto após navegarem pelo site a média subiu para 4,01, resultado muito próximo da realidade do Estado. Observa-se também que na faixa de resposta 4, antes de visualizar o site 12% dos participantes deram essa resposta, enquanto após visitarem o site 26% responderam dessa forma. Conclui-se, portanto, que houve também aqui melhoria do nível das respostas após os participantes navegarem pelo novo site do modelo proposto de visualização de informações de finanças públicas do Estado do Ceará.

Quanto à avaliação da capacidade do governo obter eficiência na arrecadação de tributos, questões 7 e 17, os participantes teriam que opinar acerca da capacidade do Estado apresentar recebimento tributário igual ou acima do previsto no início do ano. Quanto maior o resultado acima de 1,00 melhor. Conforme dados oficiais do Governo do Estado do Ceará, o Estado obteve resultado de 1,73 ao final de 2022, 1,14 em 2021 e 0,94 em 2020, o que apontaria para uma resposta esperada dos participantes entre 4 e 5 na escala Likert.

Tabela 18 – Respostas ao indicador de eficiência na arrecadação de tributos

Eficiência na Arrecadação de Tributos		
Respostas	Antes do Site	Depois do Site
1	26%	2%
2	28%	12%
3	26%	6%
4	12%	24%
5	8%	56%
Média	2,48	4,20
Desvio Padrão	1,23	1,12

Conforme Tabela 18, observa-se que a resposta dos participantes antes de navegarem no site resultaram em uma média de 2,48, indicando para um resultado ruim no indicador, enquanto após navegarem pelo site a média subiu para 4,20, resultado muito próximo da realidade do Estado. Observa-se também que na faixa de resposta 4, antes de visualizar o site 12% dos participantes deram essa resposta, enquanto após visitarem o site 24% responderam dessa forma. Seguindo a tendência das respostas anteriores, conclui-se também que houve melhoria do nível das respostas após os participantes navegarem pelo novo site.

Quanto à avaliação da capacidade do governo obter eficiência na arrecadação de tributos, questões 8 e 18, os participantes teriam que opinar acerca da capacidade do Estado apresentar execução orçamentária próxima do orçado durante o ano. Quanto mais próximo o resultado de 1,00 melhor, sendo que um resultado acima de 1,00 representa uma execução de despesa acima do previsto, ou seja, um resultado pior. Conforme dados oficiais do Governo do Estado do Ceará, o Estado obteve resultado de 1,17 ao final de 2022, 1,06 em 2021 e 0,94 em 2020, o que apontaria para uma resposta esperada dos participantes de 2 na escala Likert.

Tabela 19 – Respostas ao indicador de desempenho da despesa

Desempenho da Despesa Pública		
Respostas	Antes do Site	Depois do Site
1	16%	14%
2	26%	54%
3	32%	14%
4	16%	12%
5	10%	6%
Média	2,78	2,42
Desvio Padrão	1,20	1,07

Conforme Tabela 19, observa-se que a resposta dos participantes antes de navegarem no site resultaram em uma média de 2,78, indicando para um resultado ruim no indicador, enquanto após navegarem pelo site a média baixou para 2,42, resultado muito próximo da realidade do Estado. Observa-se também que na faixa de resposta 2, antes de visualizar o site 26% dos participantes deram essa resposta, enquanto após visitarem o site 54% responderam dessa forma. Conclui-se que os participantes chegaram mais próximo das respostas corretas após visualizarem o site proposto.

Quanto à avaliação da modificação orçamentária do governo no decorrer do ano, questões 9 e 19, os participantes teriam que opinar acerca do nível de mudanças no orçamento inicial do ano por meio de abertura de créditos adicionais a certas despesas. Quanto maior o resultado acima de 0,00 pior. Conforme dados oficiais do Governo do Estado do Ceará, o Estado obteve resultado de 0,20 ao final de 2022, 0,20 em 2021 e 0,12 em 2020, o que apontaria para uma resposta de 2 na escala Likert.

Tabela 20 – Respostas ao indicador modificação orçamentária

Desempenho da Modificação Orçamentária		
Respostas	Antes do Site	Depois do Site
1	8%	45%
2	22%	25%
3	40%	14%
4	28%	10%
5	2%	6%
Média	2,94	2,05
Desvio Padrão	0,96	1,24

Conforme Tabela 20, observa-se que a resposta dos participantes antes de navegarem no site resultaram em uma média de 2,94, indicando para um resultado próximo do mediano no indicador, enquanto após navegarem pelo site a média reduziu para 2,05, resultado muito próximo da realidade do Estado. O desvio-padrão aumenta entre as respostas antes e depois e visualizar o site, é possível que esse aumento tenha ocorrido em razão das pessoas antes de visualizarem o site terem optado pela resposta intermediária de 3, centro da média, por desconhecerem sobre o assunto, oferecendo então uma resposta mais neutra. Nesse indicador, um pouco mais complicado em relação aos demais para entender, as respostas 3 chegaram a 40%. Observa-se também que na faixa de resposta 2, antes de visualizar o site 22% dos participantes deram essa resposta, enquanto após visitarem o site 24% responderam dessa forma. A maioria dos participantes optou pela resposta 1 após visualizarem o site, avaliando então como muito ruim a situação do Estado nesse indicador.

Após as questões sobre os indicadores, ainda antes de terem acesso ao site proposto, os participantes foram questionados acerca do seu conhecimento em geral sobre indicadores de finanças públicas e interesse sobre o assunto, obtendo-se as seguintes respostas, conforme a Tabela 21.

Tabela 21 – Questionário de interesse dos participantes acerca de finanças públicas

Qual a Importância desses Indicadores para o conhecimento acerca da gestão financeira do Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
0%	0%	10%	30%	60%
Média		4,50		
Desvio-Padrão		0,68		
Com que frequência teve acesso a esses indicadores do Estado do Ceará ?				
1	2	3	4	5
48%	20%	12%	16%	4%
Média		2,08		
Desvio-Padrão		1,28		
Com que frequência gostaria de ter acesso a esses indicadores do Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
0%	0%	20%	56%	24%
Média		4,04		
Desvio-Padrão		0,67		
Qual sua avaliação acerca da situação do Estado do Ceará nesses indicadores?				
1	2	3	4	5
12%	42%	28%	14%	4%
Média		2,56		
Desvio-Padrão		1,01		

Conforme Tabela 21, com médias superiores a 4, a amostra indica que considera importante o conhecimento acerca de indicadores de finanças públicas, e que gostaria de ter mais acesso a esses indicadores. Infelizmente, ao serem questionados acerca da frequência com que tiveram acesso a esses indicadores, a média da resposta ficou em 2,08, tendo 48% apontado o ponto 1 da escala. Por fim, antes de consultarem o site proposto, os participantes avaliaram como ruim a situação do Estado do Ceará nos diversos indicadores. Essa avaliação prévia demonstra que a falta de transparência atrapalha o próprio governo, que não vem tendo mau desempenho em suas finanças, mas

a falta de informação leva a que as pessoas possuam uma percepção errada, mesmo aquelas que manifestam um claro interesse nessas informações.

A partir desse ponto os participantes já tinham tido acesso ao site proposto. Foram então colocadas questões acerca de transparência governamental e sobre o Portal Ceará Transparente, site em que o modelo proposto de indicadores de finanças públicas pretende ser implantado.

Tabela 22 – Questionário de interesse dos participantes acerca de transparência governamental e o Portal Ceará Transparente

Como avalia os sistemas atuais de busca e localização de informações financeiras nos sites oficiais do Governo do Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
8%	40%	26%	18%	8%
Média		2,78		
Desvio-Padrão		1,09		
Com que frequência já foram apresentadas essas informações pela imprensa ou outros canais de comunicação?				
1	2	3	4	5
38%	34%	16%	8%	4%
Média		2,06		
Desvio-Padrão		1,11		
Como avalia seu conhecimento acerca do Portal Ceará Transparente do Governo do Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
0%	10%	24%	44%	22%
Média		3,78		
Desvio-Padrão		0,91		
Com que frequência gostaria de acessar o Portal Ceará Transparente?				
1	2	3	4	5
0%	10%	18%	30%	42%
Média		4,04		
Desvio-Padrão		1,01		
Com que frequência gostaria de acessar o Portal Ceará Transparente para visualizar esses indicadores?				
1	2	3	4	5
0%	4%	16%	36%	44%
Média		4,20		
Desvio-Padrão		0,86		
Com que frequência recomendaria a outras pessoas o Portal Ceará Transparente para visualizarem esses indicadores?				
1	2	3	4	5
2%	2%	14%	30%	52%
Média		4,28		
Desvio-Padrão		0,913⁹³		

Conforme Tabela 22, os participantes indicaram, com média das respostas inferior a 3, uma dificuldade de encontrar informações de finanças públicas nos sites oficiais do governo e na imprensa em geral. Por outro lado, indicam que, com médias próximas a 4, gostariam de acessar o Portal Ceará Transparente e inclusive recomendar seu uso à outras pessoas. Essas questões revelam que o Portal Ceará Transparente pode ser uma ferramenta útil para que o Governo do Estado do Ceará traga mais transparência em relação a informações de finanças públicas.

Tendo navegado no ambiente de teste do modelo proposto de apresentação de informações de finanças públicas, os participantes responderam então a questões relativas à experiência de navegação no novo site.

Tabela 23– Questionário de experiência de navegação no site do modelo proposto

Como avalia esse modelo de apresentação dos indicadores?				
1	2	3	4	5
0%	10%	12%	46%	32%
Média		4,00		
Desvio-Padrão		0,93		
Como avalia o conteúdo apresentado quanto a sua clareza e compreensividade?				
1	2	3	4	5
2%	4%	10%	54%	30%
Média		4,06		
Desvio-Padrão		0,87		
Como avalia o conteúdo apresentado quanto à facilidade de navegação?				
1	2	3	4	5
0%	2%	16%	52%	30%
Média		4,10		
Desvio-Padrão		0,74		

Conforme Tabela 23, os participantes avaliaram o modelo de apresentação dos indicadores em geral, quanto a sua clareza, facilidade de compreensão e facilidade de

navegação. As respostas tiveram média próxima a 4, indicando uma boa satisfação com a experiência. O melhor resultado se referiu à facilidade de navegação, com avaliação média de 4,10, sendo essa uma característica importante para que a população possa entender bem o que o site se propõe a informar e voltar a realizar novas visitas.

Para finalizar o questionário, o estudo buscou determinar o impacto dessa experiência antes e depois do contato com o ambiente de site proposto para a construção do conhecimento em finanças públicas, assim como o interesse futuro com relação ao tema.

Tabela 24 – Impacto da navegação no site proposto na formação de conhecimento em finanças públicas.

Concorda que as informações apresentadas mudaram seu modo de ver a administração dos recursos públicos no Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
0%	8%	12%	22%	58%
Média		4,30		
Desvio-Padrão		0,97		
Qual a Importância desses Indicadores para o conhecimento acerca da gestão financeira do Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
2%	2%	4%	20%	72%
Média		4,58		
Desvio-Padrão		0,84		
Antes de visitar o site proposto de informações de finanças públicas, como avalia seu conhecimento acerca desses indicadores do Governo do Estado do Ceará?				
1	2	3	4	5
24%	24%	28%	12%	12%
Média		2,64		
Desvio-Padrão		0,82		
Após visitar o site, qual seu conhecimento sobre o esses indicadores de gestão financeira do Estado do Ceará??				
1	2	3	4	5
0%	4%	16%	44%	36%
Média		4,12		
Desvio-Padrão		0,82		

Conforme Tabela 24, com médias acima de 4, os participantes indicam que a visita ao site proposto mudou a forma deles de verem finanças públicas e reconheceram de forma relevante a importância desses indicadores. Para finalizar, o estudo apresentou questões feitas aos participantes sobre o respectivo conhecimento acerca de indicadores de finanças públicas, obtendo média 2,64 antes de visitar o site, e 4,12 após visitar o site.

Conclui-se então que a experiência do usuário com o novo site mudou a forma das pessoas perceberem várias informações sobre as finanças públicas do estado do Ceará, e aumentou seu conhecimento acerca do tema.

7.3 Resumo do capítulo

Este capítulo apresentou os questionários aplicados, respostas obtidas, assim como as estatísticas descritivas (média e desvio-padrão) dos resultados. Os participantes responderam a questões acerca de sua situação socioeconômica, seu conhecimento geral de finanças públicas e cinco indicadores sobre o tema (antes e depois de visualizar o site proposto), transparência pública, Portal Ceará Transparente, satisfação quanto ao site proposto e impacto em suas vidas. Diante das respostas dos participantes dessa amostra, foi possível constatar que:

- Ocorreu uma melhoria do nível das respostas acerca dos indicadores de finanças públicas após os participantes navegarem pelo site do modelo proposto;
- O Governo do Estado do Ceará e a imprensa ainda tem muito a melhorar com relação à apresentação de resultados de finanças públicas;
- O Portal Ceará Transparente é um bom site para hospedar indicadores de finanças públicas por ser bem avaliado e recomendado;
- O modelo proposto de visualização de indicadores de finanças públicas atende às necessidades para apresentação dessas informações.

Posto isso, conclui-se que o modelo proposto de apresentação dos indicadores de finanças públicas atende satisfatoriamente às necessidades da administração pública no sentido de proporcionar um grau superior de transparência. Conclui-se também que, caso o modelo seja implantado, possui o potencial de trazer melhorias significativas na qualidade de avaliação da população com relação à atuação governamental, sendo parâmetro para uma maior cobrança por bons resultados na administração dos recursos públicos.

CAPÍTULO VIII – Conclusões e trabalho futuro

Um dos grandes obstáculos enfrentados pela sociedade em que vivemos, quase que totalmente globalizada e influenciada pelos rápidos avanços da ciência e da tecnologia, é, sem sombra de dúvidas, divulgar, de maneira simples e simultânea, a todas as camadas da população maiores oportunidades de aprendizagem sobre a qualidade das finanças e dos gastos públicos, baseadas no acesso democrático e na equidade de divulgação das informações. Segundo Barros (2015), é de suma importância que o cidadão se sinta integrado por esse processo contínuo de busca por informações públicas melhores e fidedignas, de modo responsável e devidamente comprometido com a verdade, já que essa participação contribuiria de maneira decisiva para influenciar, pelo menos de certo modo, as atitudes frente a fiscalização das contas públicas, a postura da sociedade frente as questões referentes a coisa pública, e a sua relação com os investimentos e gastos perante a sociedade em que está inserida.

A formulação de novas políticas sociais e econômicas, além das questões envolvendo finanças públicas raramente são estudadas pelo lado da *accountability* democrática, uma vez que a existência de maiores índices de eficiência decisória e democracia são objetivos ainda vistos como opostos, ou até mesmo excludentes por uma grande área mais teóricas da ciência econômica, bem como pela extensa burocracia da questão em estudo. A partir do início da nova reforma do Estado brasileiro, ao longo do longo período de redemocratização nacional, avanços foram obtidos relativos à transparência e gestão financeira, porém, quase não houve evolução em termos de responsabilização dos administradores das contas do Poder público. Enfim, instrumentos de gestão fiscal, econômica e orçamentária ainda precisam de melhoras significativas para atingir aos anseios da sociedade.

Com os aprimoramentos das novas tecnologias de difusão dos dados e das informações, principalmente públicas, assim como novos métodos de pesquisa e armazenamento de espaços dentro da rede mundial de computadores, a administração

pública, diante das novas necessidades informais e legais de fortalecimento dos seus mecanismos de controle social, vem buscando aperfeiçoar os seus canais de comunicação com a sociedade, principalmente, no sentido de oferecer maior transparência sobre a sua saúde financeira das organizações públicas. Ou seja, a figura do Estado, como organizador das ações, tem a obrigação ética de divulgar a toda a população os seus projetos de governo, assim como o acompanhamento por parte da população e da sua devida execução, além de apresentar o devido resultado da prática de suas ações.

Um trabalho científico sério inicia-se a partir da devida identificação dos problemas passível de soluções perfeitamente alcançáveis. Após a devida caracterização do problema de pesquisa, deve ser formulada a possível solução da questão, que será estudada através do teste das possibilidades estabelecidas, por fim, sendo abordada para confirmação ou negação da hipótese previamente estabelecida. Segundo Prodanov e Cristiano (2015), de todo modo, a hipótese deve ser uma suposição básica que pode ser facilmente, ou não, experimentada pelo objeto em estudo, e que possa vir a ser a solução dos problemas levantados pelo trabalho.

Na presente pesquisa, foi definida a hipótese de que é possível proceder à elaboração de um modelo de transparência e exposição de informações de finanças públicas do Governo do Estado do Ceará, por meio do Portal Ceará Transparente, que satisfaça a necessidade de informação da população.

A hipótese foi levantada no decorrer da pesquisa, tendo sido objeto de estudo, e confirmada no decorrer da investigação que levantou o desenvolvimento do modelo proposto dentro do Portal Ceará Transparente, em ambiente de teste, assim como resultado do questionário de avaliação desse modelo levando em conta os dados recolhidos e os elementos dos portais da transparência elencados como alvo do trabalho.

8.1 Revisitar o objetivo da pesquisa

Esta pesquisa teve como objetivo principal verificar se uma nova metodologia de indicadores contribui para melhoria da compreensão da população acerca da situação financeira do Estado do Ceará, que consiste em uma apresentação de indicadores de finanças públicas no Portal Ceará Transparente, utilizando-se de uma nova metodologia de apresentação de informações, focado na transparência pública governamental e maximização da utilidade e entendimento da população acerca do assunto.

Nesse contexto, foi efetuado um estudo da atual situação do portal Ceará Transparente acerca da divulgação de informações de finanças públicas. Em seguida apresentou-se o modelo proposto, contendo todos os recursos tecnológicos, legais e conceitos de finanças públicas, levando em consideração as melhores práticas da área pública, transparência e organização da informação na *web*.

8.2 Contributo para a pesquisa

O principal contributo da pesquisa é a elaboração de uma nova metodologia de divulgação de informações de finanças públicas do Governo do Estado do Ceará por meio do portal Ceará Transparente, de modo a contribuir para a transparência respeitante à real situação financeira do Estado.

O modelo proposto alinha-se com as melhores práticas no que se refere a informações de finanças públicas e recursos tecnológicos da ciência da informação na internet. Acredita-se que o modelo ofereça condições práticas para ser implementado num curto período de tempo.

Uma outra contribuição do trabalho foi a comprovação de que o modelo proposto a ser implementado no Portal Ceará Transparente obteve boa avaliação em seu ambiente de teste.

Também foi realizado um empenho no sentido de esclarecer os conceitos de administração pública, transparência, finanças públicas, organização da informação na

internet e finanças públicas. Foram explorados também diversos pontos da legislação brasileira acerca dos assuntos.

O Portal Ceará Transparente foi apresentado com detalhes técnicos e informações acerca de seu funcionamento e desempenho frente ao seu público-alvo.

Adicionalmente, também foram produzidas uma série de sugestões para trabalho futuro com a intenção de melhoria do que foi concretizado. Desse modo, outros pesquisadores que também tenham a intenção de seguir essa mesma linha de investigação, podem tomar este trabalho como base para suas conclusões.

8.3 Limitações da pesquisa

Uma pesquisa desta envergadura, não tinha como não haver algumas limitações tanto de natureza técnica inerentes ao pesquisador e ao objeto da pesquisa, mas também como decorrência do trajeto e do contexto da pesquisa, além de ocorrências de fenômenos que foge ao controle humano. A seguir são apresentadas algumas das limitações da pesquisa.

- A pandemia de Covid 19, durante um longo período, trouxe problemas para realizar reuniões presenciais junto à equipe que trabalha diretamente com o Portal Ceará Transparente. Porém, ao final dos trabalhos foi possível conversar com todos.
- Apesar da intenção ter sido de aplicar o questionário de avaliação do modelo proposto em uma amostra de pessoal que demonstre as características da população cearense, isso não ocorreu, por mero acaso, porém, sem prejuízo às conclusões da pesquisa.

8.4 Trabalho futuro

Espera-se que o conteúdo presente trabalho, após tanto esforço e dedicação, possa ser apresentado como uma ferramenta valiosa a ser integrada, de início, ao Portal Ceará

Transparente, e com a publicidade e satisfação da população, também seja exportada para os demais Estados do Brasil e outros países.

É importante também que haja discussões e propostas de melhoramentos, tanto na parte teórica quanto tecnológica. É preciso que tudo seja atualizado conforme as melhores práticas, hoje e sempre.

O trabalho não se reserva apenas ao conteúdo apresentado, mas também à forma de divulgação das informações e funcionalidades do Portal Ceará Transparente, pois é preciso que haja engajamento do setor público e privado para que o conteúdo chegue ao usuário final.

8.5 Recomendações

Da pesquisa realizada, surgem algumas recomendações para investigações futuras resultantes da experiência adquirida neste trabalho.

- Conscientizar a população a exercer a cidadania fiscalizando os governos através dos portais da transparência;
- Pesquisar o que pode ser agregado e ser útil dentro de um portal da transparência além das informações de finanças públicas;
- Acompanhar as modificações legais acerca da transparência no Brasil.;
- Aprofundar os estudos dos conceitos de transparência e finanças públicas;
- Explorar as potencialidades do modelo proposto com vista ao seu aperfeiçoamento, podendo futuramente tornar-se um instrumento de referência para a implementação da transparência.

Conclui-se que com a massificação da Internet, em que o cidadão pode acessá-la a qualquer momento via smartphone, tablet, notebook ou PC, a população possui uma

grande capacidade de entender e fiscalizar os governos, sendo capaz de cobrar resultados e melhorias.

As tecnologias da Informação são grandes aliadas da transparência governamental, constituindo-se já hoje como ferramentas importantes de acessibilidade e redução da distância entre o governo e a população.

A população precisa conhecer como o governo gere os recursos públicos, a fim de melhorar as entregas relacionadas a economia, serviços públicos, investimentos e, conseqüentemente, geração de bem-estar a todos.

BIBLIOGRAFIA

- Agner, Luiz (2012). *Ergodesign e arquitetura da informação: trabalhando com o usuário*. Rio de Janeiro, Quartet.
- Albuquerque, Antônio Carlos Carneiro de. (2006). *Terceiro Setor: história e gestão de organizações*. São Paulo, Summus.
- Alvarenga, L. (2003). *Representação do conhecimento na perspectiva da Ciência da Informação em tempo e espaço digitais*. Disponível em <<https://brapci.inf.br/index.php/res/v/36962>>. (Consultado em 10/08/2022).
- Andrade (2005). *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas.
- Antonio Carlos, Gil (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo, Atlas.
- Antunes, Paulo de Bessa (2005). *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro, Lumen Iuris.
- Araújo, Wagner Junqueira de (2009). *A segurança do conhecimento nas práticas da gestão da segurança da informação e da gestão do conhecimento*. Disponível em <<https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/1396>>. (Consultado em 10/08/2022).
- Ashoka H.; Mckinsey e Company (2001). *Empreendimentos sociais sustentáveis: como elaborar planos de negócio para organizações sociais*. São Paulo, Petrópolis.
- Assis, Dércio Nonato Chaves de; Nogueira, Cláudio André Gondim (2016). *Gastos públicos promovem crescimento econômico? Evidência empírica para economia cearense utilizando vetores auto-regressivos*. Disponível em https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_117.pdf. (Consultado em 04/06/2022).
- Bandeira de Mello, Celso Antônio (2006). *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros.

- Barnett, S. (1997). *New Media, Old Problems: new technology and the political process*. European Journal of Communication. London.
- Berne, Robert (1992). *The relationships between financial reporting and the measurement of financial condition*. Norwalk, GASB.
- Barros, R. P. *A crise na educação é mais grave do que a da pobreza*. Revista Época [online], Rio de Janeiro, 07 ago. 2015. Disponível em:<<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/08/ricardo-paes-de-barros-crise-da-educacao-e-mais-grave-do-que-da-pobreza.html>>. (Consultado em 05/01/2023).
- Berne, Robert (1992). *The relationships between financial reporting and the measurement of financial condition*. Norwalk, GASB.
- ____; Shramm, Richard (1986). *The financial analysis of governments*. Disponível em<<https://www.jstor.org/stable/40703604>>. (Consultado em 15/11/2021).
- Bonavides, Paulo (2004). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Malheiros.
- Brascher, M.; Café, L. (2008). *Organização da Informação ou Organização do Conhecimento? In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, Disponível em<<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/ixenancib/paper/view/3016/2142>>. (Consultado em 20/06/2022).
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. (Consultado em 20/06/2021).
- Brasil. (1988). Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1988. *Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências*. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. [Consultado em 26/01/2022].

- Brasil. (1999). Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. (Consultado em 26/01/2022).
- Brasil. (1999). Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. *Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. (Consultado em 26/01/2022).
- Brasil. (2005). Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. *Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet*. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. [Consultado em 20/06/2021].
- Brasil. (2009). Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. *Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim 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*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. [Consultado em 20/06/2021].
- Brasil (2009). *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de elaboração: plano plurianual 2008-2011: exercício 2009: ano base 2008 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Brasília, MP.

- Brasil (2010). *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília, MP.
- BRASIL. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm . (Consultado em 29/01/2023).
- Brasil. (2011). *Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial do Governo Aberto*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm#art13>. [Consultado em 21/06/2021].
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. (Consultado em 21/06/2021)].
- Brasil (2012). *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. Coordenação de Documentação e Informação*. Brasília, MPOG.
- Brasil (2013). *Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília.
- Brasil. (2013). *Controladoria Geral da União. Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013. (Institui o Programa Brasil Transparente)*. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf>. [Consultado em 21/06/2021].
- Brasil. (2014). *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm>. [Consultado em 21/06/2021].
- Brasil. (2014) *Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define*

diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n.º 13.204, de 2015).

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. (Consultado em 10/02/2022).

Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1995). *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988*. Revista delClad: Reforma y Democracia. Brasília, ENAP.

Bresser-Pereira, L. C. (2001). *Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano* Revista do Serviço Público. Ottawa, The 2001 John L. Manion Lecture.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2015). *Da administração pública burocrática à gerencial*.

Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>.

(Consultado em 28/03/2022).

Brigham, E. F. Capenski, L. C. Ehrhardt, M. C (2001). *Administração Financeira: Teoria e Prática*. São Paulo, Atlas.

Burke, Peter (2003). *Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot*. Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar.

- Burdick, A (2012). *Digital humanities*. Disponível em <
[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=7LINEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=Burdick,+A+\(2012\)+.+et+al.+Digital+humanities&ots=-vfyMiiXRG&sig=KYR-AVpfg7N2JeQrX8VAVgSOIU4#v=onepage&q=Burdick%2C%20A%20\(2012\)%200.%20et%20al.%20Digital+humanities&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=7LINEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=Burdick,+A+(2012)+.+et+al.+Digital+humanities&ots=-vfyMiiXRG&sig=KYR-AVpfg7N2JeQrX8VAVgSOIU4#v=onepage&q=Burdick%2C%20A%20(2012)%200.%20et%20al.%20Digital+humanities&f=false)>. (Consultado em 09/08/2022).
- Café, Lígia Maria, Barros, Camila Monteiro, Borja, Renata Duarte, Machiavelli, Marieli. *Análise conceitual do termo organização do conhecimento em teses brasileiras (2017)*. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*. Disponível em <
<https://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/409>>. (Consultado em 10/08/2022).
- Café, Lígia Maria Arruda, Lacruz, María del Carmen Agustín; Barros, Camila (2017). *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*. Disponível em <
<https://brapci.inf.br/index.php/res/v/2208>>. (Consultado em 10/08/2022).
- Camargo, L. S. A.; Vidotti, S. A. B. G (2006). *Arquitetura da informação para biblioteca digital personalizável*. Disponível em <
<https://brapci.inf.br/index.php/res/v/91653>>. (Consultado em 08/08/2022).
- Carmeli, Abraham (2002). *A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms: analyzing the case of Israel*. *Local Government Studies*, v. 28, n. 1, p. 21-36
- Carretta, Antonio Paulo (2015). *Percepção sobre atributos de pesquisa em mecanismos de busca*. Disponível em <
<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-03022016-145830/publico/ANTONIOPAULOCARRETTAVC.pdf>>. (Consultado em 08/08/2022).
- Ceará (2012). *Lei Estadual nº 15175 de 28 de junho de 2012. Define regras específicas para a implementação do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, e dá outras providências*. Disponível em <
<https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/lei-de-acesso-a-informacao.pdf>>. (Consultado em 23/09/2021).

- Chadwick, A. (2006). *Internet politics: states, citizens, and new communication technologies*. Oxford University Press, Nova York e Oxford.
- Choo, C. W. A (2006). *Organização do Conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões*. São Paulo , Editora Senac.
- Clark, Terry Nichols; Chan, James L. (1990). *Monitoring cities: Building an indicator system for municipal analysis*. In: Clark, Terry Nichils (ed). *Monitoring local government: how personal computers can help systematize municipal fiscal analysis*. Dudaque, Iowa: Kendal/Hunt.
- Costin, Cláudia (2010). *Administração Pública*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- Da Silva, José Pereira (1999). *Análise Financeira das Empresas*. In: *Métodos Convencionais de Análise de Empresas, Valor do Dinheiro e as Demonstrações Financeiras*. São Paulo, Atlas.
- Dafflon, Bernard (1996). *The requirement of balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience*. In: Pola, Giancarlo; France, George, Levaggim Rosella (ed.). *Developments in local government finance: theory and policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- De Paula, Ana Paula Paes (2003). *Entre a Administração e a Política: os desafios da gestão pública democrática*. Campinas, Unicamp.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2005). *Direito administrativo*. São Paulo, Atlas.
- Fernandes, Rubem César (1997). *O que é o terceiro setor? . Revista do legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Disponível em <<https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1091/3/1091.pdf>>. (Consultado em 17/02/2022).
- Fernandez, Obie (2008). *The railway*. Boston, Addison-wesley.

- Ferreira, H.; Cassiolato, M.; Gonzalez, R. (2009). *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo*. Brasília, IPEA.
- Figueiredo, Carlos Maurício et al. (2001). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo, Editora dos Tribunais.
- FILGUEIRAS, F. *Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade*. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.
- Florini, A. M. (1997). *A new role for transparency*. *Contemporary Security Policy*. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13523269708404161> >. (Consultado em 10/01/2022).
- Fogl, J. (1979). *Relations of the concepts 'information' and 'knowledge'*. *International Fórum on Information and Documentation*, The Hague
- Fowler, M. (2002). *Patterns of Enterprise Application Architecture*. Addison-Wesley.
- Freeman, A. (2013). *Pro ASP.Net MVC 4 (Professional Apress)*. Berkely, Apress.
- Gaetani, F. O (1999). *Ensino da administração Pública em um momento de inflexão*. Brasília, Revista do Serviço Público.
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. 5ª ed. São Paulo, Atlas.
- GitHub. (2022). *Is how people build software*. Disponível em <https://github.com/about>. (Consultado em 10/09/2022).
- Groves, Sanford M.; Valente, Maureen Godsey (2003). *Evaluating financial condition: a handbook for local government*. Washington: the international City/County Management Association – ICMA.

- Gomes, W. (2007). *Democracia digital: que democracia? In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política*. Belo Horizonte, UFMG.
- Gouveia, L.B (2004). *Local e eGovernment – a Governação Digital na Autarquia*. Porto, SPI-Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Gouveia, L.B, Ranito, J. (2004). *Sistemas de Informação de apoio à Gestão*. Porto, SPI-Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Habermas, Jurgen (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Habermas, Jurgen (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Heald, D. (2006). *Varieties of Transparency*. Disponível em <<https://britishacademy.universitypressscholarship.com/view/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001/upso-9780197263839-chapter-2>>. (Consultado em 22/10/2021)
- Hendrick, Rebecca (2004). *Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities*. *Urban Affairs Review*, v.40, n. I, p. 78-114.
- Herber. Bernard P (1983). *Modern public finance*. Illinois, Richard D Irwin.
- Hjorland, Birger; Albrechtsen, Hanne (1995). *Toward a new horizon in information science: domain-analysis*. *Journal of the American Society for Information Science*. Disponível em <<https://asistdl.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/%28SICI%291097-4571%28199507%2946%3A6%3C400%3A%3AAID-ASI2%3E3.0.CO%3B2-Y>>. (Consultado em 07/08/2022).
- Hudson, Mike (1999). *Administrando Organizações do Terceiro Setor: O Desafio de Administrar sem Receita*. São Paulo, Makron Books.

- IBGC (2015). *Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa – 5ª ed. 2015*. IBGC. Disponível em <<https://www.ibgc.org.br/>>. (Consultado em 20/02/2022).
- IPEA (2015), *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão Brasileiro*. Brasília, IPEA.
- JARDIM, José Maria. *Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação*. In: *OFICINA DE ASUNTOS CULTURALES DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001*. Disponível em:
<http://www.egov.ufsc.br/portal/pt-br/conteudo/arquivos%20transpar%C3%Aancia-do-estado-e-capacidade-governativa-na-sociedade-da-informa%C3%A7%C3>. (Consultado em 19/03/2023).
- Jensen, Michael C.; Meckling, William H. (1976). *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of Financial Economics.
- Keynes, John. M (1996). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Nova Cultural.
- Kloah, Philip; Wwissert, Carol S; Kleine, Robert (2005). *Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress*. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00456.x>>. (Consultado em 20/12/2021).
- Kohama. Helio (2003). *Contabilidade pública: teoria e prática*. São Paulo, Atlas.
- Krug, Steve (2001). *Não me faça pensar!: uma abordagem do bom senso à navegabilidade da web*. Market Books.
- Lessa, Carlos (1983). *Quinze anos de política econômica*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Lima, Severino Cesário de; Diniz, Josedilton Alves (2016). *Contabilidade Pública: análise financeira governamental*. São Paulo, Atlas.

- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz (2004). “*Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente*”. Revista de Economia Política, volume 24, no.1(93). São Paulo, Janeiro-março.
- Lynn, L. E. G. (2010). *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo, UNESP.
- Martins Júnior, W. P. (2010). *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo, Saraiva.
- MARTINS, Rúbia; ALMEIDA, Carlos Cândido de. *Direito e Ciência da Informação: uma possibilidade de interface interdisciplinar*. Ibersid. 2012, p145-151. 7p.
- Matarazzo, Dante C (1993). *Análise Financeira de Balanços: Abordagem Básica*. São Paulo, Atlas.
- Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo, Atlas.
- Mead, Dean Michael (2001). *An analyst’s guide to government financial statements*. Norwalk: GASB.
- Medauar, Odete (2003). *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Medeiros, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto (2014). *Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção*. Inf. Inf., Londrina.
- Meijer, a. (2009). *Understanding Modern Transparency*. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0020852309104175>>. (Consultado em 15/10/2021).
- Meirelles, Hely Lopes (2003). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo, Malheiros.
- Monteiro R.L.S & Santos D.S. (2019). *A utilização da ferramenta google forms como instrumento de avaliação do ensino na escola superior de guerra*. Revista Carioca de Ciência, Tecnologia e Educação (online). 4(.2):28 - 38. Disponível em <<https://recite.unicarioca.edu.br/rccte/index.php/rccte/article/view/72/106>>. (Consultado em 09/02/23).
- Moraes, Alexandre de (2000). *Direito Constitucional*. São Paulo, Atlas.
- Moreira, Vital (1997). *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra, Almedina.
- Nakahara, T.S.A; Luz, Charley. Biblioteca Jurídica: *Página da Intranet com Arquitetura da Informação aplicada*. Disponível em <https://www.fespsp.org.br/seminarios/anaisVII/GT_4/Telma_Silva_Charley_Luz.pdf>. (Consultado em 07/08/2022).
- Oliveira, Manfredo Araújo de (2001). *Reviravolta linguístico-pragmática na filosofia contemporânea*. São Paulo, Loyola.
- Orair, R.; Siqueira, F.; Gobetti, S. (2016). *Política Fiscal e Ciclo Econômico: Uma Análise Baseada em Multiplicadores do Gasto Público*. Disponível em <<https://www.joserobertoafonso.com.br/politica-fiscal-e-ciclo-economico-orair-et-al/>>.

(Consultado em 15/12/2021).

Pasquier, M., Villeneuve, J. P. (2007). *Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. International Review of Administrative Sciences.*

Disponível em

<<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852307075701>>. (Consultado em 10/02/2022).

- Pereira, J. M. (1999). *Finanças Públicas – a Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo, Atlas.
- Pereira, Romilson Rodrigues (2011). *Governança no Setor Público - Origem, Teorias, Modalidades e Aplicações*. Revista do TCU, Brasília,.
- Peruzzotti, Enrique (2008). *Representative democracy as mediated politics: rethinking the link between representation and participation*. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/313241564_Representative_Democracy_As_Mediated_Politics_Rethinking_The_Links_Between_Representation_And_Participation>. (Consultado em 12/11/2021).
- Relatório Mandelkern sobre a melhoria da qualidade legislativa. Legislação. Lisboa, n. 29 de out. Dez. 2000*. Disponível em: http://www.Asg.plp.org.uplod/cadernos_tematicos/doc_106.pdf. (2016). (Consultado em 12/03/2023).
- Rezende, Fernando (2001). *Finanças Públicas*. São Paulo, Atlas.
- Rosa, Maria Berenice (2013). *Contabilidade do Setor Público: de Acordo com as Inovações das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público*. São Paulo, Atlas.
- Roselfeld, L.; Morville, P; Arango, J. (2015). *Information Architecture: For the Web and Beyond*. 4. ed., Sebastopol, O'Reilly.
- Secretaria do Planejamento e Gestão. (2022). *Execução Orçamentária*. Disponível em <http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/frm_consulta_execucao.aspx>. [Consultado em 27/01/2022].
- Svenonius, E (2000). *The intellectual foundations of information organization*. Disponível em <<https://mitpress.mit.edu/9780262194334/>>. (Consultado em 06/08/2022).
- São Paulo. (2019). *Arquivo Público. Serviços de informação ao cidadão – SIC: primeiros passos*. São Paulo, APESP

- Saracevic, Tefko (1996). *Ciência da informação: origem, evolução e relações. Perspectivas em Ciência da Informação*. Belo Horizonte.
- Sarimin, M.; Yigitcanlar, T.(2012). *A Comprehensive and Integrated Knowledge-Based Urban Development Model: Status Quo and Directions*. Disponível em <<https://eprints.qut.edu.au/52028/>>. (Consultado em 20/12/2021).
- Serapioni M. (2000). *Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde*. São Paulo, Ver C S Col.
- Shaw, M.,Garlan, D. (1996). *Software Architecture*. Perspectives on an Emerging Discipline. Prentice Hall.
- Shim, Jael K.; Siegel, Joel G (1997). *Financial Management for Nonprofits*. New York, McGraw-Hill.
- Silva. M. F. G (2001). *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo, SENAC. Speck, B. W. (2002). *Caminhos da transparência*. Campinas, Unicamp.
- Trivinos, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo, Atlas.
- Uhlir, P. F. (2006). *Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público*. Disponível em <unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137363por.pdf>. (Consultado em 20/09/2022).
- Vainer. Ari, Albuquerque, Josélia; Garson, Sol (2005). *Gestão Fiscal Responsável - Manual de Elaboração: o Passo a Passo da Elaboração do PPA para Municípios*. Brasília, BNDES.
- VIEGAS, Weverson da Silva. (2019). *O direito à informação como pressuposto para a participação popular no Estatuto da Cidade*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, v. 4/5, n. 4/5, Campos dos Goytacazes – RJ: 2003/2004.

Weber, Max (2003). *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo, Martin Claret.

Yap, Leong; Vitallis, Tony; Legg, Stephen (1997). *Ergodesign: from description to transformation*. In *Proceeding software 13th triennial congress of the International Ergonomics Association*. Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki.

Anexos

Anexo I – Páginas de internet do site proposto de indicadores de finanças públicas no Portal Ceará Transparente

1.1 – Página inicial proposta do Portal Ceará Transparente



1.2 – Página proposta das dimensões de indicadores de finanças públicas no Portal Ceará Transparente



1.3 – Página proposta dos indicadores de finanças públicas no Portal Ceará Transparente

PORTAL DO GOVERNO | CGE | ACESSIBILIDADE | ALTO CONTRASTE | A+ A- A | DÚVIDAS FREQUENTES |  CRIAR PERFIL | ACESSAR PERFIL

CEARÁ CGE  **CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**

Transparência | Ouvidoria | Acesso à Informação | Participação Cidadã | Serviços e Avaliações | Dados Abertos 

RECEITA DESPESA SOLVÊNCIA ORÇAMENTÁRIA OPERAÇÕES DE CRÉDITO

NORMATIVOS PREVIDÊNCIA RECURSOS DA COMUNIDADE

Fonte: RREO

Legenda:  Ruim  Regular Bom 

Indicador Anual de 2022 - Clique no nome do indicador para ver gráfico e análise

Indicadores de Receita do Governo do Estado do Ceará

Indicador	2020	2021	1ºBi/2022	2ºBi/2022	3ºBi/2022	4ºBi/2022	5ºBi/2022	6ºBi/2022
Resultado da Execução Orçamentária	1,06	1,04	1,28	1,31	1,26	1,36	1,29	1,29
Capacidade de Geração de Poupança	0,13	0,10	0,32	0,34	0,34	0,39	0,36	0,36
Eficiência na Arrecadação de Tributos	0,94	1,14	1,05	1,09	1,13	1,14	1,14	1,73
Desempenho da Despesa Orçamentária	0,94	1,06	1,13	1,15	1,18	1,10	1,20	1,17
Índice e Modificação Orçamentária	0,12	0,20	0,00	0,04	0,10	0,10	0,16	0,20

Fonte: RREO

Legenda:  Ruim  Regular Bom 

1.4 – Página proposta após clicar em um dos indicadores de finanças públicas no Portal Ceará Transparente

PORTAL DO GOVERNO | CGE | ACESSIBILIDADE | ALTO CONTRASTE | A+ A- A | DÚVIDAS FREQUENTES | CRIAR PERFIL | ACESSAR PERFIL

CEARÁ CGE TRANSPARENTE | CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Transparência | Ouvidoria | Acesso à Informação | Participação Cidadã | Serviços e Avaliações | Dados Abertos

RECEITA | DESPESA | SOLVÊNCIA ORÇAMENTÁRIA | OPERAÇÕES DE CRÉDITO

NORMATIVOS | PREVIDÊNCIA | RECURSOS DA COMUNIDADE



Fonte: RREO

Legenda: ■ Ruim ■ Regular ■ Bom

O resultado da execução orçamentária é obtido mediante o confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas. Quando as receitas arrecadadas são superiores as despesas empenhadas o resultado é um superávit e quando é o inverso representa um déficit.

Fórmula: Receita Arrecadada / Despesa Executada

No 6º. bimestre de 2022 o indicador é 1,29 e nos períodos anteriores também foram acima de 1,00, indicando superávits ano a ano, que proporcionam incrementos no caixa e podem possibilitar redução da carga tributária e/ou aumento nos serviços proporcionados a população. Contudo, segundo o princípio do equilíbrio orçamentário o Estado deve buscar que a receita arrecadada seja próxima da despesa empenhada.

Indicador Anual de 2022 - Clique no nome do indicador para ver gráfico e análise

Indicadores de Receita do Governo do Estado do Ceará

Indicador	2020	2021	2022	Indicador	2020	2021	2022
-----------	------	------	------	-----------	------	------	------

Resultado da Execução Orçamentária	1,06	1,04	1,29	Desempenho da Despesa Orçamentária	0,94	1,06	1,17
Capacidade de Geração de Poupança	0,13	0,10	0,36	Índice e Modificação Orçamentária	0,12	0,20	0,20
Eficiência na Arrecadação de Tributos	0,94	1,14	1,73				

Fonte: RREO

Legenda: ■ Ruim ■ Regular ■ Bom

1.5 – Questionário

Disponível em [Questionário do Doutorado de Ciências da Informação - Formulários Google](#).

Trabalhos Publicados

Pinto, Vitor. *Estudo sobre o grau de conhecimento da população cearense acerca da situação financeira e fiscal do Governo do Estado do Ceará em 2022*. (DOI: 10.47573/aya.5379.2.250.6) publicado no livro “A Gestão e Administração Financeira no mundo contemporâneo - Vol. 2” (DOI: 10.47573/aya.5379.2.250). Disponível pelo link: <https://ayaeditora.com.br/Livro/27944>. Editora AYA. Brasil.

Pinto, Vitor. *Benefícios de um modelo de apresentação de indicadores de finanças públicas a ser apresentado em um portal de transparência, utilizando-se como comparação o Portal Ceará Transparente*. (DOI: 10.47573/aya.5379.2.218.9) publicado no livro “A Gestão e Administração Financeira no mundo contemporâneo” (DOI: 10.47573/aya.5379.2.218). Disponível em <https://ayaeditora.com.br/Livro/26093>. Editora AYA. Brasil.