

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA

A Transparência no Contexto do Estado do Ceará:

Um estudo sobre a Confiabilidade, Legalidade e Segurança da Informação

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

PORTO – 2021

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA

A Transparência no Contexto do Estado do Ceará:

Um estudo sobre a Confiabilidade, Legalidade e Segurança da Informação

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

PORTO – 2021

© 2021

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA

“TODOS OS DIREITOS RESERVADOS”

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA

A Transparência no Contexto do Estado do Ceará:

Um estudo sobre a Confiabilidade, Legalidade e Segurança da Informação

Tese apresentada à Universidade Fernando Pessoa
como parte dos requisitos para obtenção do grau de
doutor em Ciências da Informação, sob a orientação
do Prof. Doutor Luís Borges Gouveia

RESUMO

CARLOS RUBENS MREIRA DA SILVA: A Transparência no Contexto do Estado do Ceará: Um estudo sobre a Confiabilidade, Legalidade e Segurança da Informação
(Sob orientação do Prof. Doutor Luís Borges Gouveia)

No mundo atual onde a informação flui a um ritmo alucinante, as oportunidades de ganho pelos agentes da corrupção são grandes devido à velocidade a que ocorrem tais acontecimentos. Os governos na tentativa de coibir tal ato são levados a procurarem ferramentas, ideias e métodos para que possam combater e mitigar esta ação. Entre os meios encontrados, destacam-se os Portais da Transparência como forma de demonstrar a transparência nos seus atos. O objeto de nossa investigação é a Transparência, tendo o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará como alvo principal de nossa pesquisa, onde será visto a sua adequação à legislação, à segurança da informação e à sua formatação. Além de um aprofundamento no tema Transparência que tem como meta propor um modelo conceitual de portal da transparência que possa ser utilizado por qualquer ente, seja ele público ou privado. Para que esses objetivos sejam atingidos, será realizada uma pesquisa histórica, bibliográfica, sobre os aspectos legais, exploratória através de portais já existentes tanto estrangeiros como nacionais, e com isso poderemos formular nosso modelo conceito de transparência aplicável a qualquer ente.

Palavras-Chave: Transparência, Controladoria, E-Gov, Segurança da Informação, Informação, Poder Público.

ABSTRACT

CARLOS RUBENS MREIRA DA SILVA: Transparency in the Context of the State of Ceará: A Study on the Reliability, Legality and Security of Information
(Under the guidance of the Prof. Doutor Luís Borges Gouveia)

In the current world where information flows at a breakneck pace, the opportunities for gain by agents of corruption are great due to the speed at which such events occur. Governments in an attempt to curb such an act are led to search tools, ideas and methods so that they can combat and mitigate this action. Among the means found, the Transparency Portals stood out as a way to demonstrate transparency in their actions. The object of our investigation is Transparency, with the Transparency Portal of the Government of the State of Ceará as the main target of our research, where its adequacy to legislation, information security and its formatting will be focused. In addition to a deepening of the Transparency theme, the aim is to propose a conceptual model of transparency portal that can be used by any entity, be it public or private. In order for these objectives to be achieved, a historical, bibliographic research on legal issues will be carried out, exploratory through portals that already exist, both national and foreign, and with that we can formulate our concept model of transparency applicable to any entity.

Keywords: Transparency, Controllershship, E-Government, Information Security, Information, Government.

RÉSUMÉ

CARLOS RUBENS MOREIRA DA SILVA: Transparence dans le contexte de l'État du Ceará: Une étude sur la Fiabilité, la Légalité et la Sécurité de l'information
(Sous la direction du Prof. Doutor Luís Borges Gouveia)

Dans le monde actuel où les informations circulent à un rythme effréné, les opportunités de gain pour les agents de corruption sont grandes en raison de la vitesse à laquelle de tels événements se produisent. Les gouvernements qui tentent de freiner un tel acte sont amenés à rechercher des outils, des idées et des méthodes pour combattre et atténuer cette action. Parmi les moyens trouvés, les Portails Transparence se sont démarqués comme moyen de faire preuve de transparence dans leurs actions. L'objet de notre enquête est la transparence, avec le portail de transparence du gouvernement de l'État du Ceará comme principal objectif de notre recherche, où son adéquation à la législation, à la sécurité de l'information et au formatage sera vue. En complément d'un regard approfondi sur le thème Transparence, qui vise à proposer un modèle conceptuel de portail de transparence utilisable par toute entité, qu'elle soit publique ou privée. Pour atteindre ces objectifs, une recherche historique et bibliographique sur les aspects juridiques sera menée, exploratoire à travers des portails déjà existants, aussi bien étrangers que nationaux, et avec lesquels nous pourrions formuler notre concept modèle de transparence applicable à toute entité.

Mots clés: Transparence, Contrôle, E-Gouvernement, Sécurité de l'information, Information, Gouvernement.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus e em segundo lugar à minha família, que soube compreender as minhas ausências, nos períodos que necessitava me deslocar à Portugal para aulas e orientações necessária para a conclusão da tese.

Dedico também esse trabalho ao Prof. Doutor Luís Borges Gouveia pela prestimosa orientação, pois sem ela a pesquisa não teria alcançado o resultado esperado.

AGRADECIMENTOS

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

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

Ao meu orientador, Prof. Doutor Luís Borges Gouveia, 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 a colega e amiga Adriana Cavalcante pelo compartilhamento de angústias, alegrias e conhecimentos durante toda vivência acadêmica.

Aos professores do Curso de Doutorado em Ciência da Informação da Universidade Fernando Pessoa, pelos conhecimentos transmitidos

À CGE, pelo apoio dado para a realização do curso.

A equipe de TI da CGE na figura dos colegas de trabalho Tiago Monteiro, Marcus Silva e Daniel Monteiro que possibilitaram e muito contribuíram na realização da pesquisa.

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

TABELA DE CONTEÚDOS

Índice.....	xi
Índice de figuras	xv
Índice de quadros	xix
Índice de abreviaturas	xxi

ÍNDICE

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	01
1.1 Objetivos.....	03
1.1.1 Objetivos gerais.....	03
1.1.2 Objetivos específicos.....	03
1.2 Problema da pesquisa.....	04
1.3 Hipótese.....	04
1.4 Justificativa do tema.....	05
1.5 Contributo da pesquisa.....	06
1.6 Estrutura da pesquisa.....	06
CAPÍTULO II – DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA.....	09
2.1 Democracia.....	09
2.2 Transparência.....	12
2.2.1 Princípios da transparência.....	13
2.2.2 Tipos de transparência.....	18
2.2.2.1 Transparência Ativa Transparência Passiva.....	18
2.2.2.1.1 Transparência Ativa.....	19
2.2.2.1.2 Transparência Passiva.....	19
2.3 As Políticas públicas de transparência no Brasil.....	20
2.3.1 Política Pública.....	20
2.3.2 Conceitos centrais das políticas públicas.....	26
2.3.3 Fases das políticas públicas.....	30
2.3.4 Atores das políticas públicas.....	35
2.4 Resumo do capítulo.....	36
CAPÍTULO III – CORRUPÇÃO E SEU ALCANCE MUNDIAL, TRANSPARÊNCIA, E-GOVERNMENT E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO.....	38
3.1 Corrupção, histórico e dias atuais.....	40
3.1.1 Contexto histórico brasileiro.....	40
3.1.2 A Corrupção e seu alcance mundial.....	42
3.1.2.1 América Latina e Caribe.....	47
3.1.2.2 Europa e Ásia Central.....	49
3.2 Transparência.....	55
3.2.1 O conceito de política de transparência.....	55
3.2.2 Transparência e E-Government.....	56

3.3 Resumo do Capítulo.....	63
CAPÍTULO IV – O PAPEL DAS CONTROLADORIAS NA TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO: O SEU CONTEXTO E ATUAÇÃO DENTRO DO PODER PÚBLICO.....	66
4.1 Histórico.....	67
4.2 Controladoria.....	71
4.2.1 Definição.....	71
4.2.2 Função.....	73
4.2.3 Missão.....	75
4.2.4 Objetivos.....	76
4.3 Controle.....	78
4.3.1 Controle Interno.....	81
4.3.2 Controle Externo.....	85
4.3.3 Controle Social.....	89
4.3.3.1 Formas de controle social.....	93
4.3.3.1.1 Controle Social realizado pelos conselhos.....	93
4.3.3.1.2 Controle Social realizado diretamente pelo cidadão.....	94
4.4 Portal da Transparência.....	96
4.4.1 Surgimento dos portais da transparência.....	97
4.5 Controladoria e Transparência.....	99
4.6 Resumo do capítulo.....	102
CAPÍTULO V – PROPOSTA DE UM ESTUDO DA TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO DO ESTADO DO CEARÁ E A CRIAÇÃO DE UM MODELO CONCEITUAL DE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.....	104
5.1 Proposta de um modelo de portal da transparência.....	105
5.1.1 Segurança da Informação.....	106
5.1.2 Comunicação.....	111
5.1.2.1 Tipos de comunicação.....	113
5.1.2.2 Formas de comunicação.....	114
5.1.3 Internet e informação.....	115
5.1.4 Sistema de informação.....	120
5.1.5 Contexto legal.....	123
5.2 Mapa conceitual da transparência.....	133
5.2.1 Conceituação.....	133
5.3 Estrutura básica de um governo – organograma.....	136
5.3.1 Definição de organograma.....	136
5.3.2 Tipos de organograma.....	137
5.4 Proposta para um modelo de portal da transparência.....	142
5.5 Resumo do capítulo.....	145
CAPÍTULO VI – METODOLOGIA.....	147
6.1 Método de pesquisa.....	147
6.1.1 Pesquisa bibliográfica.....	148
6.1.2 Pesquisa documental.....	149
6.1.3 Estudo de caso.....	150

6.2 Desenvolvimento da pesquisa.....	152
6.2.1 Apuração (reunião) documental.....	152
6.2.2 Apuração (recolha) de dados.....	153
6.2.3 Apuração (recolha) de dados do Brasil.....	154
6.3 Resumo do capítulo.....	157
CAPÍTULO VII – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	158
7.1 Portais da transparência.....	158
7.2 Portais da transparência estrangeiros.....	159
7.3 Portais da transparência no Brasil.....	163
7.3.1 Portal do Estado de São Paulo.....	166
7.3.2 Portal do Estado do Amazonas.....	170
7.3.3 Portal do Estado de Minas Gerais.....	172
7.3.4 Portal do Estado da Bahia.....	175
7.3.5 Portal do Estado do Rio Grande do Sul.....	177
7.3.6 Portal do Estado de Mato Grosso.....	179
7.4 Portal da transparência Estado do Ceará.....	184
7.4.1 Primeiras versões do portal do Estado do Ceará.....	185
7.4.2 Versão Atual do Portal do Estado do Ceará.....	198
7.5 Resumo do Capítulo.....	218
CAPÍTULO VIII – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	219
8.1 Análise dos resultados.....	219
8.1.1 Segurança da informação.....	220
8.1.1.1 Informação confiável.....	220
8.1.1.2 Informação segura.....	221
8.1.1.3 Possibilidade de alterar a informação fora do ambiente do sistema estadual.....	221
8.1.1.4 Detecção em tempo hábil alguma inconsistência da informação ou tratamento impróprio dos dados.....	221
8.1.2 Comunicação.....	221
8.1.2.1 Comunicação direta com a sociedade.....	222
8.1.2.2. Fácil compreensão.....	227
8.1.3 Internet e informação.....	227
8.1.3.1 Uso de rede de fibra ótica.....	228
8.1.3.1.1 Gigafor.....	230
8.1.3.1.2 Cinturão digital.....	231
8.1.4 Sistema de informação.....	232
8.1.5 Contexto legal.....	232
8.2 Análise do modelo proposto a luz dos resultados.....	233
8.3 Resumo do Capítulo.....	239
CAPÍTULO IX – CONCLUSÕES E TRABALHO FUTURO.....	240
9.1 Revisitar os objetivos da pesquisa.....	242
9.2 Contributo da pesquisa.....	243
9.3 Limitações da pesquisa.....	244
9.4 Trabalho Futuro.....	245

9.5 Recomendações.....	246
REFERÊNCIAS.....	248
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xv
ÍNDICE DE QUADROS.....	xix
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	xxi

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Características da Transparência.....	14
Figura 2	Definições das Características de Transparência.....	15
Figura 3	Degraus da Transparência.....	16
Figura 4	Percepção da população sobre a ação do governo no combate a corrupção.....	43
Figura 5	Porcentual por país do sentimento de engajamento.....	44
Figura 6	Variação da população que paga Suborno por Regiões.....	45
Figura 7	Porcentagem que achava que o nível de corrupção havia aumentado – Resultados por país.....	47
Figura 8	Porcentual por país da população disposta a lutar contra a corrupção.....	48
Figura 9	Taxas percentuais da população que pagam de suborno na América Latina e Caribe.....	49
Figura 10	Porcentagem que classifica o governo como “mal” no combate à corrupção. Resultados por país.....	50
Figura 11	A corrupção é um dos três maiores problemas que o país enfrenta..	51
Figura 12	Porcentagem da população da Europa e Ásia Central que pagam suborno.....	53
Figura 13	Componentes do controle interno.....	70
Figura 14	Organograma básico da organização.....	74
Figura 15	Controle Social como complemento do Controle Institucional.....	91
Figura 16	Diagrama esquemático de um sistema de comunicação geral.....	112
Figura 17	Interligação de cabo de fibra ótica entre Europa e Brasil.....	117

Figura 18	Cabos submarinos ao redor do planeta.....	118
Figura 19	Exemplo de um Sistema de Informação.....	121
Figura 20	Sistema de Informação.....	122
Figura 21	Mapa Conceitual da Transparência.....	135
Figura 22	Exemplo de organograma.....	140
Figura 23	Estrutura básica de organograma de governo.....	141
Figura 24	Backup & Recuperação.....	143
Figura 25	Modelo final proposto.....	144
Figura 26	Portal dos Estados Unidos.....	159
Figura 27	Portal do Reino Unido.....	160
Figura 28	Portal do Canadá.....	160
Figura 29	Portal da França.....	161
Figura 30	Portal de Portugal.....	161
Figura 31	Portal de Portugal Municipal.....	162
Figura 32	Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil.....	165
Figura 33	Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo.....	169
Figura 34	Portal da Transparência do Governo do Estado do Amazonas.....	172
Figura 35	Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.....	174
Figura 36	Portal da Transparência do Estado da Bahia.....	176
Figura 37	Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul.....	179
Figura 38	Portal da Transparência do Estado do Mato Grosso.....	184
Figura 39	Página inicial do Portal da Transparência do Estado do Ceará.....	186
Figura 40	Página do Fale Conosco.....	186
Figura 41	Página Contratos e Convênio.....	187
Figura 42	Realização da Receita.....	187

Figura 43	Execução da Despesa.....	188
Figura 44	Indicadores Fiscais.....	189
Figura 45	Página Inicial da Segunda Versão do Portal da Transparência.....	190
Figura 46	Página relacionada a Receita da 2º versão do portal.....	190
Figura 47	Execução da Despesa da 2º versão do portal.....	191
Figura 48	Indicadores Fiscais da 2º versão do portal.....	191
Figura 49	Página Inicial terceira edição do Portal Transparência do Estado do Ceará.....	195
Figura 50	Página Planejamento e Execução Orçamentária.....	195
Figura 51	Página Planejamento e Execução Orçamentária (continuação da página)	196
Figura 52	Página Modelo de Governança.....	196
Figura 53	Página Modelo de Governança (continuação)	197
Figura 54	Portal Ceará Transparente.....	201
Figura 55	Portal Ceará Transparente (continuação)	202
Figura 56	Página da ligação Transparência.....	203
Figura 57	Página da ligação Transparência (continuação)	203
Figura 58	Página da ligação Transparência (continuação)	204
Figura 59	Página da ligação Transparência (continuação)	204
Figura 60	Página da ligação Transparência (continuação)	205
Figura 61	Página da ligação Ouvidoria.....	207
Figura 62	Página da ligação Ouvidoria (continuação)	207
Figura 63	Página da ligação Ouvidoria (continuação)	208
Figura 64	Página da ligação Ouvidoria (continuação)	208
Figura 65	Página da ligação Ouvidoria (continuação)	209
Figura 66	Página da ligação Acesso à Informação.....	209

Figura 67	Página da ligação Acesso à Informação (continuação)	210
Figura 68	Página da ligação Acesso à Informação (continuação)	210
Figura 69	Página da ligação Acesso à Informação (continuação)	211
Figura 70	Página da ligação Acesso à Informação (continuação)	211
Figura 71	Página da ligação Participação Cidadã	212
Figura 72	Página da ligação Participação Cidadã (continuação)	213
Figura 73	Página da ligação Serviços.....	214
Figura 74	Página da ligação Dados Abertos.....	214
Figura 75	Página da ligação Dados Abertos (continuação)	215
Figura 76	Página da ligação Sobre o Portal.....	215
Figura 77	Página da ligação Sobre o Portal (continuação)	216
Figura 78	Página da ligação Sobre o Portal (continuação)	216
Figura 79	Página da ligação Mapa do Site.....	217
Figura 80	Solicitações de acesso à informação.....	223
Figura 81	Canais de atendimento.....	224
Figura 82	Painel Estatístico Ceará Transparente 2019 – Acesso a Informação,	225
Figura 83	Painel Estatístico da Ouvidoria Digital.....	225
Figura 84	Setores da Administração Pública mais demandados.....	226
Figura 85	Meio mais utilizado no acesso à informação.....	227
Figura 86	Organograma de Governo.....	235

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Modalidades de políticas públicas.....	25
Quadro 2	Porcentual da população de alguns países que pagaram suborno nos últimos 12 meses.....	44
Quadro 3	Taxas percentuais da população que paga Suborno nos Países da África Subsaariana.....	46
Quadro 4	Comparativo Brasil x Portugal no Ranking da Corrupção.....	53
Quadro 5	Objetivos da Controladoria.....	77
Quadro 6	Dados do Google <i>Analytics</i> Ceará Transparente.....	100
Quadro 7	Responsabilidade pelo Portal da Transparência.....	101
Quadro 8	Exemplos de tipos de informação.....	110
Quadro 9	Portais estrangeiros.....	153
Quadro 10	Portais nacionais.....	153
Quadro 11	Região a que pertence o portal.....	154
Quadro 12	Itens e questionamentos ao portal da transparência.....	157
Quadro 13	Ranking 2010.....	193
Quadro 14	Classificação em 2012.....	194
Quadro 15	Classificação em 2014.....	198
Quadro 16	Resposta ao <i>check list</i>	220
Quadro 17	Relação ao modelo proposto para análise.....	236
Quadro 18	Segurança da Informação.....	237
Quadro 19	Comunicação.....	237

Quadro 20	Internet e Informação.....	237
Quadro 21	Sistema de informação.....	238
Quadro 22	Contexto Legal.....	238
Quadro 23	Hipóteses x Resultados.....	241
Quadro 24	Objetivo Específico x Resultados.....	243

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AGU	Advocacia Geral da União
AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
APF	Administração Pública Federal
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
CCPA	<i>California Consumer Privacy Act</i>
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CDC	Cinturão Digital do Ceará
CID	Confidencialidade, Integridade e Disponibilidade
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CICA	<i>Canadian Institute of Chartered Accountants</i>
CEIS	Cadastro Estadual de Empresas Inidôneas ou Suspensas
CGU	Controladoria Geral da União
CGE	Controladoria Geral do Estado do Ceará
COELCE	Companhia Energética do Ceará
CONIP	Congresso de Informática Pública
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COSO – ERM	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Enterprise Risk Management</i>
DSIC	Departamento de Segurança da Informação e Comunicações
EUA	Estados Unidos da América

ETICE	Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Educação Básica
G2B	Governo a Negócio (<i>Government to Business</i>)
G2C	Governo a Cidadão
G2E	Governo-a-Empregado
G2G	Governo a Governo
GDPR	<i>General Data Protection Regulation</i>
GigaFor	Rede Metropolitana de Fortaleza
GSI-PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
ICAEW	<i>Institute of Chartered Accountants in England and Wales</i>
IOMAT	Superintendência da Imprensa Oficial do Estado de Mato Grosso
ISACA	<i>Information System Audit and Control Foundation's</i>
ITCF	Índice de Transparência e Cidadania Fiscal
LAI	Lei de Acesso a Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MG	Minas Gerais
OCG	<i>Office of Government Commerce</i>
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.

PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parcerias Público-Privadas
Redecomep	Redes Comunitárias de Educação e Pesquisa
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
SAS	<i>Statement on Auditing Standards</i>
SCO	Sociedade Civil Organizada
SEAP	Sistema Estadual de Administração de Pessoas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	<i>Securities and Exchange Commission</i>
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAG	Sistema de Aquisições Governamentais
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIC	Segurança da Informação e Comunicações
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIGCon	Sistemas de Gerenciamento de Convênios
SIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologias de Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia

Capítulo I – Introdução

1. Introdução

A modernização da administração pública e a melhoria dos processos administrativos e operacionais levam ao uso de recursos digitais proporcionados pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC). Neste contexto, temas como eficiência, eficácia, transparência, desempenho, mecanismos de controle, prestação de contas e qualidades do gasto público, passaram a estar relacionados com o digital e com a constituição do governo eletrônico.

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

Essa prática nefasta, chamada corrupção, é encontrada em qualquer lugar, e em qualquer sociedade, é um produto componente de processos sociais complexos nos quais atravessaram a história humana. Mesmo considerando a natureza humana, a magnitude, a complexidade e a sofisticação da corrupção atual, a noção de grau de corrupção (alto ou baixo), de gravidade ou intensidade em um determinado sistema, a sua erradicação se torna praticamente utópica.

Com a existência de uma sociedade em que o poder público é financiado pelo recolhimento de impostos da população, é natural que se tenha certa incerteza na aplicação desses recursos e de que forma são utilizados em benefício da sociedade. Uma maneira de contornar tal situação é a verificação da aplicação desses recursos através de prestações de contas ou, na expressão inglesa, *accountability*, que significa de acordo com Gray e Jenkins apud Kluvers (2003, p.58) como a obrigação de apresentar contas e responder pela realização dos recursos para aqueles nos quais lhes foram confiados esses recursos.

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

Dessa maneira a sociedade tem criado órgãos governamentais com atribuições de fiscalizar tais gastos, e com o cidadão cada vez mais com poder de requerer qualquer informação a respeito da utilização das verbas públicas, foram então desenvolvidas ferramentas de forma a tornar ágil tal processo.

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

É nesse contexto que foram criados os Portais da Transparência, que são um veículo que agrupa informação diversa, relativa aos gastos públicos de modo a que o cidadão possa encontrar em um único local a mais variada informação relativa às ações do governo que por ventura tenha interesse, seja ele federal, estadual ou municipal.

A segurança da informação, enquanto preocupação de salvaguarda da informação, da sua divulgação, preservação e proteção, tornam-se imperativa nas questões de minimização dos riscos que estão relacionados com as atividades do poder público. Portanto, para que a transparência na informação tenha o seu conteúdo íntegro e confiável nos portais onde é divulgada, a segurança é um fator preponderante para que a sua credibilidade seja mantida.

O foco deste trabalho reside no relacionamento da transparência com a segurança da informação. Para isso serão apresentados os conceitos de transparência, sua relação com a segurança da informação, tendo como alvo principal o contexto do poder público.

1.1 Objetivos

Os objetivos do presente trabalho são o de apresentar um estudo da Transparência na administração pública e a sua relação com a segurança da informação e de propor a criação de um modelo conceitual de portal da transparência.

1.1.1 Objetivos gerais

Segundo Yin (2003):

Os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Assim temos como objetivo geral da investigação é a proposta de um modelo de Portal da Transparência passível de ser implementado que coligue informações e a sua segurança, podendo ser ajustado à realidade tanto de um órgão público como de um privado.

1.1.2 Objetivos específicos

Realizar um levantamento e apresentar o estado de Arte sobre a Transparência considerando como objetivos específicos os seguintes itens:

- Aprofundar o conceito de Transparência;
- Elencar portais nacionais e estrangeiros e compará-los ao modelo utilizado pelo Estado do Ceará;
- Verificar a adequação do Portal da Estado do Ceará à legislação vigente;
- Verificar a adequação do Portal da Estado do Ceará quanto à segurança da informação.

Na primeira fase da investigação, este trabalho teve como base a pesquisa bibliográfica e documental. Localizaram-se e consultaram-se fontes bibliográficas e documentais que providenciassem a necessária contextualização histórica, social, legal e cultural do objeto pesquisado e que permitissem reconstruir o seu percurso desde o seu estado embrionário de concepção.

Numa segunda fase, procedeu-se a um estudo de vários portais da transparência com a finalidade de identificar as suas características e formatação, e em seguida tentar uma comparação com os seus congéneres nacionais visando uma ampla contextualização que permitisse explicar com relevância os fenómenos da transparência, que por fim levasse a uma conclusão que satisfaça os objetivos da pesquisa.

1.2 Problema da pesquisa

Toda e qualquer pesquisa toma como base a existência de um problema, seja ele simples ou complexo. De acordo com Freixo (2012 apud PEREIRA, 2014, p. 38) relata que:

O propósito da formulação do problema da investigação consiste em torná-lo individualizado específico e único. Por sua vez, a identificação de um problema pode considerar-se a fase mais delicada, porventura a mais difícil, de um processo de investigação. Na realidade, a formulação de um problema de investigação consiste em desenvolver uma ideia através de uma progressão lógica de ideias, de argumento e de factos relativos ao estudo que deseja empreender.

No nosso estudo sobre a Transparência, o problema levantado é: *Os modelos atuais satisfazem o quesito de transparência como informação, segurança dessas informações e adequação à legislação.*

1.3 Hipótese

Uma pesquisa científica tem início com a colocação de um problema passível de solução. Na sequência é oferecido uma possível solução ao problema, por meio de uma

presunção que possa ser diagnosticada como falsa ou verdadeira. Desse modo, a hipótese é uma suposição testável que pode vir a ser a forma de como problema será solucionado.

A hipótese é uma palavra do grego antigo composto de *hypo* que quer dizer “sob”, “abaixo de”, e *thésis*, que significa “posição”. É uma forma temporária que tem intenção de ser posteriormente comprovada ou verificada.¹

Por outro lado, de acordo com Pereira (2014):

As hipóteses podem ser consideradas como um conjunto de crenças, suposições ou condições que podem ser confirmadas ou refutadas durante o trabalho de investigação. Vislumbra-se nas hipóteses cenários imprevisíveis e inconclusivos, antes que o trabalho seja concluído. É prudente que as hipóteses tendencialmente, devem estar em linha com os objectivos gerais e específicos, assim facilita o processo de obtenção de resultados preconizados.

Para a presente pesquisa, três hipóteses foram levantadas em consonância com os objetivos e o problema da pesquisa. Dessa forma as hipóteses são:

- Os modelos atuais de transparência satisfazem os quesitos de segurança da informação, adequação à legislação e informação;
- A transparência está relacionada com a segurança da Informação;
- É possível a formatação de um modelo conceitual de portal da transparência que satisfaça as condições de segurança da informação.

1.4 Justificativa do tema

O interesse do autor pelo tema decorre do facto de ser profissional na área de Controle Interno, ter participado da equipe de gestão do portal da transparência do Estado do Ceará nos seus primórdios, pela compreensão dos mecanismos de segurança das

¹ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Hipotese> (usa aqui esta fonte, apenas como ilustrativa do conceito associado, assumindo tratar-se, a Wikipédia, uma segunda fonte)

informações contidas nos portais da transparência, além da possibilidade de propor um modelo de portal da transparência que satisfaça as condições de segurança da informação.

1.5 Contributo da pesquisa

A realização desta pesquisa proporciona como contribuição, formatar um modelo de portal da transparência que contemple os aspectos da segurança da informação, uso da Internet e adequação à legislação que possa ser utilizado por qualquer ente, seja ele público ou privado.

1.6 Estrutura da pesquisa

A pesquisa foi estruturada em nove capítulos, sendo o primeiro destinado à introdução do trabalho que contextualiza o estudo realizado. Apresenta o foco da pesquisa que reside no relacionamento da transparência com a segurança da informação, tendo como alvo principal o contexto do poder público. Lista os conceitos, os objetivos, tantos gerais como específicos, o problema da investigação, as hipóteses, a justificativa e o contributo esperado.

O segundo capítulo aborda os conceitos de democracia e transparência, em que a ênfase maior será dada à transparência onde será visto também além do conceito, os seus princípios, os tipos de transparência, as políticas públicas de transparência no Brasil, as suas modalidades, fases e atores. Expõe-se que a democracia, base da sociedade moderna, para ser exercida na sua plenitude necessita que a população fiscalize as ações dos seus governantes. E para isso todas as atividades governamentais têm que ser transparentes, ou seja, deve ser exposta aos seus cidadãos para que estes possam acompanhar os seus atos. Mostra também que transparência na administração pública é uma condição para formação de um Estado verdadeiramente democrático, e a procura dessa transparência se torna efetiva através do acesso do cidadão à informação do ente governamental, fazendo com que haja uma correta aplicação dos recursos públicos.

O terceiro capítulo trata da corrupção, transparência, *e-government* e segurança da informação. Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo apresentar os conceitos relacionados ao tema, sua aplicação no setor público bem como um enfoque sobre a corrupção global e como é o engajamento (envolvimento) das populações locais no enfrentamento de tal problema. Este capítulo organiza-se em quatro partes, sendo que a primeira parte aborda o problema da corrupção, seguido da apresentação dos conceitos e problemática da transparência no contexto do poder público, com as duas partes seguintes, apresentando respectivamente a questão da transparência, associada com o *e-government* e a segurança da informação.

O quarto capítulo é destinado ao papel das controladorias na transparência das informações e o seu contexto de atuação dentro poder público. Apresentam como as controladorias foram estruturadas passando a ter como aliados o controle interno e o controle social, que por sua vez engloba a transparência e a ouvidoria (provedoria). Mostra também que a transparência e por consequente seu portal estão inseridos em outros órgãos que não sejam uma Controladoria. E demonstra que as controladorias são os órgãos mais indicados para alojar e gerir os portais da transparência. São abordados ainda, um histórico em que se procura apresentar como se deu a evolução da controladoria até aos dias de hoje. A definição de controladoria, a sua função, missão, objetivos, definição de controle, controle interno, externo, controle social e as suas formas. E finalizando, um tópico sobre o portal da transparência e o relacionamento entre controladoria e transparência.

No capítulo quinto capítulo propõem-se a criação de uma proposta de um estudo da transparência no contexto do Estado do Ceará dentro de uma conjuntura digital de um governo eletrônico, sendo elaborado uma lista de verificação (*check list*) que será confrontada com um portal em atividade, que servirá de base para processo de investigação e estudo de caso. A elaboração desse *check list* composto de cinco itens, proporcionará uma ampla visão de como poderá ser feita a sua aplicação em um modelo de portal. Também é dada uma especial atenção à legislação que norteia os portais brasileiros, no caso a legislação federal com as Leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso a Informação, Lei Complementar 101 e 131 e a mais recente Lei Geral de Proteção de Dados, além da própria Constituição Federal em seu artigo 37, e em particular a legislação

do Estado do Ceará por ser alvo do nosso estudo. Na sequência, um mapa conceitual de modelo prévio foi elaborado procurando reproduzir, de uma maneira genérica, o estágio atual da transparência de forma a responder ao estudo em questão.

O capítulo sexto é dedicado à metodologia utilizada; será realizado um estudo de caso, com uma pesquisa bibliográfica, documental e exploratória, tendo como alvo os aspectos legais que regem os portais da transparência e a constituição de portais já existentes.

O capítulo sétimo relata os resultados encontrados na pesquisa pela Web nos sítios considerados de transparência de alguns países e de portais da transparência de alguns Estados brasileiros. O empenho do estudo concentrou-se em observar a estrutura, conteúdo, informação e padronização dos sítios estrangeiras e nacionais. O esforço maior se dá nos portais nacionais de uma maneira geral, e no portal do Estado do Ceará em particular, por ser o objeto central em que será realizado o estudo.

O capítulo oitavo é o destinado para a discussão dos resultados apresentados no capítulo anterior. Neste capítulo, os resultados encontrados e dados recolhidos, são confrontados com as hipóteses já anunciadas previamente e é formulado o contributo da pesquisa.

O nono capítulo, que é o último deste trabalho de investigação, sintetiza a pesquisa efetuada, revê os objetivos iniciais descritos na introdução da tese e as considerações finais são apresentadas. Aborda ainda o contributo do trabalho e a recomendação de um conjugado de boas práticas, bem como as limitações da pesquisa. Por último, são listadas as referências utilizadas ao longo do texto.

Capítulo II – Democracia e Transparência

2. Introdução

A democracia, base da sociedade moderna, para ser exercida na sua plenitude necessita que a população fiscalize as ações dos seus governos. E que para isso aconteça os governos têm de ser transparentes, ou seja, todas as suas atividades devem ser expostas aos seus cidadãos para que estes possam acompanhar os atos dos seus governantes.

A procura da transparência na administração pública é uma condição para formação de um Estado verdadeiramente democrático. Esta transparência torna-se efetiva através do acesso do cidadão à informação do ente governamental, levando a relações mais democráticas entre a sociedade civil e o Estado. Isso fará que essa mesma sociedade civil faça valer a sua cidadania, participando e fiscalizando os atos de seus governantes e com isso haja uma correta aplicação dos recursos públicos.

Neste capítulo a abordagem recai sobre os conceitos de democracia e transparência, em que a ênfase maior será dada na transparência onde será visto também além do conceito os seus princípios, tipos de transparência, as políticas públicas de transparência no Brasil, as suas modalidades, fases e atores.

2.1 Democracia

O termo democracia é originado da Grécia, mais especificamente da cidade-estado de Atenas, e vem da palavra *demokratía* que é a composição dos radicais “demos” e “kratos”, que tem o significado de “povo” e “poder” respectivamente. De um modo geral, a palavra democracia é definida desde a Grécia antiga como “governo do povo”.

Embora a palavra democracia se traduza em “governo do povo”, a cidadania democrática no sistema político antigo de Atenas era abrangida apenas por homens livres e maiores de 21 anos, filhos de pai e mãe atenienses. Mulheres, estrangeiros e escravos eram excluídos desse sistema. Na quase totalidade dos governos da antiga e da história moderna, a cidadania democrática só era válida para um grupo de elite da população. Esse

conceito com o decorrer do tempo foi evoluindo e só a partir de 1688 na Inglaterra é que a democracia foi fundamentada na liberdade de discussão dentro do parlamento. Alguns pensadores e filósofos do século XVIII formularam que a democracia era o direito que um povo tinha de escolher e controlar o governo da sua nação. Esta conquista só foi completa para toda população no decorrer dos séculos XIX e XX, por meio dos movimentos por sufrágio universal².

A democracia é um sistema político em que o seu controle é exercido pela totalidade dos cidadãos elegíveis e que participam igualitariamente, direta ou indiretamente através de seus representantes eleitos por meio do voto, em todas as decisões políticas do governo.

É uma forma de governo resultante na livre escolha dos seus governantes através da vontade e união da maioria popular. Tanto pode existir no sistema parlamentarista, em que o presidente é eleito pelo povo e tendo um primeiro-ministro que exerce realmente o governo, como no sistema presidencialista onde o presidente é a representação máxima do povo e exerce o governo. É um regime que pode também existir tanto no sistema republicano como no sistema monárquico.

A democracia, além de baseada na expressão da vontade da maioria, tem como uma das principais funções a proteção dos direitos fundamentais materializada sob a forma de:

- Liberdade de expressão;
- A proteção legal;
- Liberdade religiosa;
- Oportunidades de participação na vida política, econômica e cultural e;
- Igualdade de direitos.

² <https://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>

Os cidadãos além desses direitos expressos têm também deveres na participação no sistema político para a proteção da sua liberdade e dos seus direitos.

Outra forma de divisão da democracia é no que tange às garantias de liberdade, onde ela pode ser uma democracia liberal ou uma democracia social. Na democracia liberal, a sua característica é a não interferência do Estado nos temas econômicos e financeiros do cidadão, ou seja, não há restrições, os indivíduos têm total liberdade de contratarem entre si. Já na democracia social “o *desenvolvimento das organizações econômicas é subordinado aos interesses do povo em conjunto*”³, onde todos os contratos estão sujeitos aos interesses da sociedade. O Estado subordina os assuntos econômicos e financeiros, bem como determina a produção de acordo com as necessidades da coletividade.

A democracia pode ser ainda direta ou representativa, onde a democracia direta tem como característica o voto direto e as deliberações políticas tomadas diretamente pelo povo sem intermediários. Esse é um tipo de sistema praticável apenas em pequenas e fechadas comunidades. A outra forma de democracia, a representativa, é um sistema adotado pelas democracias modernas em que os cidadãos através do voto elegem seus representantes com mandato de prazo determinado, onde atuam nas decisões políticas no Parlamento, Câmara, Assembleia ou Congresso como seus representantes.

A democracia seja ela liberal ou uma democracia social, direta ou representativa, presidencialista ou parlamentarista, republicana ou monárquica, necessita de instituições de controle que garanta o bem público e a proteja contra a fraude e a corrupção, sendo a corrupção uma ameaça que enfraquece a democracia e a sua própria sobrevivência, bem como a confiança do Estado, a moral pública e a legitimidade dos governos. A não observação de medidas pelo Estado para garantir a moralidade, minará o respeito às instituições e aos princípios democráticos com problemas de governabilidade como crise de legitimidade e desconfiança no funcionamento do sistema econômico, ruptura da equidade social e geração de ineficiências econômicas.

³ <https://www.todamateria.com.br/democracia/>

Recentemente, a qualidade da democracia passa a ser relacionada com a transparência dos governos e a confiança da sociedade nas instituições públicas (Burgarelli, 2015). Com isso, a questão da transparência passa a ter um lugar relevante dentro das democracias para sua sobrevivência.

2.2 Transparência

A palavra Transparência tem sua origem no latim *TRANSPARENTIA* e está relacionada ao verbo *TRANSPARERE*, “*mostrar a luz através, deixar a luz atravessar*”, formado por *TRANS*, “*através*”, mais *PARERE*, “*aparecer, chegar à vista*”.⁴ Ela promove uma série de conexões com os mais variados temas. Segundo Teles (2010, p.41):

O termo Transparência põe de imediato o leitor em face de uma série de relações – com a linguística, a mitologia, a religião, a filosofia, a retórica, a arte e, claro, com a literatura. Em todas as direções o termo é empregue para revelar, deixar transparecer uma imagem, um conceito, um conteúdo especial...

De acordo com o Dicio, Dicionário *Online* da língua Portuguesa⁵, a palavra Transparência tem vários significados conforme descrito a seguir:

- [Por Extensão] Aquilo pode ser transparente; o que é transparente.
- [Figurado] Particularidade do que não possui duplo sentido; que se apresenta com clareza; limpidez.
- [Política] Preceito através do qual se impõe à administração pública, a prestação de contas das suas ações, através da utilização de meios de comunicação.
- [Física] Uso incorreto. Parte da energia que radia sendo propagada por um sistema; transmitância.

⁴ <https://origemdapalavra.com.br/pergunta/transparencia/>

⁵ <https://www.dicio.com.br/transparencia/>

Dos significados apresentados, o Político, é o que nos interessa, por ser o cerne de nossa pesquisa.

O termo Transparência trazido para a política, é inspirado em uma parte da física que estuda a propagação da luz em meios diferentes. De acordo com Ferraro (1998, p. 344):

Um meio é transparente quando permite a propagação da luz por distâncias consideráveis, segundo trajetórias bem definidas. Um objeto colocado em um meio transparente ou atrás dele pode ser percebido com detalhes.

Isto significa que, um meio para ser considerado transparente deve permitir a propagação da luz de um ponto a outro possibilitando a visualização de um objeto que esteja do outro lado. Portanto, a Transparência é o atributo específico que tem os corpos de permitirem que se olhe através deles.

Trazendo esse conceito para área pública, que é o nosso foco, esse atributo confere as instituições a capacidade de terem suas estruturas e atividades vistas a fundo pela sociedade.

2.2.1 Princípios da Transparência

A Transparência requer um estudo mais trabalhado e abrangem contextos como, abertura da informação patrimonial de agentes políticos, transparência e democratização financeira, participação dos cidadãos no acompanhamento e controle das contas do governo e acesso a informações pelo público. Esses são os quesitos que formam linhas de avaliação do nível de transparência de cada país, definindo assim de maneira prática o grau de abertura de um governo (BRAGA, 2011).

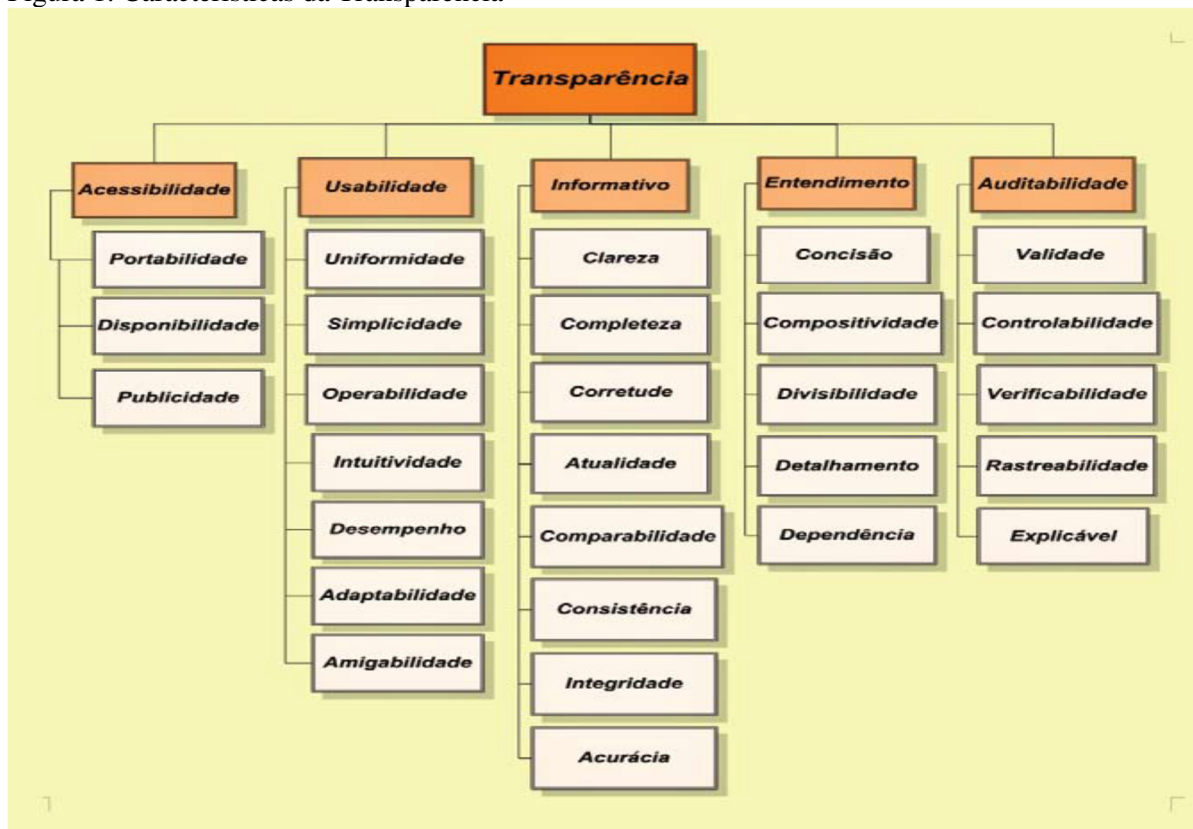
O avanço no nível da transparência segundo Braga (2011, p.10), demandam modelos que admitem uma averiguação nesse grau, de modo que indiquem as características necessárias a uma empresa ou organização para que possa ser avaliada como transparente de acordo com determinados princípios. Cappelli, Leite e Araújo

(2010, p.101)⁶ definem esses princípios como “*estágios em que os elementos dos sistemas se movem através de um padrão distinto de fases ao longo de um período de tempo, podendo estas fases serem descritas*”. Por essa teoria, duas orientações são seguidas, que consistem:

As características de cada fase devem ser distintas e empiricamente testáveis e a análise de relação de todas as fases com o seu antecessor ou sucessor deve ser bem definida – deve ser possível identificar que processos permitem um elemento passar de um estágio para o próximo” (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 103).

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

Figura 1: Características da Transparência



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

⁶ Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº45, setembro de 2010.

Figura 2: Definições das Características de Transparência

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

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

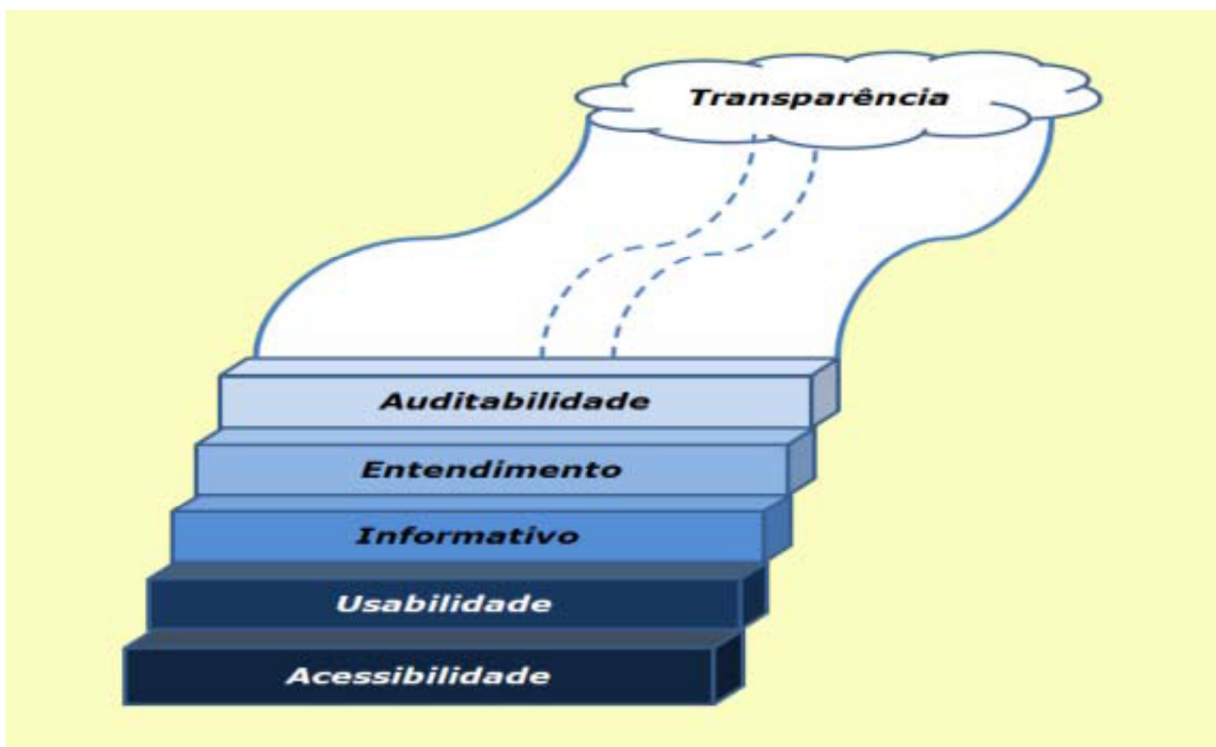
A obtenção da transparência, no seu sentido amplo, todas essas características citadas acima devem estar inclusas na estrutura organizacional do ente, seja ele público ou privado. Já a condição de ser transparente é em função do grau de atendimento dessas características (podendo ser chamado também de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

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

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

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

Figura 3: Degraus da Transparência



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

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

- DEGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

- DEGRAU 2 – Usabilidade

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

- DEGRAU 3 – Informativo

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

- DEGRAU 4 – Entendimento

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

- DEGRAU 5 – Auditabilidade

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

Segundo Cappelli, Leite e Araújo (2010), os degraus que direcionam à transparência, em sua composição, utilizam de maneira constante o termo “efetivam”. Que quer dizer que, para alcançar as características dos princípios de cada degrau é

preciso que, práticas, procedimentos e políticas existam e busquem tornar a aspiração da qualidade um fato.

Segundo Braga (2011, p.11), “*O simples facto de tornar dados disponíveis não faz de uma organização transparente*”. É preciso que haja um envolvimento das questões que estão relacionadas no processo de transparência. Essas questões, de acordo com Braga (2011, p.11) “*envolvem o preparo e qualificação do receptor, a forma de disponibilização dos dados pelo emissor, entre outras. Cabe avançar para classificações das organizações e na promoção da transparência em critérios objetivos*”. Questões fundamentais como essas, são necessárias para que a transparência se materialize e conviva no mundo real da gestão, onde os instrumentos de avaliação são imprescindíveis para que o governante meça como anda a transparência de sua gestão e que possa emitir as orientações pertinentes para correção de trajetória, de maneira a que o órgão avance nos estágios da transparência.

2.2.2 Tipos de Transparência

A transparência tem uma marcante característica que é a sua proatividade, isto é, a informação sempre estará disponível sem que haja a necessidade do cidadão de se utilizar de estratégias como requerimentos ou petições para obter o dado que deseja.

Agir com transparência não quer dizer que se trata exclusivamente de disponibilizar informações, mas sim de apreço de maneira clara, com linguagem de fácil compreensão e objetiva.

2.2.2.1 Transparência Ativa Transparência Passiva

A transparência, podemos dizer que, na administração pública é dividida em duas ramificações, que são a transparência ativa e passiva.

2.2.2.1.1 Transparência Ativa

A Transparência ativa pode ser definida como um conjunto de informações que todos os órgãos da administração pública devem disponibilizar por iniciativa própria, independentemente de qualquer solicitação⁷. Ou seja, os órgãos e entidades pertencente a administração pública deverão dispor suas informações atualizadas de maneira proativa independente de solicitação de qualquer cidadão. As informações quanto mais estiverem disponíveis, menores serão as demandas ou solicitações por vontade de terceiros.

Uma outra forma de definir a transparência ativa é:

[...] a atuação do poder público em liberar o maior número de informações e dados possíveis no seu portal de transparência. Isso significa que a atuação é ativa, quando um órgão ou instituição pública disponibiliza dados em cumprimento à lei, seguindo as regras estabelecidas pela legislação e sem necessidade de pedidos prévios.⁸

A Transparência ativa tem a faculdade de possibilitar a igualdade no acesso aos dados públicos a toda e qualquer pessoa. Com isso, amplia a participação da sociedade nas deliberações do governo, incentivando assim o controle social.

2.2.2.1.2 Transparência Passiva

Enquanto na transparência ativa as informações já estão disponibilizadas aos cidadãos, na transparência passiva as informações são fornecidas pelo poder público somente por solicitações realizadas pelo cidadão, sociedade civil ou empresas. Ou seja, esses dados só deverão ficar disponíveis mediante solicitação formal do cidadão⁹.

⁷ <http://www.acessoinformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#9>

⁸ <https://www.politize.com.br/transparencia-municipal-ativa-passiva/>

⁹ <https://www.politize.com.br/transparencia-municipal-ativa-passiva/>

2.3 As Políticas Públicas de Transparência no Brasil

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

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

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

2.3.1 Política Pública

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

Podemos entender esse processo que vai da sua formulação à avaliação dos resultados, com a participação dos movimentos populares, seja para influir nas políticas já em vigor, ou para apresentar novas alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população, que possam interferir diretamente nesse processo, de sobremaneira em estância local, que possam apresentar alternativas que atendem aos interesses da maioria da população, identificando as possibilidades e espaços existentes, as

dificuldades e limites das atuais práticas, bem como os caminhos para se construir propostas articuladas de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável.

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

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

As políticas públicas, nos seus primórdios, eram consideradas pela ciência política como uma espécie de *outputs* quase que exclusivamente do sistema político, ficando como *inputs* as demandas e interesses da sociedade que era foco de interesses dos pesquisadores (FARIA, 2003). Ou seja, antes de ser reconhecida como uma disciplina específica da área da ciência política, o seu estudo era tratado com ênfase nos processos de formação das políticas públicas. Que por sinal, era muito privilegiado pelos profissionais da área, por seu foco recair no processo decisório. As políticas públicas como área do conhecimento e disciplina acadêmica tiveram a sua origem nos Estados Unidos em meados do século XX, no qual lhe conferiu um gradual destaque nos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e seus atores, estatais e não estatais, habitualmente envolvidos (FARIA, 2003).

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

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

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

As políticas públicas, tradicionalmente são conjuntos de planos, programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados; são diretrizes norteadoras da ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e Estado, que visa assegurar determinado direito de cidadania, de forma ampla ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. São políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

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

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

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

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

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

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

Ainda para Teixeira (2002, p.5):

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

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

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

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

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

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

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

Quadro 1 – Modalidades de políticas públicas

Natureza e grau de intervenção	Estrutural: Buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.
	Conjuntural ou emergencial: Objetivam amainar uma situação temporária, imediata.
Abrangência dos possíveis benefícios	Universais: Para todos os cidadãos.
	Segmentais: Para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado.
	Fragmentais: Destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.
Impactos que podem causar aos beneficiários ou papel nas relações sociais	Distributivas: Visam distribuir benefícios individuais, costumam ser instrumentalizados pelo clientelismo.
	Redistributivas: Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.
	Regulatória: Visam definir regras e procedimentos que regulem comportamentos dos atores para atender interesses gerais da sociedade, não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Teixeira (2002, p.3)

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

2.3.2 Conceitos Centrais das Políticas Públicas

As políticas públicas, na sua análise, passam imprescindivelmente pelo entendimento nos mais variados conceitos que compõem essa matéria multidisciplinar e multifacetada das ciências humanas. Segundo Faria (2003, p.22):

[...] há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque. Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros.

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

- A dimensão institucional “*polity*”, que na língua inglesa é a dimensão do conceito de “política”, refere-se ao ordenamento institucional do sistema político, sujeito às disposições jurídicas, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

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

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

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

- ***Politics***¹⁰

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

- ***Polity***

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

As instituições políticas podem ser entendidas como,

[...] padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (PRITTWITZ apud FREY, 2000, p. 232.)

- ***Policy/policies***

Na definição do conceito de *policy/policies* iremos encontrar o equivalente ao que podemos entender como políticas públicas. Sendo as *policies* os *outputs*, que são as saídas que resultam da atividade política, da dimensão dos procedimentos da política (*politics*). É a referência feita aos conteúdos dos objetivos da política que

¹⁰ Os conceitos apresentados foram extraídos da obra “*Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*” de FREI, Klaus. 2000.

são a concretização das propostas contidas nos programas políticos, também estar relacionada com os problemas técnicos e com o material contido nas decisões políticas.

- ***Policy network***

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

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

- ***Policy arena***

Os conflitos e consensos existentes entre os atores nos diversos palcos das políticas referem-se ao processo chamado *policy arena*. Esse processo engloba uma série de negociações que tem como meta elevar ao máximo os ganhos políticos na formulação e na execução das políticas públicas. Nesses campos de disputas políticas, de acordo com suas consequências, podem ser subdivididas em: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas. Segundo Frey (2000, p.223):

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

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

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

- *Policy cycle*

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

2.3.3 Fases das Políticas Públicas

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

- PRIMEIRA FASE – Formação da Agenda (Seleção das Prioridades). A questão envolvida nesse item diz respeito ao fato de que entre uma infinidade de demandas políticas, uma demanda específica converte-se em um problema público que acaba por gerar um *policy cycle*. É impossível para os atores públicos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dado que estes são abundantes e os recursos necessários para solucioná-los, escassos. Por isso, é necessário que se estabeleçam quais questões que serão tratadas pelo governo. O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas (prioridade), bem como a consequência, nas quais serão deixadas de lado.
- SEGUNDA FASE – Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas). Essa é a fase em que será decidido se determinado tema fará parte da agenda política ou será excluído ou adiado para um período posterior. A partir do instante em que uma determinada situação é vista como problema e, por isso, entra na Agenda Governamental, se faz necessário definir quais linhas de ação a serem adotadas para que possa resolvê-los. Este processo, porém, não ocorre de forma pacífica, uma vez que de modo geral alguns grupos irão considerar que determinadas ações lhes sejam favoráveis, enquanto outros grupos irão considerar que lhes foram prejudiciais, iniciando-se assim o conflito político. É nesse momento que se deve definir quais os objetivos da política, quais serão as metas almejadas e os programas desenvolvidos, o que mostra a rejeição de várias propostas de ação. De certo modo essa opção, além de se preocupar com os grupos sociais e seu posicionamento, há necessidade de se realizar ouvindo o corpo de técnicos da administração pública, incluindo no que se aplica aos recursos disponíveis (materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros).
- TERCEIRA FASE – Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações). Durante todo o ciclo de políticas públicas há necessidade da tomada de

decisão. Porém, essa fase estar sujeita a ser determinada como o momento onde se opta pelas alternativas de ação/intervenção em resposta as questões definidas na Agenda. Este é o instante onde são definidos, os recursos e o prazo temporal de ação da política. As opções realizadas nessa ocasião são expressas através de leis, decretos, resoluções e normas, dentre outros atos da administração pública.

- Outra etapa importante, nessa fase, é a definição de como se dará o método da tomada de decisões, isto é, qual a metodologia que se deve ser adotada antes que se decida sobre algum evento. Inicialmente deve-se determinar quem são os participantes do processo, e se este será fechado ou aberto. Caso o processo seja aberto, é necessário definir se haverá ou não uma ampla consulta aos interessados. Caso haja previsão para tal natureza de consulta (um exemplo é o orçamento participativo), é preciso colocar se a deliberação será realizada ou não por sufrágio, as regras que a regem, o número de graus (direta ou indiretamente) em que a consulta será envolvida e que será feita aos eleitores etc. Essa definição é fundamentalmente importante pelo facto de que as diversas maneiras de tomada decisão podem resultar em diferentes decisões.
- QUARTA FASE – Implementação (ou Execução das Ações). Essa é a ocasião em que o planeamento e as preferências são transformados em ações. O quadro administrativo é quem põe em prática a execução da política das decisões tomadas. A eles cabem, a aplicação, o controle e a monitorização das medidas que foram definidas na etapa anterior, ou seja, na fase de decisão. É nesse momento, que a política pode sofrer alterações drásticas dependendo da atitude do quadro administrativo.
- As implementações das políticas públicas, segundo alguns estudiosos, são apresentadas em dois modelos; um em que consiste na aplicação descendente chamada de Cima para Baixo, ou seja, do governo para a população; e outro de Baixo para Cima também chamado de aplicação ascendente ou da população para o governo.

- O primeiro modelo, conhecido como de Cima para Baixo, é representado como um modelo centralizado, em que somente um reduzido número de funcionários toma parte do processo decisório e forma juízo de como será feita a implementação das políticas públicas. Este primeiro modelo demonstra uma visão hierárquica da administração pública, de modo que a decisão que foi tomada pela administração pública seja obedecida e cumprida sem questionamentos pelos demais integrantes.
- Quanto ao segundo o modelo, o chamado de Baixo para Cima, tem como característica a descentralização. Ou seja, se supõe que os beneficiários participem ou o destinatário final das políticas em questão. O segundo modelo concebe uma previsão participativa das políticas públicas, onde é presumível que os beneficiários sejam chamados a participar e que o cidadão tenha um contato mais direto com o aparato da administração pública.
- No decorrer desta fase, que é a implementação, é credível notar que alguns agentes podem afetar a eficácia das políticas. Como por exemplo: as disputas de poder entre as organizações, os fatores internos e externos que podem afetar a atuação das instituições, tais como suas estruturas, a preparação formal e adestramento do corpo administrativo designado para a efetivação das políticas.
- QUINTA FASE – Avaliação. Um componente de extrema importância para as políticas públicas é a sua avaliação. A avaliação ao ser colocada na última fase, não quer dizer que ela deva ser utilizada, como ferramenta, somente quando ao final da aplicação da política pública. Ela deve ser feita de maneira constante, ou seja, em todos os instantes do ciclo de políticas públicas, colaborando dessa forma para o bom resultado da atuação governamental, maximizando os resultados alcançados com os recursos nos quais lhes foram destinados. Além do que a avaliação é uma grande fonte de aprendizado para o gestor, que permite saber quais ações produzem os melhores efeitos.

- O que a avaliação permite à administração: Prestar contas de seus atos; Gerar informações úteis para futuras políticas públicas; Corrigir e prevenir falhas; Justificar as ações e explicar as decisões; Fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores; Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa; Promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos; Responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível.
- O processo de avaliação de uma política de modo geral, leva em consideração as funções cumpridas pela política e seus impactos gerados. Além disso, determinando sua relevância, procura avaliar a sua eficiência, eficácia e sustentabilidade dos atos desenvolvidos, também servem para os atores públicos como um meio de aprendizagem.
- Os impactos de uma política pública referem-se às consequências que ela causa nas capacidades dos atores e grupos sociais, através do remanejamento de recursos e valores, que afetam os interesses e as estruturas preferenciais. Portanto, a avaliação de impacto analisa as transformações na repartição de recursos, a amplitude dessas transformações, as partes afetadas, e as contribuições dos componentes que formam a política na obtenção de seus objetivos.
- A política ao ser avaliada deve também focalizar nas implicações que esses impactos possam provocar e que possa se manifestar em novas demandas, que por sua vez, exigirá uma tomada de decisão por parte dos governantes, com o intuito de tornar sem efeito ou reforçar o cumprimento da medida. É importante também ponderar se essa política causou algum impacto respeitável não conjecturado em seu início, bem como identificar quais são os maiores empecilhos para que o alcance dos seus objetivos.

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

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

2.3.4 Atores das Políticas Públicas

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

Nesse método de discussão, criação e execução das políticas públicas são encontradas essencialmente duas formas de atores: os ‘estatais’, ou seja, aqueles oriundos do Governo ou do Estado, que são os atores diretamente ligados à Administração Pública e estão envolvidos na burocracia estatal. Esses atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, que tanto podem ter sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou como atuando de forma permanente, como os servidores públicos.

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

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

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

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

2.4 Resumo do Capítulo

Neste capítulo, começou-se por uma conceituação do termo democracia e as suas origens, como seu deu a sua evolução através dos tempos até chegar à moderna democracia atual. A sua fundamentação baseia-se, além da vontade da maioria, na liberdade de expressão, na proteção legal, na liberdade religiosa, nas oportunidades de participação na vida política, econômica e cultural e na igualdade de direitos.

É visto que a democracia pode ser liberal ou uma democracia social, direta ou representativa, presidencialista ou parlamentarista, republicana ou monárquica, sendo que todas elas necessitam de instituições de controle que possa garantir o bem público e a proteção contra a fraude e a corrupção, em que a corrupção é uma ameaça que enfraquece a democracia e a sua própria sobrevivência.

Na sequência, foi explorado o significado da palavra Transparência a sua origem e como o termo foi trazido para a política. Foi exposto os seus princípios bem como suas características e definições, passando em seguida, pelos degraus da transparência que são as etapas necessárias para atingir a plenitude da transparência.

Foi visto ainda os tipos de transparência que são a ativa e passiva, as políticas de transparência adotadas pelo Brasil partindo das políticas públicas e finalizando com as fases das políticas públicas e os seus atores.

Capítulo – III Corrupção e o seu alcance mundial, transparência, e-government e segurança da informação

3. Introdução

Com a existência de uma sociedade em que o poder público é financiado pelo recolhimento de impostos da população, é natural que se tenha certa incerteza na aplicação desses recursos e de que forma são utilizados em benefício da sociedade. Desse modo os governos são forçados a buscarem novas ferramentas, ideias e métodos para que as suas informações sejam seguras e fidedignas.

Uma maneira de contornar tal situação é a verificação da aplicação desses recursos através de prestações de contas ou, na expressão inglesa, *accountability*¹¹, que significa de acordo com Gray e Jenkins apud Kluvers (2003, p.58) como a obrigação de apresentar contas e responder pela realização dos recursos para aqueles nos quais lhes foram confiados esses recursos.

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

Dessa maneira a sociedade tem criado órgãos governamentais com atribuições de fiscalizar tais gastos, e com o cidadão cada vez mais com poder de requerer qualquer informação a respeito da utilização das verbas públicas, foram então desenvolvidas ferramentas de forma a tornar, além de ágil, o processo seguro e transparente.

A transparência, de acordo (BRAGA, 2011), vai mais além, pois se detém na garantia do acesso à informação de forma global, não somente aquela que se deseja apresentar. Já para Teixeira (2006), a transparência de um governo só pode ser considerada quando há um envolvimento público, governo mais sociedade, em todos os

¹¹ *Accountability*: prestação de contas das ações do governo ao cidadão

planos. Nascimento e Debus na sua obra “Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal” (2002) mostra os modelos de outros países em que o brasileiro se baseou para a criação de sua legislação como o *Fiscal Transparency* do FMI, o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, o *Budget Enforcement Act* dos EUA, e o Tratado de Maastricht da União Monetária Europeia.

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

Para atingir os objetivos estabelecidos pela legislação que rege a transparência, o uso intensivo dos recursos digitais que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) proporcionam é de extrema necessidade, sem o qual não é possível instituir dentro de um governo eletrônico, também conhecido como e-government, as informações relativas a transparência dos governos seja ele municipal, estadual ou federal.

Para garantir que a informação disponibilizada ao cidadão seja verídica e íntegra, se faz necessária a utilização da tecnologia, nomeadamente as TIC, que também oferecem soluções para os gigantescos quantitativos de documentos que são manipulados nos órgãos da administração pública, garantindo assim, a segurança desses dados que ficam à disposição da população.

Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo apresentar os conceitos relacionados a política da transparência, o *e-government* e a segurança da informação, aplicável ao setor público bem como apresentar uma perspectiva sobre a corrupção global e como é o engajamento das populações locais no enfrentamento de tal problema.

O presente capítulo está organizado em 4 partes, sendo que a primeira parte aborda o problema da corrupção. Seguido da apresentação dos conceitos e problemática da

transparência no contexto do poder público. Com as duas partes seguintes, apresentando respectivamente a questão da transparência, associada com o *e-government* e a segurança da informação.

3.1 Corrupção, histórico e dias atuais

3.1.1 Contexto histórico brasileiro

No século XVI estão os primeiros registros de práticas de ilegalidade no Brasil que se tem notícia. Durante a fundação da primeira capital do Brasil, Salvador, foram encontrados sinais claros de superfaturamento na construção da cidade entre 1549 e 1556. Prática que se alastrou inclusive durante o período de ocupação holandesa, tido por muitos como um governo não corrupto. Embora o príncipe Maurício de Nassau tenha sido um homem de vasta cultura e ter trazido artistas e cientistas para Pernambuco, com ele também vieram, como colonizadores, pessoas que não tinha boa reputação no que diz respeito à honestidade (BENEDITO, 2010)¹².

De acordo com BIASON (2013)¹³, na época do Brasil-colônia, os funcionários públicos que tinham a incumbência de fiscalizar o contrabando contra a coroa de Portugal, eram eles com muita frequência os próprios contrabandistas dos produtos brasileiros tais como o pau-brasil, ouro, especiarias, diamante e tabaco. Porém é bom lembrar que tais produtos somente poderiam ser comercializados com autorização especial da coroa portuguesa, mas acabavam nas mãos dos contrabandistas.

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil e a sua corte que compreendeu entre os anos 1808 a 1821, houve um considerável aumento nos atos ilícitos. Com a proclamação da independência em 1822 e a instauração do Brasil República, outras formas de corrupção surgem no cenário nacional, como a de concessão de obras públicas e a corrupção eleitoral. A primeira estava ligada à obtenção de contratos junto ao governo para execução de obras públicas ou de concessões. E a segunda é um capítulo à parte na

¹² Mouzar Benedito, jornalista autor do texto “500 anos de Corrupção”.

¹³ Profa. Dra. Rita BIASON, Departamento de Relações Internacionais UNESP – Campus Franca

história da corrupção no Brasil, devendo-se considerar que a participação na política representa uma forma fácil e rápida de enriquecimento ilícito por meio de não realização dos compromissos feitos durante as campanhas eleitorais.

No Brasil Império, 1822-1889, o alistamento de eleitores era feito a partir de vários critérios, um deles era de quem possuísse determinada renda mínima poderia participar do processo. A partir desse critério era elaborada uma listagem para aceitação dos futuros eleitores que era examinada por uma comissão que também julgava os casos declarados suspeitos. Essa comissão tinha total liberdade de considerar quem era eleitor ou não de acordo com os seus interesses. A partir de 1889 com o advento da República, a marca registrada no período foi o chamado “voto de cabresto”. Os “coronéis”, como eram chamados os latifundiários da época, detinham o poder de impor aos seus empregados, agregados e dependentes de forma coercitiva, o voto em quem eles desejassem.

Outra forma inusitada de eleição era a compra de votos, que persiste até hoje de forma velada, e o “sistema de degolas” no qual os governadores manipulavam as eleições para deputado federal de maneira que obtivesse o apoio do presidente. Esse sistema consistia na exclusão da lista (degolas) pelas comissões responsáveis pelo reconhecimento das atas de apuração eleitoral dos deputados eleitos contra a vontade do governador. Essa prática foi usada por todos os governos, até 1930.

Nos anos 50, políticos arrecadavam dinheiro de bicheiros, fornecedores, empresários e empreiteiros em troca de algum benefício do político. Essa prática permitiu uma nova forma de angariar recursos para as suas campanhas políticas (forma essa que também perdura até nossos dias), como o enriquecimento pessoal.

No início da década de 80 começaram a ser reveladas uma estreita parceria entre o público e os grupos privados interessados em desfrutar da administração pública, o tráfico de influência, e a ausência de ordenamento jurídico. Nas eleições presidenciais de 1989 um grande esquema foi montado para arrecadação de recursos em troca de favorecimentos de atos governamentais, que levariam à eleição de Fernando Collor. (BIASON, 2013).

Com o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, mais uma página da corrupção brasileira foi virada, mas não encerrada. Com o banir de Collor da Presidência da República, um novo ânimo ao seu combate floresceu no Brasil, mas os cinco séculos em que os cofres públicos foram vilipendiados e assaltados provam que não será uma tarefa fácil derrotar práticas de corrupção (BENEDITO, 2010). Além disso, a prática de burlar a lei e a ordem permeia toda a linha cronológica da civilização brasileira, desde as sonegações de impostos à coroa na era da colônia e do império à organização sócio-política da república velha que exemplifica a corrupção institucionalizada, aos mensalões e petrolões dos dias de atuais.

No âmbito internacional a situação não se torna tão diferente, sejam países ricos como os Estados Unidos e a França ou países pobres como Haiti e Somália, ou mesmo países com culturas bem diferentes como Japão e Índia, a corrupção aparece de uma maneira geral na forma de suborno. Numa rápida análise podemos ver que a corrupção desconhece cultura, níveis de desenvolvimento ou diferentes sistemas políticos.

3.1.2 A Corrupção e seu alcance mundial

A corrupção é um parasita implacável do Estado. O seu conceito está intimamente ligado ao de poder. “A palavra corrupção deriva do latim ‘*corruptus*’ que, numa primeira acepção, significa quebrado em pedaços e numa segunda acepção, apodrecido, pútrido”¹⁴. Em uma definição mais abrangente, corrupção política, segundo Ferreira (2009), significa:

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

Segundo a Transparência Internacional¹⁵, órgão fundada em 9 de fevereiro de 1993 em Haia na Holanda que tem com o objetivo a luta contra a corrupção no mundo e

¹⁴ Definição encontrada em <http://www.mundoeducacao.com/geografia/o-que-corrupcao.htm>.

¹⁵ <https://transparenciainternacional.org.br>

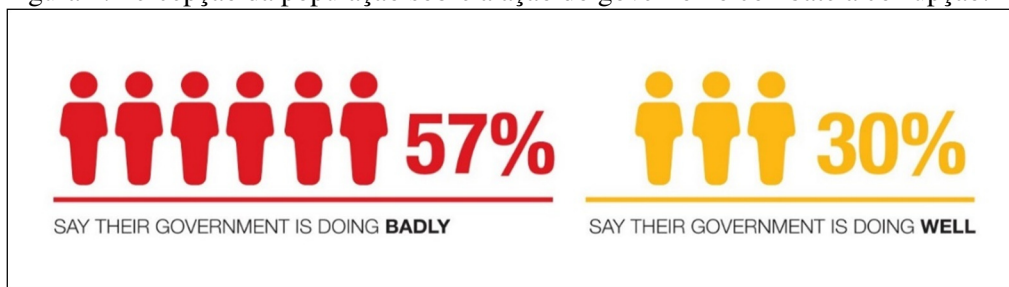
estão presentes em mais de 100 países; no seu relatório chamado Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2017, onde é medido a percepção dos níveis de corrupção do setor público em todo o planeta, dos 180 países pesquisados mais de dois terços receberam nota abaixo de 50 em uma escala que vai de zero (correspondente a altamente corrupto) a 100 (correspondente a altamente íntegro). O que significa, de acordo a Transparência Internacional, “*que mais de seis bilhões de pessoas vivem em países que são corruptos*”.

Ainda segundo o relatório da Transparência Internacional de 2017, o Brasil caiu da 79ª posição para a 96ª no *ranking* de 180 países, ficando a primeira posição para a Nova Zelândia e a última para Somália.

Dentro dos chamados BRICS, temos a África do Sul na 71ª posição, a China 77ª, Índia 81ª, Brasil 96ª e finalizando a Rússia na 135ª posição nesse *ranking*.

No topo da lista além da Nova Zelândia estavam os países identificados com as menores taxas de corrupção que eram a Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suíça, Cingapura, Suécia e Canadá, Reino Unido e Holanda empatados na 8ª posição, Alemanha 12ª, Estados Unidos junto com a Bélgica figuram na 16ª posição, tendo o Japão ficado com a 20ª posição, França na 23ª e Portugal na 29ª. Numa rápida análise podemos ver que a corrupção desconhece cultura, níveis de desenvolvimento ou diferentes sistemas políticos. Em um outro relatório da Transparência Internacional chamado de Barômetro da Corrupção Global, este também do ano de 2017, manifesta o desânimo das populações nacionais em relação ao aumento do fenômeno da corrupção e com os governos, pois entendem que os mesmos não estão desempenhando um bom papel no combate à corrupção. A figura a seguir traduz esse sentimento em termos percentuais, onde 57% acham que seus governos não estão indo bem contra 30% que dizem ao contrário.

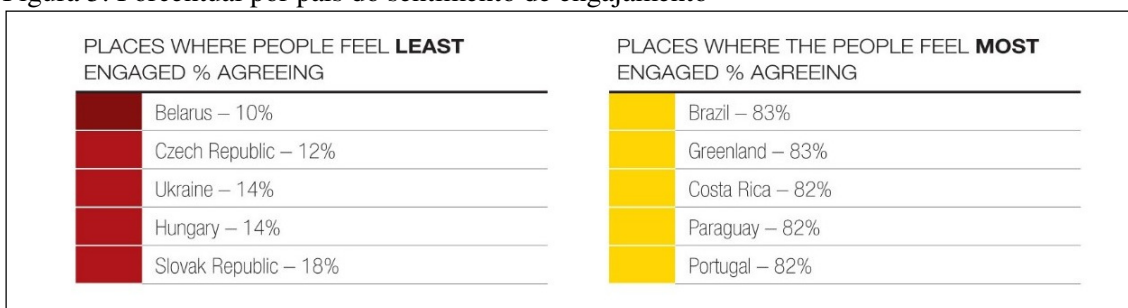
Figura 4: Percepção da população sobre a ação do governo no combate a corrupção.



Fonte: Barômetro da Corrupção Global da Transparência Internacional

O documento aponta também uma expectativa de melhoria onde a metade da população mundial, em particular a população jovem, acredita poder fazer a diferença no combate à corrupção. Ou seja, 58% dos jovens até 24 anos acreditam poder fazer essa diferença enquanto 50 % da população com 55 anos também tem o mesmo sentimento. O relatório retrata ainda o percentual de pessoas de alguns países que se sentem mais ou menos envolvidas nesse combate. Países como Hungria e República Eslovaca têm uma baixa porcentagem de pessoas que se sentem envolvidas, com 14% e 18% respectivamente. Enquanto Portugal e Brasil se encontram na outra ponta, com um percentual bem maior de pessoas que se sentem envolvidas com 82% e 83%, conforme figura abaixo.

Figura 5: Porcentual por país do sentimento de engajamento



Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

A Transparência Internacional apurou que a forma mais frequente de corrupção é o suborno. Nos 12 meses anteriores à data da realização da pesquisa, 1 em cada 4 pessoas no mundo todo, pagaram algum tipo de suborno para ter acesso a algum serviço público. Em termos percentuais da população que pagaram suborno, existe uma grande variação entre os países. Há países em que a população paga mais suborno que outros, e esses quantitativos variam de menos de 5% até mais de 75%.

Quadro 2 – Porcentual da população de alguns países que pagaram suborno nos últimos 12 meses

% da População	Países
Menor que 5%	Austrália, Bélgica, Cabo Verde, França, Alemanha, Japão, Coreia do Sul, Portugal, Espanha, Reino Unido.
5% a 10%	Itália, África do Sul, Polônia, República Tcheca, Taiwan, Senegal, Estônia, Tunísia, Geórgia.
10% a 15%	Algéria, Brasil, Croácia, Grécia, Kosovo, Níger, Burkina Faso.

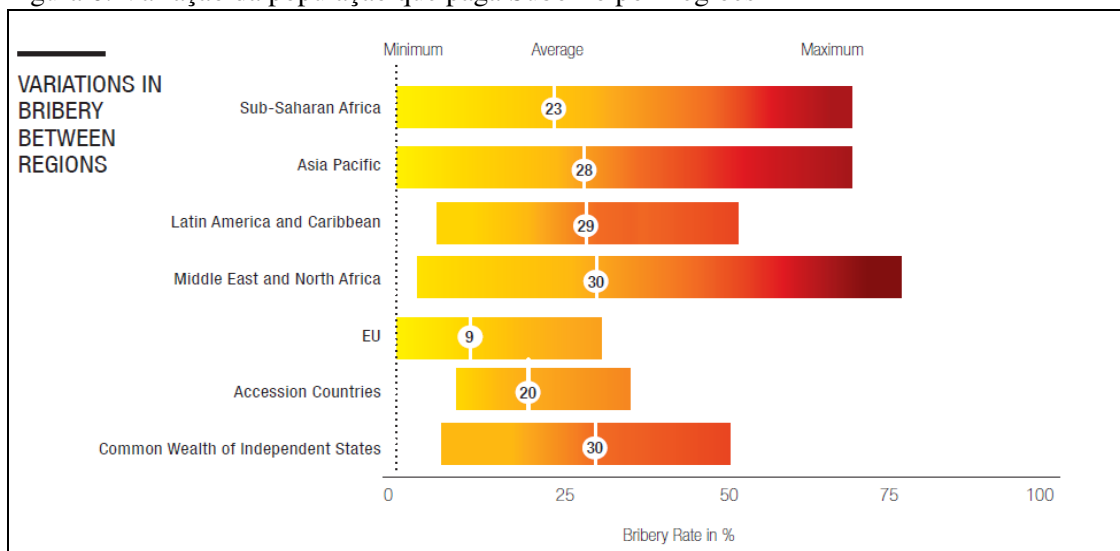
15% a 20%	Argentina, Bulgária, Madagascar, Turquia, Zâmbia, Sri Lanka, Mali, Montenegro.
20% a 30%	Armênia, Bolívia, Chile, China, Costa Rica, Equador, Paraguai, Hungria, Romênia, Uruguai, Sérvia, Malásia, Togo, São Tomé e Príncipe.
30% a 40%	Albânia, Azerbaijão, Colômbia, El Salvador, Gabão, Honduras, Indonésia, Nicarágua, Peru, Rússia, Venezuela, Uganda.
40% a 50%	Camboja, Egito, Moldávia, República Dominicana, Nigéria, Marrocos, Paquistão, Tailândia, Serra Leoa.
50% a 75%	Índia, Libéria, México, Vietnam.
Mais de 75%	Yemen.

Fonte: Adaptado do Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

Concluiu também, a Transparência Internacional, que há uma variação no percentual da taxa de suborno por região conforme mostra a figura 6, onde baseado nesses dados foi possível à organização elaborar um relatório dividido por regiões:

- África Subsaariana
- Ásia-Pacífico
- América Latina e Caribe
- Oriente Médio e Norte da África
- Europa e Ásia Central

Figura 6: Variação da população que paga Suborno por Regiões



Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

Se atendendo a esse relatório em que foi possível a elaboração do gráfico acima, a média da população que paga taxa de suborno na União Europeia era menos de 9%, enquanto as taxas mais altas da população, em torno de 30%, ficavam nas regiões do Oriente Médio, Norte da África e Comunidade dos Estados Independentes na Eurásia. As regiões da Ásia-Pacífico e América Latina e Caribe vieram logo em seguir apresentando uma taxa média entre 28% e 29% respectivamente.

Com 20% e 23% estão, de acordo com o relatório de 2017, os países do leste europeu que pretendem aderir à União Europeia e a região da África Subsaariana. Porém, dentro da África Subsaariana há uma grande variação da população que pagam taxas de suborno por país, conforme mostra a tabela abaixo, onde temos países com percentuais da população piores e países com taxas melhores que das nações que almejam aceder à EU.

Quadro 3 – Taxas percentuais da população que paga Suborno nos Países da África Subsaariana.

Países	População que paga Suborno (%)
Botswana	1
Cabo Verde	2
África do Sul	7
Senegal	8
Burundi	14
Zâmbia	17
Tanzânia	25
Gana	36
Serra Leoa	41
Nigéria	43
Camarão	48
Libéria	69

Fonte: Adaptado do Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

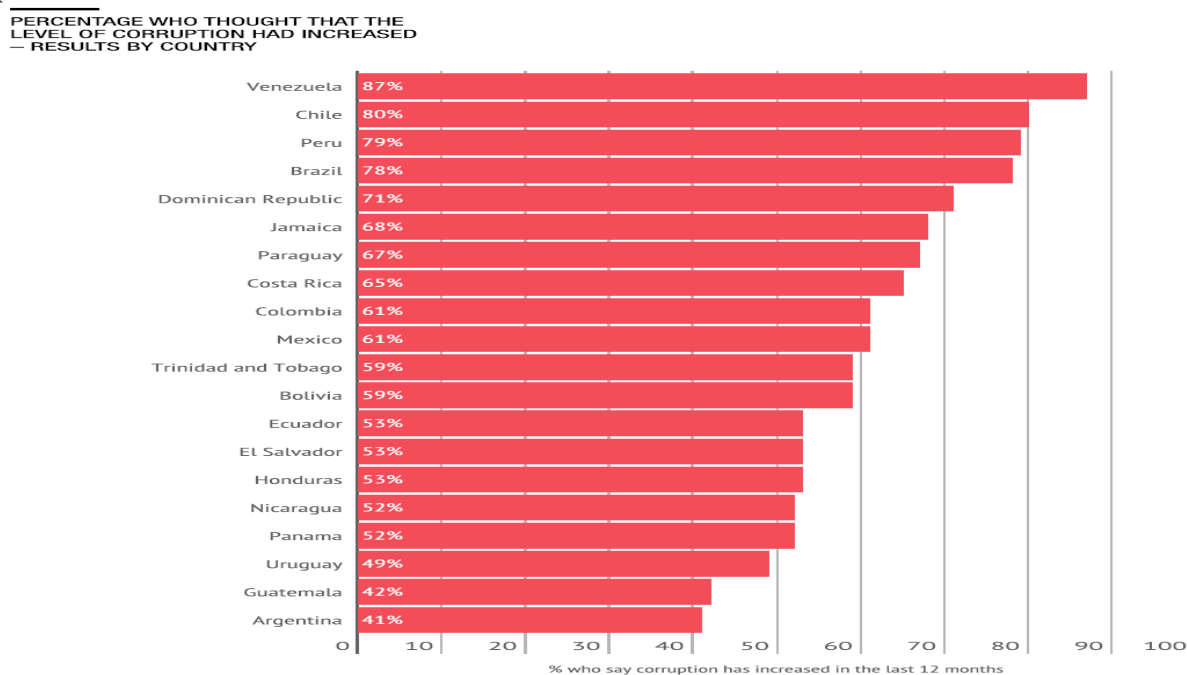
Além de alguns países da África Subsaariana com percentuais muito baixas, como Botswana e Cabo Verde, foram encontradas também taxas semelhantes nas regiões do Oriente Médio, União Europeia e Ásia-Pacífico.

Dos relatórios elaborados por região pela Transparência Internacional, iremos ter uma maior atenção ao da América Latina e Caribe, e Europa.

3.1.2.1 América Latina e Caribe

Nessa região, 62% das pessoas apontaram que houve um aumento na corrupção nos 12 meses anteriores a pesquisa do último Barômetro Global de Corrupção. Mais da metade da população, em torno de 53%, disseram que os seus governos não estão obtendo êxito contra a corrupção e que 1 em cada 3 habitantes tiveram que pagar suborno para conseguir algum tipo serviço público nos últimos 12 meses. Isso quer dizer que 90 milhões de pessoas, com base no tamanho populacional da região, pagaram subornos.

Figura 7: Porcentagem que achava que o nível de corrupção havia aumentado – Resultados por país.

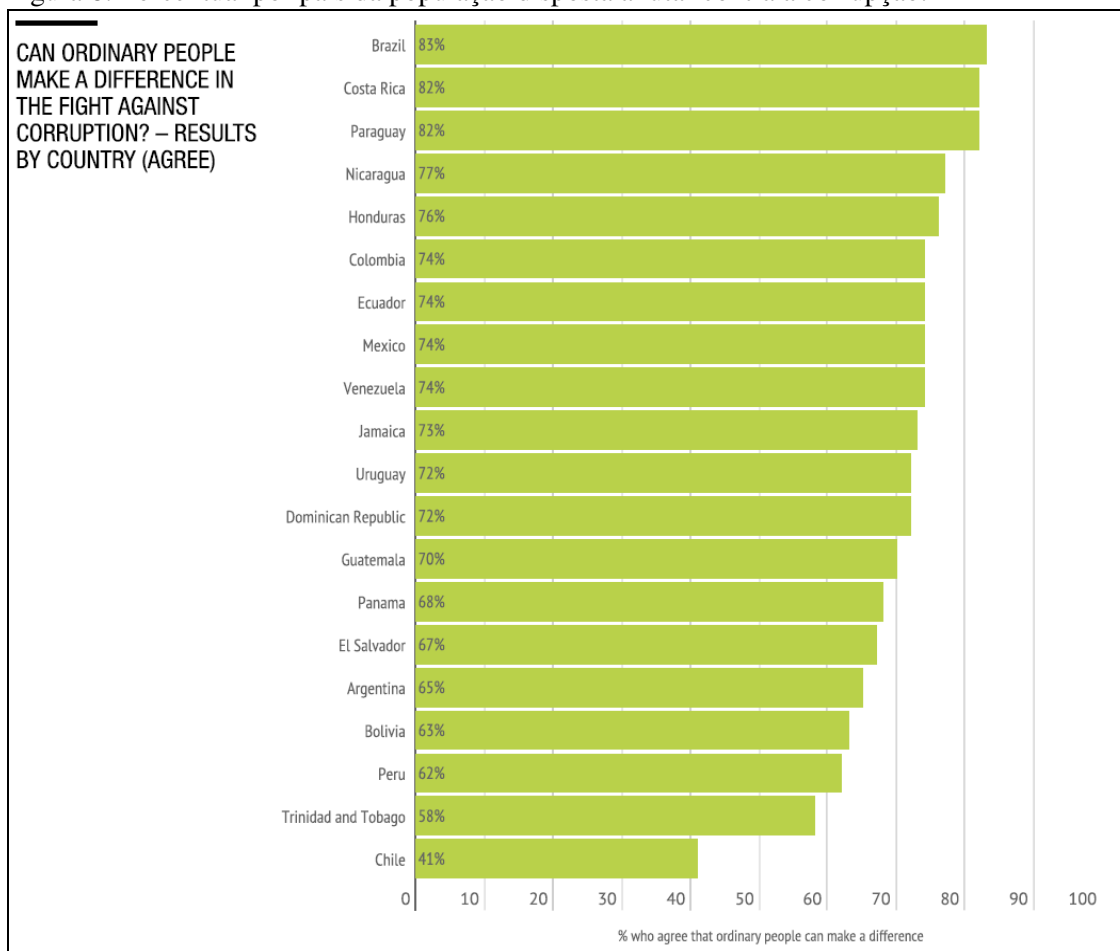


Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

Por outro lado, 70% da população estão dispostos e prontos para se envolver na luta contra a corrupção como foi visto em países como Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Honduras e República Dominicana¹⁶, com pessoas saindo às ruas para protestos regulares contra esse tipo de atividade.

¹⁶ Dados retirados do Relatório Barômetro da Corrupção Global da Transparência internacional de 2017

Figura 8: Porcentual por país da população disposta a lutar contra a corrupção.

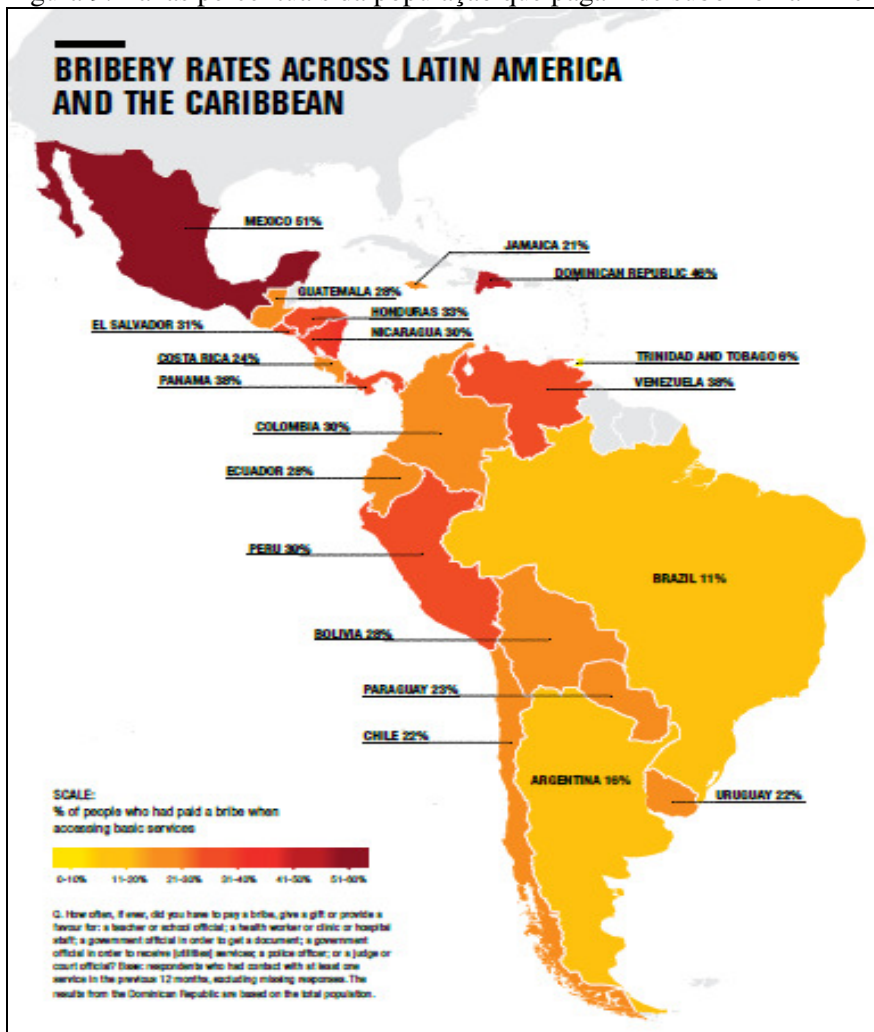


Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

Apesar de um grande percentual da população apoiar esses protestos, são poucos os que pagam suborno que relatam às autoridades essa prática, cerca de 9% apenas. E, dos que fizeram essa denúncia, em redor de 2/3 ou 28% em termos percentuais, foram de alguma forma retaliados de maneira negativa.

No mapa abaixo, o México e a República Dominicana são representados em vermelho por serem os países onde ocorre a forma mais comum de corrupção, o suborno. 51% (México) e 46% (República Dominicana) dos entrevistados pela Transparência Internacional, afirmaram pagarem suborno para conseguir algum serviço público.

Figura 9: Taxas percentuais da população que pagam de suborno na América Latina e Caribe.



Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

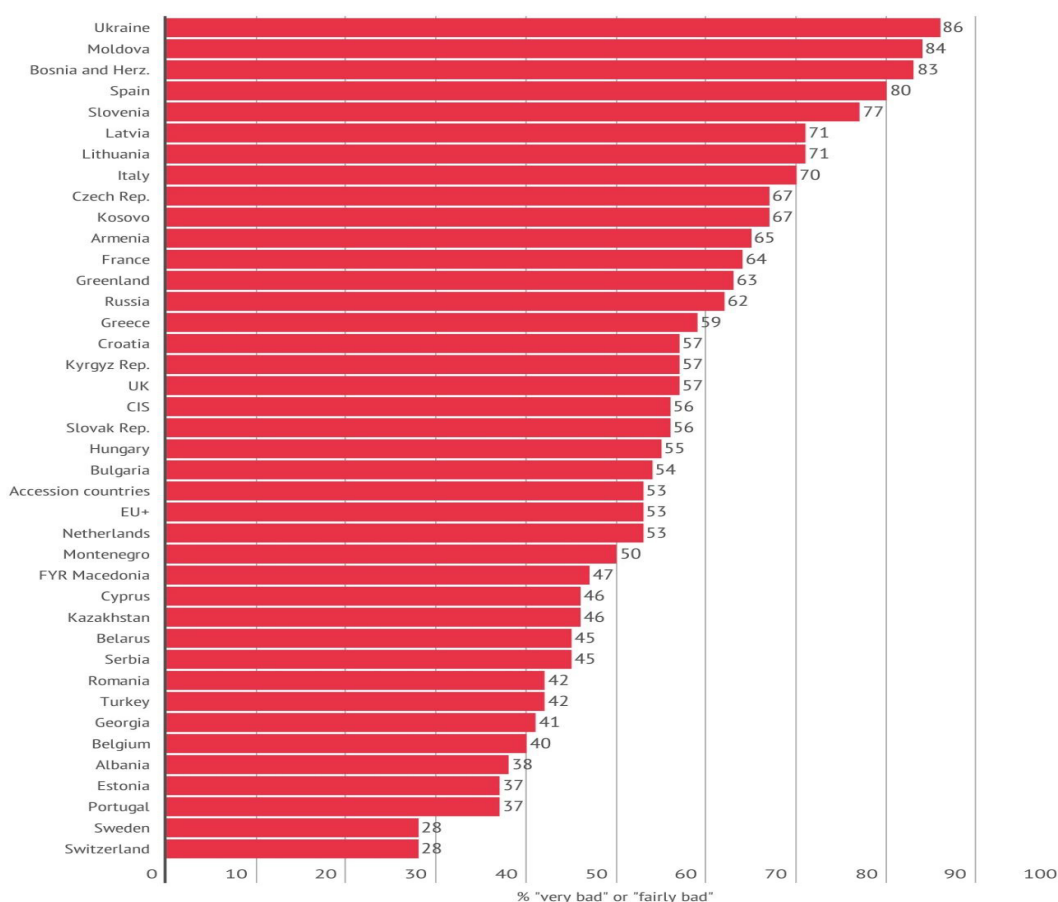
O relatório inicialmente mostra certo desânimo da população da região com a percepção que há um aumento da corrupção nos últimos 12 meses. Mas por outro lado, mostra também que uma parcela significativa dessa população está disposta a se envolver no combate dessa ilicitude. Vários protestos registrados nesses países mostram que há uma cobrança para que os governos tomem medidas que coíbam esse tipo de atividade, onde representa um obstáculo expressivo ao acesso aos serviços públicos pelos cidadãos.

3.1.2.2 Europa e Ásia Central

Para essa região do globo onde estão compreendidos 42 países que formam a União Europeia (UE), Comunidade de Estados Independentes (CEI), e pelos países

candidatos à adesão na UE, um em cada três cidadãos acredita que a corrupção é um dos problemas que ocorre com maior frequência, sendo que esse número sobe para dois em cada três em países como Moldávia, Kosovo e Espanha. Países como Arménia, Bósnia e Herzegovina, Lituânia, Rússia, Sérvia e Ucrânia apresentam ainda sérios problemas de corrupção como apontam os seus próprios cidadãos no relatório do Barômetro Global da Corrupção. Isso mostra que os governos falham em lidar de maneira adequada com a situação e necessitam de ações urgentes para o combater. A figura a seguir mostra a percepção dos cidadãos com as ações dos governos no combate à corrupção.

Figura 10: Percentagem que classifica o governo como “mal” no combate à corrupção. Resultados por país.



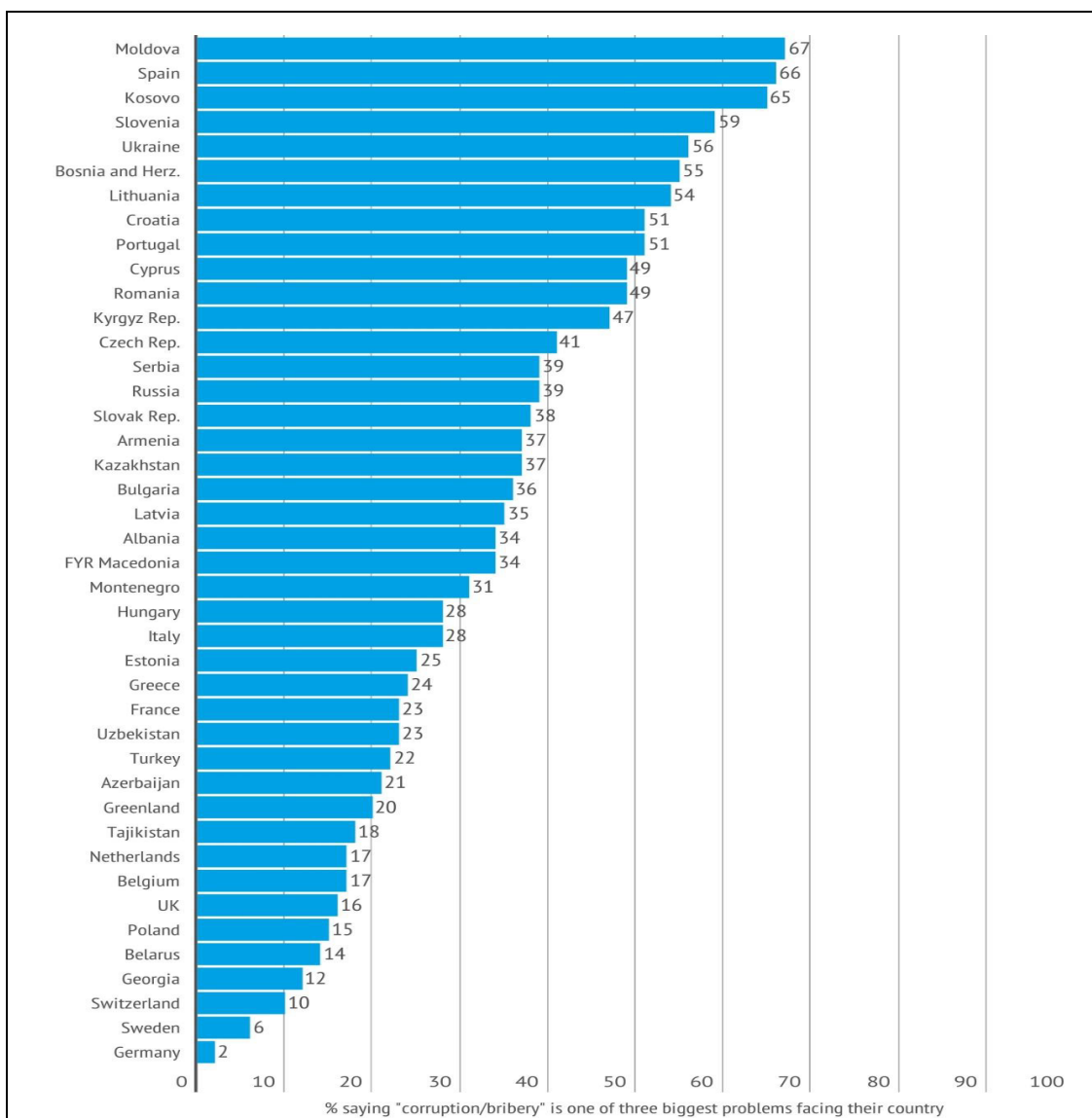
Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

Como é mostrado na figura acima, Ucrânia, na Moldávia e Bósnia e Herzegovina, são os países em que os cidadãos percebem altos níveis de corrupção e que a ação governamental é deficiente no trato com o problema. Enquanto no outro extremo estão a

Suíça e a Suécia, onde os cidadãos são muito menos críticos em relação às ações dos seus governos.

Em contrapartida, países como Alemanha, Suécia e Suíça são menos predispostos a ver a corrupção como um dos maiores problemas, ficando respectivamente em 2%, 6% e 10% da população que acha que este, deve ser uma prioridade do governo.

Figura 11: A corrupção é um dos três maiores problemas que o país enfrenta



Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

Com relação ao suborno pago nos últimos 12 meses para obtenção de algum serviço público nessa região, o Barômetro Global de Corrupção apurou que há uma

grande variação entre as três regiões que compõe a Europa e Ásia Central, sendo o suborno substancialmente mais difundido na CEI do que nos países candidatos à adesão ou na UE. Foi constatada também uma variação considerável do percentual da população que paga suborno entre os países dessa região.

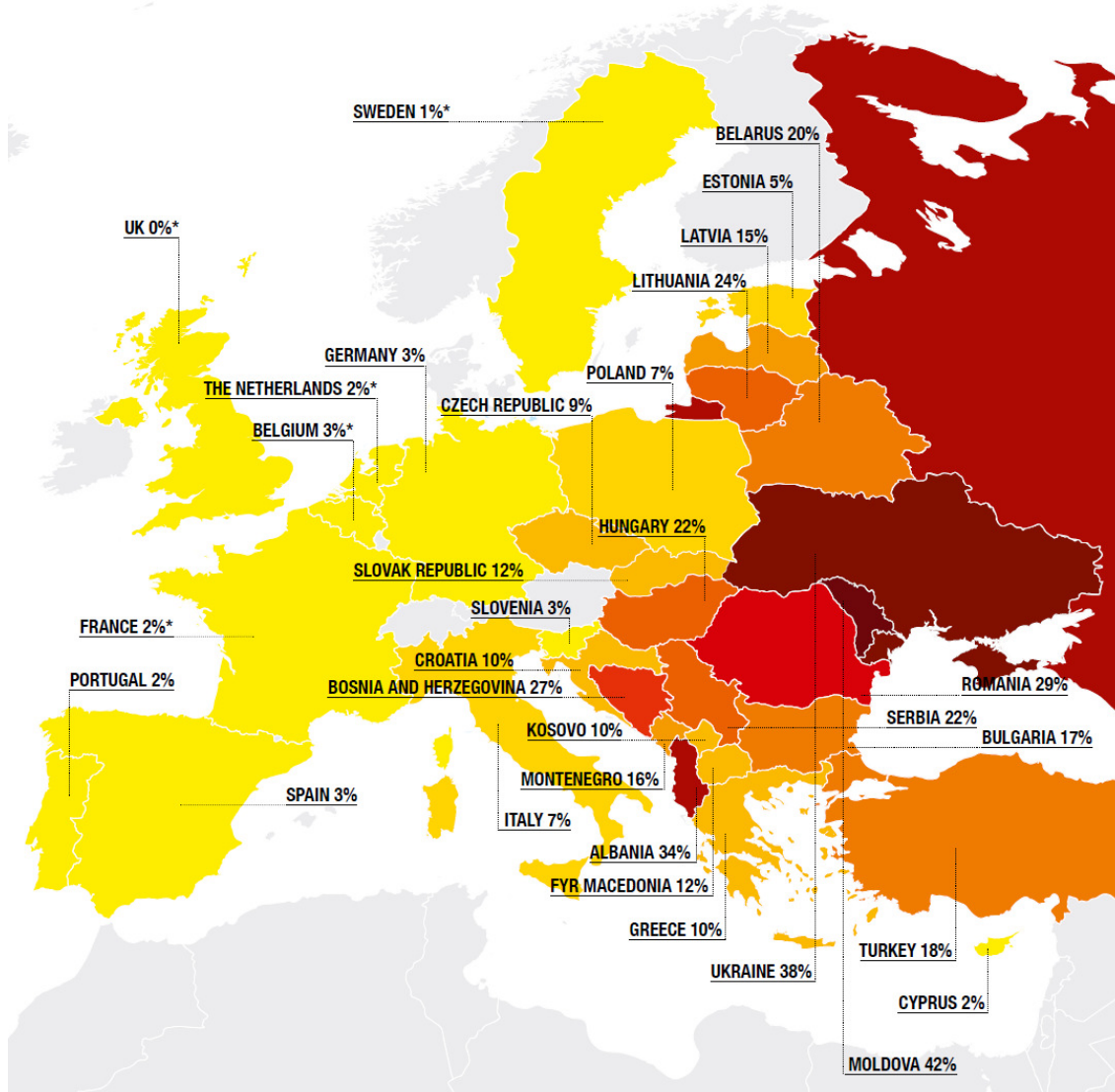
Os percentuais mais baixos são encontrados nos países da União Europeia. Países como Bélgica, França, Alemanha, Países Baixos, Eslovênia, Espanha, Chipre, Estónia, Portugal e o Reino Unido, possuem as taxas mais baixas, entre 0% e 3%. E as maiores, entre 22% e 29%, ficam na Hungria, Lituânia e Romênia.

Dos países candidatos a entrarem na União Europeia, Kosovo tem a menor taxa, cerca de 10% da população. E entre os países desse bloco, é o que tem melhor controle no setor público segundo o relatório do Barômetro Global de Corrupção. Albânia e Bósnia e Herzegovina, outros candidatos a UE, o suborno é muito mais comum, respectivamente 34% e 27% da população.

Nos vários países que fazem parte da Comunidade de Estados Independentes, o risco de pagar suborno para acesso aos serviços públicos é alto. Azerbaijão, República do Quirguistão, Ucrânia e Moldávia, entre 38% a 42 % da população usam desse expediente, chegando a 50% no Tajiquistão. A única exceção nesse bloco e a Geórgia, com apenas 7% da população fazendo uso desse artifício igualando-se assim aos estados membros da União Europeia.

A figura a seguir apresenta os percentuais populacionais dos países que fazem parte da União Europeia, Comunidade de Estados Independentes e dos países que são candidatos ao ingresso na EU.

Figura 12: Percentagem da população da Europa e Ásia Central que paga subornos



Fonte: Barômetro da Corrupção Global 2017 da Transparência Internacional

A seguir uma tabela comparativa do posicionamento do Brasil e de Portugal com base no relatório elaborado pela Transparência Internacional.

Quadro 4 – Comparativo Brasil x Portugal no Ranking da Corrupção

País	Posicionamento no Ranking da Corrupção	Porcentual de pessoas que se sentem envolvidos no combate à corrupção	Porcentual da população que pagaram suborno
Brasil	96	83%	11%
Portugal	29	82%	2%

Fonte: O autor

De acordo com a tabela Portugal está numa posição confortável em relação ao Brasil no quesito Ranking da Corrupção, ocupando a vigésima nona posição enquanto o Brasil amarga uma nonagésima sexta posição, tendo inclusive caído dezessete posições em relação ao relatório anterior. Já no item seguinte, Engajamento da População no Combate a Corrupção, a situação está praticamente empatada com o Brasil com um ponto à frente de Portugal. E novamente Portugal fica na dianteira em relação ao Brasil no Porcentual da População que paga suborno, com o placar de apenas 2% da população que paga suborno enquanto no Brasil é 11% de seus habitantes.

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

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

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

Partindo desse pressuposto, de que o setor público deveria ter mais transparência nas suas ações, é que se iniciou o estudo das formas de materializar essa imensa quantidade de informação de maneira o mais clara possível, recorrendo para ao uso dos recursos das TIC na criação dos Portais da Transparência. Mas antes disso será necessário compreender o que realmente é a Transparência e o conceito de política de transparência.

3.2 Transparência

3.2.1 O conceito de política de transparência

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Transparência e E-Government

Em busca da modernização da administração pública e melhoria dos processos administrativos e operacionais, os governos fazem uso de recursos digitais proporcionados pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC), como a Internet, para a divulgação dos atos da gestão pública no intercâmbio com o cidadão. Temas como eficiência, eficácia, transparência, desempenho, mecanismos de controle, prestação de contas e qualidades do gasto público, passaram a ser relacionados com esse processo de modernização e conseqüentemente sendo associados à constituição do governo

eletrônico. Com a ideia de governo eletrônico vemos assim a convergência da administração pública em direção ao *e-government*.

O e-government é assim conceituado segundo Gouveia (2004) citando Gouveia (2003), como o conceito de Governo Eletrônico engloba o recurso a novas formas de fazer o que o poder central e a Administração Pública produzem, mas adoptando práticas de base digital que permitem ganhos substanciais em termos de eficiência, acesso à informação, tempos de resposta e proximidade ao cidadão.

Ainda de acordo com Gouveia (2004) agora citando Kalokota e Robinson (2001) “*O e-government é também o correspondente, para o poder central e a Administração Pública, do conceito mais geral de e-business (negócio de base electrónica)*”.

Sob uma perspectiva histórica, o termo governo eletrônico, *e-gov* ou *e-government*, passou a ser utilizado com maior frequência após a difusão do comércio eletrônico, também chamado de *e-commerce* na segunda metade dos anos 90 (Diniz, 2000). Com a evolução através dos anos e do desenvolvimento das TIC, o *e-government* passa a ter um papel importante na democratização da informação ao cidadão. De acordo com Diniz et al. (2009), vários autores classificaram o uso das TIC no setor público brasileiro em quatro grandes fases:

- Pioneirismo (dos anos 1950 até meados dos anos 1960);
- Centralização (de meados dos 1960 até o final dos 1970);
- Terceirização (anos 1980);
- Governo eletrônico propriamente dito (a partir dos anos 1990).

Posteriormente, na sua análise realizada nos trabalhos que foram exibidos no CONIP – Congresso de Informática Pública em 2005, fórum brasileiro sobre práticas inovadoras na administração pública amparadas pelas TIC, dividiu-as em três etapas:

- Gestão interna de 1970 a 1992;
- Serviço e informação ao cidadão 1993 a 1998;

- Entrega de serviços via Internet a partir de 1999.

A partir desse contexto os serviços públicos puderam ser melhorados e democratizados pelo do uso da Internet no setor público, melhorando assim o intercâmbio entre governo e cidadão, gerando maior transparência e *accountability*¹⁷.

Segundo o documento “*Ciência e Tecnologia para a construção da Sociedade da Informação no Brasil*” (CCT, 1997) “apud” Diniz (2000):

O entendimento aqui proposto é o de que a Internet traz oportunidades importantes para: a) melhorar a transparência das ações de governo; b) facilitar o acesso do cidadão às diversas instâncias governamentais, criando condições objetivas de *accountability* dos ocupantes de cargos públicos; c) melhorar e ampliar a prestação de serviços direto ao cidadão por todas as esferas de governo, reduzindo burocracias desnecessárias e criando novos serviços de valor agregado pelas tecnologias de informação. (...) Uma tipologia que vem obtendo aceitação por parte dos que trabalham com planos de negócio para a Internet e que, com alguns ajustes, pode se aplicar ao caso de sites governamentais parte do entendimento que o grande desafio para o sucesso da iniciativa de colocar serviços *on line* não está na linha-de-frente (no *front-end*, na linguagem informática), no meio de comunicação com o cliente/usuário (a própria rede, no caso), mas na retaguarda (no *back-end*), na preparação e reciclagem da infra-estrutura e do pessoal da instituição para ajustar meios e tecnologias organizacionais à nova mídia.

A presença intensa da Internet na administração pública torna a transparência e a prestação de contas elementos essenciais para as políticas públicas nos países democráticos, além de trazer benefícios para o controle social do Estado.

De acordo com a EC (2003) “apud” Gouveia (2004):

O e-government facilita o desempenho da Administração Pública, na medida que auxilia a manutenção e o reforço da governação efectiva da Sociedade da Informação e do Conhecimento, proporcionando um sector público:

- Mais aberto e transparente: tornando o governo mais fácil de entender e de responsabilizar, na perspectiva do cidadão, e aberto ao escrutínio e à participação democrática;

¹⁷ *Accountability*: prestação de contas das ações do governo ao cidadão

- Ao serviço de todos: centrado no utilizador e inclusivo, que não exclua ninguém dos seus serviços e respeite todos os indivíduos, oferecendo serviços personalizados;
- Mais produtivo: que tira o máximo retorno do dinheiro dos seus contribuintes. Na prática tal implica menos tempo em filas de espera, menos erros de funcionamento, mais tempo para a interacção face a face com os seus clientes, bem como assegurar aos seus profissionais uma actividade mais recompensadora.

Os benefícios advindos são identificados tanto pelo aumento da qualidade do serviço ofertado eletronicamente como pela economia gerada para o governo. Além disso, ressalta-se que há uma ampliação da transparência e uma consequente democratização das informações relativas às ações governamentais. Outro fator a ser ponderado é que a transparência torna possível a redução de ganhos nos processos públicos que se originam de vínculos patrimonialista e pessoais.

De acordo com as Nações Unidas, o *e-government* e a sua utilização mundial (UN, 2003) citado por Gouveia (2004), indicou:

Três tipos distintos de interações de base electrónica: governo-a-governo (G2G); governo-a-negócio (G2B) e governo-a-cidadão (G2C). A estes é adicionado um quarto: governo-a-empregado (G2E), proposto por paralelismo com o conceito de e-business. Estes tipos de relações estabelecem-se nos dois sentidos, permitindo a cada um dos lados interagir com o outro.

Essas interações podem ser assim definidas:

- Governo a Governo (G2G) – Concentrado no intercâmbio de informações entre os próprios órgãos da administração pública;
- Governo a Negócio (G2B) – Concentrado nas compras governamentais e em questões relacionadas aos direitos e deveres das organizações empresariais;
- Governo a Cidadão (G2C) – Direcionado ao relacionamento com o cidadão visando à interação com a Administração Pública inclusive na tomada de decisão;

- Governo a Empregado (G2E) – Objetiva o inter-relacionamento entre a Administração Pública e o seu quadro de funcionários.

O *e-government* sob outra ótica, é possível ser dividido em áreas de atuação, em três grandes grupos que se destacam entre as áreas aludidas (Gouveia, 2004), são elas de acordo com Gouveia (2004):

- E-administração: destinada à melhoria dos processos da administração pública;
- E-cidadão e e-serviços: direcionado nas inter-relações cidadãos e empresas, ofertando valor e serviços;
- E-sociedade: focado nas questões de participação pública e cidadania.

Para Gouveia (2004, pág. 23):

Uma definição estendida de *e-government*: Utilização de tecnologias de informação para suporte de operações do Governo e Administração Pública, envolvendo cidadãos e promovendo serviços de base electrónica que relacionem o poder político e a Administração Pública com o cidadão e com as empresas.

Através da definição de Gouveia (2004) podemos perceber a importância das TIC para o desenvolvimento e sustentação do *e-government*, sem estas, essa realidade não poderia ser possível. O uso das tecnologias de informação torna o governo mais próximo do cidadão dando-lhe uma maior transparência, superando assim o obstáculo comunicativo entre as duas partes. De uma maneira mais abrangente, o entendimento sobre o governo eletrônico estar relacionado à prestação de serviços públicos por intermédio de um sistema ou meio eletrônico, seja ele um portal da transparência onde estarão a disposição da população as despesas públicas, receitas, orçamentos, contratos, licitações, entre outros, e assim poder fiscalizar o uso do dinheiro público; *sites* ou ferramentas onde o cidadão possa utilizar para solicitação de um serviço público, reclamação ou fazer uma declaração de imposto de renda entre outros serviços que podem ser oferecidos *online*; fóruns de discussão onde o cidadão poderá opinar sobre o

andamento de obras, proporem projetos e ideias ou opinar sobre o desdobramento do orçamento público.

Como podemos observar, a gama de serviços ofertados é muito ampla e bastante diversificada, além de seu uso para promover a transparência os governos podem desenvolver ferramentas que simplifiquem o relacionamento do cidadão com a administração pública, podendo levar a dispensa da necessidade do comparecimento do cidadão, sua presença física, nos órgãos governamentais.

Porém é importante lembrar que Gouveia (2004) assegura que o governo eletrônico:

Enquanto utilização das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, deve-se centrar no impacto das transformações na organização e na prestação de serviços ao cidadão e a quem com ele se relacione. Para desta forma proporcionar serviços de maior qualidade, que potenciem a operacionalização de políticas públicas de um modo mais eficaz, eficiente e a menor custo. Adicionalmente, também o poder político é suportado pelas facilidades associadas ao Governo Electrónico.

Continua ainda Gouveia (2004)

O alvo do Governo Electrónico não devem ser as tecnologias de informação e comunicação, mas sim o seu uso, que combinado com mudanças organizacionais e novas competências, melhora a prestação de serviços públicos, as políticas públicas e o próprio exercício da democracia, configurando o seu verdadeiro sentido (configura-se desta forma tanto o Governo Electrónico como as TIC, como um instrumento para uma melhor, mais eficiente e eficaz governação).

A partir do *e-government* foi criado também o conceito de *local e-government*, que tem como grande diferencial a maior proximidade territorial ao indivíduo em termos de município (Gouveia 2003 “apud” Gouveia 2004). A proximidade entre indivíduo com sua comunidade produz uma interação mais efetiva propiciando uma maior participação do cidadão nas relações com a administração local.

Descendo um pouco mais o nível no *e-government*, chegamos à *e-autarquia*, sendo necessária considerá-la para que haja um *local e-government* bem desenvolvido e

estruturado podendo assim atingir suas metas. Na sua definição, afirma Gouveia (2004) que:

O conceito de autarquia digital (e-autarquia) é, relativamente aos anteriores, mais localizado. A autarquia digital, enquanto conceito, prepara o funcionamento orgânico e quotidiano de uma autarquia para o suporte do digital, alterando práticas de forma mais profunda que a simples inclusão de um canal Web (Internet) ou a agilização e racionalização de processos. A autarquia digital presta ao poder local e aos seus órgãos facilidades associadas ao uso de tecnologias de informação e comunicação. Estas facilidades permitem mediar com base digital as relações entre o cidadão, ao nível da região, tanto na óptica do munícipe (município), como na do freguês (Junta de Freguesia). O cidadão também pode assumir o papel de utilizador ou cliente, mais associado aos equipamentos e às facilidades públicas, geridos localmente e, por vezes, da responsabilidade das empresas municipais, agências ou demais figuras no universo autárquico. Está assim em causa o recurso à mediação de base electrónica com pessoas e organizações externas ao poder local, mas que com ele interagem.

Por sua vez Pereira (2014) conclui que:

O Governo Electrónico Local é um complemento a acção das Autarquias Locais ou de outras formas de Organização do poder Local. As Autarquias encontram no Governo Electrónico Local, uma ferramenta para colocar os serviços mais procurados pelos cidadãos de forma digital e utilizar o auto-atendimento e/ou o atendimento online para dar resposta às preocupações dos cidadãos ou para realizar a colheita de impostos, taxas ou multas, de forma virtual.

Embora haja impacto na transparência da informação de forma mais acentuada na local e-government devido à proximidade territorial com o cidadão, e tendo a autarquia digital como um seu componente, esta não está ligada diretamente com a divulgação da informação mesmo que esteja situada no mesmo território físico. A sua função primordial é garantir o funcionamento da estrutura de deliberação e ação da administração local. Como bem ressaltou Gouveia (2004):

A necessidade de gerir informação, disponibilizando e agregando os meios de análise que permitam o desenvolvimento, planeamento e acesso à informação, não pode, nem deve estar associado a uma lógica eminentemente funcional à qual uma autarquia digital obedece. As competências de regulação de fluxos de informação, partilha de competências e de fortalecimento da massa crítica de recursos humanos de uma região, não apenas nas suas escolas, centros de serviços e vias e infra-estruturas de comunicação, mas também, com base no núcleo de competências, políticas e mecanismos disponibilizados para a distribuição, o acesso e a partilha de informação, têm de ser equacionadas.

A política de *e-government* ou governo eletrônico, como é mais conhecido no Brasil, segue um rol de diretrizes que operam em três frentes fundamentais que são: melhoria da gestão interna; integração com parceiros e fornecedores; e junto ao cidadão. A sua criação teve a finalidade de melhorar a oferta e a qualidade da informação e da prestação de serviços através da utilização de meios eletrônicos. O *e-government* brasileiro abrange entre outros assuntos, definição de padrões, a normalização, a articulação da integração de serviços eletrônicos, e a disponibilização de boas práticas, de acordo com o site www.governoeletronico.gov.br.

Desde a implantação do Governo Eletrônico no Brasil, buscou-se modificar as relações entre cidadão e Governo, entre os órgãos do próprio governo e também com as empresas, de modo a aperfeiçoar a qualidade nas prestações dos serviços públicos; fomentar a influência mútua entre indústrias e empresas; e fortalecer a participação do cidadão por intermédio do acesso à informação e a uma administração pública eficiente.

3.3 Resumo do Capítulo

A preocupação do governo com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a *accountability* de suas ações, levaram ao interesse pelas políticas públicas de transparência. Com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), vistas como detentoras de um grande potencial para o aumento da transparência, contribuindo assim para a concepção de uma nova cidadania.

Nesse capítulo buscou-se uma abordagem sobre a corrupção, tanto no âmbito brasileiro quanto no mundial, seguido de um entendimento entre a Transparência, através de sua definição e a sua importância para o Poder Público, relacionando esta, como um componente do *e-government* e finalizando com Segurança da Informação como base para a sua credibilidade perante ao cidadão, que busca tomar consciência de como atua a administração pública.

De acordo com a análise, a Transparência tem a sua definição baseada na condição de acesso a toda e qualquer informação dos atos praticados pela administração pública, devendo ela ser organizada e sistematizada de modo claro para a fácil compreensão pelo

cidadão comum. A sua importância para o poder público pode ser traduzida como um dos pilares de sua sustentação, sendo uma tendência mundial a exigência de transparência nos atos da gestão pública.

Podemos perceber, que as experiências estrangeiras foram tomadas por base nas iniciativas do Governo Federal brasileiro em direção à transparência fazendo com que criasse a sua própria legislação, acompanhando assim, a tendência internacional. Foram criadas as leis de Responsabilidade Fiscal e a da Transparência, que serão abordadas com mais profundidade nos próximos capítulos.

Ainda em nosso estudo, percebemos que a transparência é um componente importante no *e-government*, pois juntos têm um papel relevante na democratização da informação aos cidadãos. Onde, de forma abrangente, presta serviços de toda gama à população facilitando o acesso nas várias instâncias governamentais e proporcionando condições de *accountability*, e o outro, a transparência, que desvenda todas as ações da administração pública.

Com o *e-government*, nele englobada a transparência, podemos constatar que entre os benefícios obtidos estão o aumento da qualidade do serviço público oferecido eletronicamente bem como a economia gerada para o governo. Além do que a transparência reduz os ganhos nos processos públicos que são de ordem pessoal e patrimonial.

Como podemos observar, com o uso do *e-government*, o relacionamento com o cidadão é simplificado com a não necessidade de seu comparecimento ao órgão público, gerando assim ganhos ao cidadão em termos de tempo desperdiçado e velocidade nas suas petições sem as costumeiras idas e vindas ao departamento no qual deseja algum serviço.

Finalizando o capítulo foi abordado a segurança da informação na transparência, segurança esta que é proporcionada pelo uso das TIC que garantem a credibilidade dos seus dados perante a população. Essa informação que é disponibilizada, dependendo do seu valor, tem a sua integridade preservada tanto na esfera pública como na privada. Na esfera pública foram editadas leis que garantem a transparência, o acesso do cidadão às

informações governamentais, e de segurança dessas informações que são expostas para consulta pública no que tange a sua classificação de confidencialidade, indispensável à segurança do Estado e da sociedade.

Ainda nesta questão da segurança da informação, constatamos que, para que essa proteção seja efetiva é necessária a preservação de três aspectos considerados críticos na informação, que são a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade. Havendo a perda de um desses três itens, a informação fica comprometida quanto à sua veracidade e confiabilidade, podendo inclusive causar prejuízos imensuráveis tanto financeiros quanto à própria administração pública e à soberania nacional. Assim, para que a transparência nos dados disponibilizados ao público mantenha a sua integridade e confiabilidade, fica patente que a Segurança da Informação é um fator de peso para a manutenção da credibilidade do conteúdo apresentado ao cidadão.

Capítulo IV – O papel das controladorias na transparência da informação: o seu contexto e atuação dentro do poder público.

4. Introdução

Cada governo possui a sua estrutura básica e que varia tanto dentro de um país como de um país para o outro. Portanto, este capítulo visa demonstrar a importância da Controladoria na gestão da transparência com recurso aos portais. Esta ferramenta, utilizada pelo controle social, auxilia na fiscalização da má gestão da administração pública, na prevenção da corrupção e no mau uso dos recursos públicos. Demonstrando que quanto melhor transparência, melhor o controle que pode ser exercido.

Para que isso seja possível, analisaremos como foi o processo histórico de criação das controladorias desde aos remotos tempos da antiguidade até chegar aos dias atuais, passando pela Roma antiga, França do século II, no Brasil colônia, e o impulso que a controladoria teve no início do século XX, nos Estados Unidos, após a catástrofe da Bolsa de Nova York em 1929.

A partir desse contexto foram criadas as primeiras leis que regulariam o tema e o surgimento de diversos institutos e agências que criaram modelos de controle. Nos anos 90 surgiu o Modelo COSO I que é a base dos controles atuais evoluindo para o COSO II¹⁸ e o mais recente, o COSO ERM¹⁹.

A Controladoria de acordo com Queiroz (2012, p.4)

[...] baseada numa visão multidisciplinar e na Teoria da Contabilidade, é responsável pelo estabelecimento das bases teóricas e conceituais necessárias para a modelagem, elaboração e manutenção de Sistemas de Informação e Modelo de Gestão Econômica, que supram adequadamente as necessidades informativas dos gestores e os induzam durante o processo de gestão, quando requerido, a tomar decisões corretas.

¹⁸ http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf

¹⁹ Terranova, Nilton Santos. Curso COSO ERM 2017 https://auditoriainterna.org/system/files/artigos-e-noticias/promotional_final_bh_aj.pdf

Dessa forma, as controladorias foram estruturadas passando a ter como aliados o controle interno e o controle social, que por sua vez engloba a transparência e a ouvidoria. Isso de uma maneira geral, pois através de nossa pesquisa descobrimos que no contexto brasileiro a transparência e por consequente seu portal estão inseridos em outros órgãos que não sejam uma Controladoria. Temos como exemplo a Ouvidoria, como órgão independente, e as Secretarias da Fazenda exercendo a função que seria de uma Controladoria. Contudo, na sua grande maioria, a transparência e seu portal se encontram alojadas nas Controladorias Estaduais, demonstrando, assim, a sinergia existente entre controladoria e transparência que é evidenciada no nosso trabalho, destacando a importância que tem o papel da Controladoria na Transparência, bem como o uso das TIC, as quais garantem que as informações disponibilizadas ao cidadão sejam fidedignas.

O objetivo deste capítulo, é demonstrar que as controladorias são os órgãos mais indicados para alojar e gerir os portais da transparência. Pois, como órgãos de controle que são, é mais exequível que uma ferramenta destinada à fiscalização e por meio desta o controle, fique sob sua tutela.

Nos tópicos seguintes, serão abordados um histórico em que procuramos mostrar como se deu a evolução da controladoria até os dias atuais. Um tópico relacionado com a definição de controladoria, a sua função, missão, objetivos, definição de controle, controle interno, externo, controle social e as suas formas. E finalizando este trabalho, um tópico sobre o portal da transparência e o relacionamento entre controladoria e transparência.

4.1 Histórico

A estrutura atual das Controladorias são modelos recentes, novos de atuação. Mas a história mostra que a atividade de controle já existia através dos tempos. Há registros que os homens primitivos usavam pedras para contar os seus animais, exercendo assim uma forma rudimentar de controle.

Segundo Cruz; Glock, 2006:

A necessidade de guardar memória dos factos ocorridos com a riqueza patrimonial gerou critérios de escritas em formas progressivas mesmo nas civilizações mais antigas, como a da Suméria; há cerca de 6.000 anos, encontram-se já registros em peças de argila que indicam tais evoluções. Pequenas tábuas de barro cru serviam para gravar, de forma simples, factos patrimoniais diversos.

Ainda de acordo com Cruz; Glock, 2006:

Na Suméria, a escrita contábil já havia conquistado um razoável grau de evolução e o trabalho de registrar já era confiado a ‘profissionais especialistas’. Provas, também, de ‘revisões’ ou ‘conferências’ dos registros para certificar a exatidão foram encontrados. Uma primitiva, mas eficiente ‘auditoria’ já ocorria 2.600 anos a.C. feita por revisores e ‘inspetores de contas’ na época do Rei Uru-Kagina.

“Na Roma antiga, os imperadores nomeavam funcionários de alto escalão para ficarem encarregados de supervisionar a administração pública nas províncias, e os seus administradores provinciais tinham que lhes prestar contas verbalmente” (CREPALDI, 2006).

Crepaldi (2006) afirma ainda que:

No século II, na França, os barões realizavam leitura pública das contas dos seus domínios, na presença de funcionários designados pela Coroa. Na Inglaterra o rei Eduardo I outorgava aos barões o direito de nomear os seus prepostos para a revisão das contas. Ele próprio mandou verificar as contas do testamento da sua falecida esposa.

No Brasil colonial, existia a figura do juiz colonial, também chamado de “o olho do rei”, que era nomeado pela Coroa portuguesa para conferir o perfeito recebimento dos impostos punindo e refreando as possíveis fraudes (CREPALDI, 2006).

Com a revolução industrial e a necessidade crescente de financiamento, as empresas viram que era imperativo uma verificação constante dos resultados e da situação das suas finanças. Desse modo, as organizações tiveram que repensar os seus modelos de gestão, pois o rápido aumento das suas plantas industriais passando de um momento para o outro

de uma produção pequena para uma produção em grande escala, ocasionou uma complexa e intrincada gestão principalmente na sua parte financeira.

A Controladoria teve um grande impulso no início do século XX nos Estados Unidos e está intimamente ligado com o *crash* da Bolsa de Nova York em 1929 e aos escândalos financeiros ocorridos nos anos 1920 e 1930, onde os atuais controles internos, integrantes das atuais Controladorias, foram inicialmente propostos. Como consequência, duas leis foram aprovadas, a *Securities Act* de 1933 e *Securities Act* de 1934.

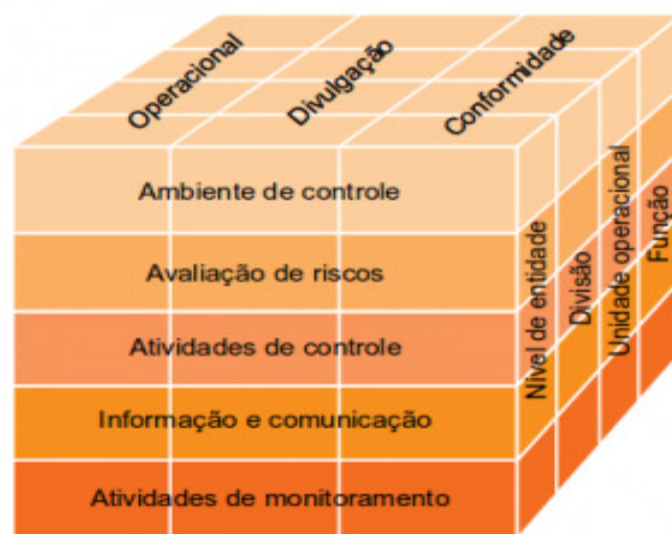
A primeira lei, a de 1933, tinha como objetivo o acesso às informações financeiras, pelos investidores, bem como outras informações relacionadas com os valores imobiliários postos à venda, protegendo assim os mercados de capitais, e prevenindo fraudes relacionadas com a venda desses imóveis que, por sua vez, protegia os investidores. E a segunda lei, de 1934, criou *Securities and Exchange Commission* (SEC), uma comissão que tinha a autoridade para regular e fiscalizar os órgãos que atuavam na área de vendas imobiliárias (BRANDÃO, 2012).

Com o grande desenvolvimento da atividade empresarial, as empresas fundiram-se formando assim gigantescos conglomerados em que os níveis de complexidade das suas atividades aumentaram exponencialmente exigindo assim maiores controles. A primeira definição de controle interno foi apresentada pelo *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) nos anos 40, através do *Statement on Auditing Standards* (SAS) nº 1. Casos como da empresa Lockheed e de várias outras empresas norte-americanas que promoveram fraudes no exterior nos anos 1970, levaram à criação e à implantação dos Controles Internos (GATTRINGER, 2016). Essa prática, de controle interno, utilizada pelas empresas americanas só foi incorporada no Brasil com a chegada das multinacionais desse país.

Na década de 1980 diversos modelos de controle foram criados por diversas organizações como a *Office of Government Commerce* – OCG, *Institute of Chartered Accountants in England and Wales* – ICAEW, *Canadian Institute of Chartered Accountants* – CICA, *Information System Audit and Control Foundation's* – ISACA (GATTRINGER, 2016).

Nos anos 1990, mais precisamente em 1992, surgiu o Modelo COSO²⁰ I através da *Treadway Commission* que torna público o seu documento *Internal Control Integrated Framework*, no qual deu origem ao modelo. O COSO, é a representação através de um cubo (Figura 13) que é formado por cinco elementos que se inter-relacionam e estabelecem um único e ampliado conceito do que é o controle interno, e são relacionados com os objetivos da organização. Os elementos que formam o cubo do COSO são: Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, e Atividades de Monitoramento.

Figura 13: Componentes do controle interno.



Fonte: COSO-I-ICIF_2013.

A ilustração do cubo pode ser assim descrita: A face frontal indica os cinco componentes (Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, Atividades de Monitorização), a face superior do cubo indica as três categorias de objetivos (operacional, divulgação e conformidade), e a face lateral representa a estrutura organizacional da entidade.

Em 2004 é lançado o COSO II como um aperfeiçoamento do COSO I tendo um foco mais rigoroso na gestão de risco, e mais recentemente²¹ foi apresentado a última

²⁰ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

²¹ COSO ERM 2017

versão do COSO chamado de COSO ERM – *Integrating with Strategy and Performance*, onde o ERM significa *Enterprise Risk Management* e acentua a necessidade de ponderar os riscos durante o processo de criação da estratégia da organização como também na sua execução.

Com a criação desses modelos de controle e o seu conseqüente aperfeiçoamento, levaram a formar órgãos destinados exclusivamente a essa atividade, surgindo assim as Controladorias que tem como missão orientar os gestores, seja ele público ou privado, a realizar um planejamento apropriado para a missão institucional da entidade, acompanhar a efetivação das ações, controlar as ações e aferir os resultados atingidos.

4.2 Controladoria

4.2.1 Definição

A Controladoria embora seja o departamento que tem a responsabilidade pela geração de informação em que os dirigentes tomam decisões sobre o rumo da instituição, ela tem variações de uma empresa para outra dependendo do ambiente da instituição na qual faça parte. Contudo ela manterá sempre a sua característica basilar de setor que tem a responsabilidade de gerar informações imprescindíveis para que os seus executivos tomem decisões sobre os rumos que a empresa deve tomar. É nesse atributo básico de fornecer informações que se aglutina o amplo trabalho, tendo como sustentação uma vasta área do conhecimento como contabilidade, custos, economia, finanças, sistemas de informação, meio ambiente, entre muitas outras, além de estabelecer um especial cuidado com a qualidade dessa informação que é comunicada aos dirigentes. Como já foi constatada a qualidade da informação é um item de suma importância, pois o custo de uma deliberação tomada tendo como fundamento dos dados obtidos através de métodos inadequados é elevadíssimo.

Segundo NETO, 2009, fazendo referência a Mossimann, Alves e Fisch (apud CAGGIANO; FIGUEIREDO, 2006, p. 26):

A Controladoria consiste em um corpo de doutrinas e conhecimento relativo à gestão econômica. Pode ser visualizada sob dois enfoques: a) como um órgão

administrativo com uma missão, função e princípios norteadores definidos no modelo de gestão do sistema empresa; b) como uma área do conhecimento humano com fundamentos, conceitos, princípios e métodos oriundos de outras ciências.

Ainda de acordo com Mossimann, Alves e Fisch (1999, p.99) a Controladoria é definida como um:

Conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos das Ciências de Administração, Economia, Psicologia, Estatística e principalmente Contabilidade, que se ocupa com a gestão econômica das empresas com a finalidade de as orientar para a eficácia.

Para Perez Junior (apud PALAZZO et al, 2007), a Controladoria tem como missão a otimização dos resultados econômicos da empresa através da definição de um sistema de informação que tem como base o modelo de gestão. Desse modo, a Controladoria tem como papel o assessoramento dos dirigentes da empresa, mensurando as alternativas econômicas, além de unificar informações para facilitar a tomada de decisão.

Já Borinelli (2006, p.105) elabora sua definição de Controladoria, baseando-se nos conceitos de vários autores, como *“um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordens operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional”*. Essa definição aborda a Controladoria enquanto campo de conhecimento, ao passo que na área de unidade organizacional Borinelli (2006, p.198) define como:

Órgão do sistema formal da organização responsável pelo controle do processo de gestão e pela geração e fornecimento de informação de diversa ordem: operacional, econômica, financeira e patrimonial demandadas (i) para assessorar as demais unidades organizacionais durante todo o processo de gestão – planejamento, execução e controle – buscando integrar os esforços dos gestores para que se obtenha um resultado organizacional sinérgico e otimizado, bem como (ii) pelos agentes externos que se relacionam com a empresa, para a sua tomada de decisão.

Na definição de Oliveira *et al.* (2002, p.13) quanto ao aspecto de unidade organizacional a Controladoria *“é o departamento responsável pelo projeto, elaboração, implementação e manutenção do sistema integrado de informações operacionais, financeiras e contábilísticas de determinada entidade, com ou sem fins lucrativos”*.

Porém, nesta definição o autor limitou o alcance da Controladoria apenas ao sistema de informação, posto que informação seja apenas uma das funções desta unidade organizacional.

Pelas definições aludidas verifica-se que há coerência de entendimento que a controladoria pode ser ponderada sob dois aspectos, enquanto área de unidade organizacional e conhecimento. No entanto, as opiniões não são uniformes, sendo o tema ainda carente de uma base sólida conceitual. Contudo, há de se concordar com as definições elaboradas por Borinelli, visto que este assegura que a Controladoria tem participação em todo o processo de gestão, interagindo com outras unidades da organização de maneira ativa com objetivo de aperfeiçoar o resultado final da instituição.

4.2.2 Função

Kanitz (1976, p. 7-8 apud MOURA e BEUREN 2003 p.56), por sua vez, define a função da Controladoria dentro de uma organização como em dirigir e implantar os sistemas de:

- a) Informação – compreende os sistemas contabilístico e financeiro da empresa;
- b) Motivação – refere-se aos efeitos dos sistemas de controle sobre o comportamento das pessoas diretamente atingidas;
- c) Coordenação – assessoria e proposta de soluções que o Controlador presta à direção da empresa;
- d) Avaliação – interpretação e avaliação dos resultados;
- e) Planejamento – determina se os planos são consistentes e viáveis e se podem servir de base para avaliação posterior;
- f) Acompanhamento – consiste em acompanhar de perto a evolução dos planos traçados.

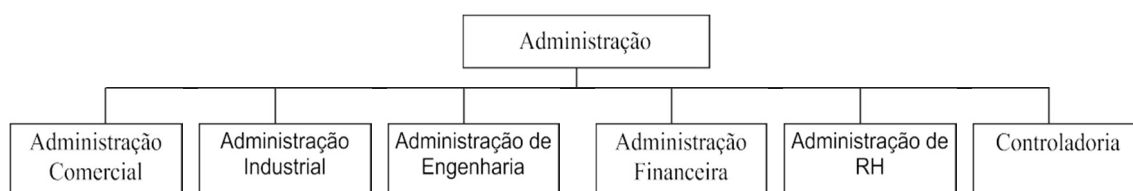
As funções da Controladoria são também definidas por Wilson e Colford (apud FIGUEIREDO 1995 p.20-34) em cinco partes, a saber:

- a) planejamento – estabelecer e manter um plano integrado para as operações compatíveis com os objetivos da empresa, a curto e longo prazo, com análises e divulgação posteriores;
- b) controle – desenvolver e revisar constantemente os padrões de avaliação de desempenho, a fim de que se tornem guias, bem como estejam de acordo com os padrões pré-estabelecidos;
- c) informação – preparar, analisar e interpretar os resultados financeiros, de forma a serem úteis aos gestores no processo de tomada de decisão, bem como aos utilizadores externos;
- d) contabilidade – delinear, estabelecer e manter o sistema de contabilidade geral e de custos em todos os níveis da empresa, registrando todas as transações e preparando as demonstrações financeiras externas; e
- e) outras funções – administrar e supervisionar cada uma das atividades que impactam o desempenho empresarial, entre elas, o envolvimento com auditores internos e externos, bem como com as autoridades fiscais.

As funções da Controladoria proporcionadas pelos autores são semelhantes na essência, distinguindo-se, algumas vezes, apenas quanto à classificação. Entretanto, nota-se que as funções da Controladoria se fundamentam na tripla função planejamento, execução e controle.

A Controladoria dentro de uma organização está no mesmo nível das demais unidades administrativas com a função de prover suporte informacional, tanto para a administração geral, quanto para os demais setores, gerindo o sistema de informação no processo de tomada de decisão sendo sua visualização possível na figura 14.

Figura 14: Organograma básico da organização



Fonte: RICCIO, Edson Luiz apud Moura e Beuren (2003, p. 57)

Uma Controladoria para ser eficiente e eficaz deve encontrar-se habilitada a organizar e reproduzir dados e informação proeminente e desempenhar uma força suscetível de influir nas deliberações dos dirigentes dos outros setores organizacionais. Dito de outra forma, a Controladoria deve ter a capacidade de influenciar de maneira positiva o processo de tomada de decisão, tendo por base o seu potencial de informação.

Essa influência, exercida pela Controladoria sobre os demais setores de uma organização, deve induzir ao melhoramento dos sistemas de controle de gestão, tendo como consequência, uma maior eficiência e eficácia na performance (desempenho) dos dirigentes.

4.2.3 Missão

A missão de uma organização, que é a razão de sua existência, a sua função maior, deve demonstrar o porquê e o para que dela existir, evidenciando o campo de atuação na sua área de negócios. Carvalho (1995, p.59 apud BORINELLE 2006, p.198) diz que “*A missão representa o principal ponto de encontro entre as necessidades por bens e serviços da sociedade e a contribuição específica do sistema empresa no atendimento da mesma*”. Guerreiro (1989, p.156 apud BORINELLE 2006, p.198) diz que:

A missão da empresa decorre do papel que pretende desempenhar no cenário social e das crenças e valores das pessoas que a dirigem e contempla os seguintes pontos: valores fundamentais da entidade; produtos e serviços oferecidos; mercados de atuação e clientela a ser atendida.

Assim sendo, na distinção da missão esses conceitos devem ser considerados.

Guerreiro (1989, p.156 apud BORINELLE 2006, p.198) também adverte que “*Esses tópicos devem ser caracterizados de forma ampla, genérica e flexível, tendo em vista que a missão se constitui em um objetivo permanente do sistema empresa*”. Com isso vemos que a missão não é só uma meta ou objetivo à ser alcançado, ela tem um caráter permanente. A missão embora possa ser modificada quando houver necessidade, ela deve manter-se no seu foco inicial por um longo período de tempo.

De acordo com Caggiano e Figueiredo (2006, p. 26 apud NETO 2009, p.43) “*A missão da Controladoria é zelar pela continuidade da empresa, assegurando a otimização do resultado global*”.

Já a definição da missão da Controladoria idealizada por Borinelli (2006, p.204) diz que:

A missão da unidade organizacional denominada Controladoria, ou seja, sua razão de existência é: Zelar pela sobrevivência e continuidade da organização, através de um processo permanente de promoção, coordenação e integração dos esforços de cada uma das partes que formam o todo organizacional, de maneira a assegurar a eficácia e a otimização do resultado econômico da entidade.

Há de se destacar também a elucidação de Farias (1998, p. 42 apud BORINELLI 2006, p.199) sobre o tema, “*A missão da controladoria é influenciada fortemente pelo modelo de gestão da empresa, determinado pelos donos do capital*”.

4.2.4 Objetivos

Após definirmos Controladoria, a sua Função e Missão, é a vez de entendermos o seu Objetivo. Enquanto a Missão tem caráter permanente e os seus componentes são explicitados de maneira mais abrangente de modo que cada unidade da organização possa contribuir para o seu cumprimento, os Objetivos fazem referência as finalidades mais específicas de cada unidade da organização; representa o detalhamento da missão, a meta a ser atingida.

De acordo com Oliveira, Perez Jr. e Silva (2002, p.14 apud NETO 2009, p.43) a Controladoria tem como objetivos:

Apoiar e fornecer subsídios para os diversos gestores no planejamento e controle de negócios, buscando a otimização do potencial lucro, mediante a eliminação de todas as atividades que não adicionam valor aos clientes e acionistas.

No quadro a seguir veremos os Objetivos da Controladoria segundo alguns autores.

Quadro 5 – Objetivos da Controladoria

AUTORES	OBJETIVOS DA CONTROLADORIA
Mosimann e Fisch (1999, p. 88)	Garantir informações adequadas ao processo decisório; colaborar com os gestores em seus esforços de obtenção da eficácia de suas áreas quanto aos aspectos econômicos; assegurar a eficácia empresarial, também sob aspectos econômicos, por meio da coordenação dos esforços dos gestores das áreas.
Guerreiro et al. (1997, p. 10)	Propiciar aos gestores condições para o acompanhamento e controle dos resultados dos negócios; subsidiar o processo de planejamento; induzir os gestores das unidades à otimização dos resultados; assegurar que os sistemas de apoio à decisão gerem informações adequadas aos utilizadores; assegurar a padronização e a homogeneização de instrumentos e informações em todos os âmbitos e níveis de avaliação da organização.
Carvalho (1995, p. 63)	Monitorar os efeitos sobre a empresa dos atos de gestão econômica, atuando no sentido de que a medida dessa eficácia – os resultados medidos segundo conceitos econômicos – seja otimizada.
Figueiredo (1995, p. 34)	Zelar pelo bom desempenho da empresa, administrando as sinergias existentes entre as áreas, em busca de um maior grau de eficácia empresarial.

Fonte: Adaptado de BORINELLI (2006, p. 206)

Consolidando os objetivos da Controladoria, Borinelli (2006, p.209) diz que:

Considerando-se todos os enquadramentos abordados, bem como os argumentos oferecidos, em consonância com a missão, os objetivos da unidade organizacional denominada Controladoria, ou seja, os seus propósitos para cumprir sua missão, compreendem:

- Subsidiar o processo de gestão em todas as suas fases;
- Garantir informações adequadas ao processo decisório;
- Monitorar os efeitos das decisões tomadas pelos gestores;
- Colaborar com os gestores nos seus esforços de busca da eficiência da sua área;
- Administrar as sinergias existentes entre as áreas;
- Zelar pelo bom desempenho da organização;
- Viabilizar a gestão econômica;
- Criar as condições para se exercer o controle;
- Contribuir para o contínuo aperfeiçoamento dos processos internos; e
- Desenvolver relações com os *stakeholders* que interagem com a empresa, a fim de identificar e atender as solicitações por eles impostas à organização.

Com a definição de Controladoria, a sua função, missão e objetivos, passaremos a seguir ao Controle e as suas várias formas, como Controle Interno, Externo e Social.

4.3 Controle

Neto (2009, p.32), na sua definição de controle, diz que “*O controle é um mecanismo de verificação da realização dos planos e metas executadas pelas entidades*”.

Para Botelho (2006, p.29) o Controle é:

O exame de resultados. Controlar é ter certeza de que todas as operações a toda hora estão sendo realizadas de acordo com o plano adotado com as ordens dadas, e com os princípios estabelecidos. Ele tende a estimular o planejamento, a significar e fortalecer a organização, aumentar a eficiência do comando e facilitar a coordenação.

Na percepção de Gomes e Salas (1997, p.22) tem-se:

Controle, enquanto mecanismo de reforço de comportamento positivo e correção do rumo no caso de resultados não desejados, é necessário como instrumento que possa auxiliar os membros da organização a desenvolverem ações congruentes com os interesses das partes.

Quando se faz uma análise etimológica do vocábulo “controle”, chega-se a conclusão que ela é de origem francesa sendo expressa nesse idioma como “*contrôle*”. Esta palavra em seu idioma natal significava o confronto entre o documento original e o registro realizado cuja finalidade era verificar a fidedignidade dos dados.

O termo *controle* de acordo o dicionário da língua portuguesa²² significa, vigilância, inspeção, fiscalização, comprovação. Com isso, o ato de controlar consiste em assegurar o que está sendo realizado está conforme com o planejado anteriormente, desse modo o controle tem a serventia de conferir se tudo está em obediência aos planos e instruções pré-estabelecidos, tendo ainda o objetivo de mostrar erros ou falhas no processo a fim de as corrigir e evitar que haja novas ocorrências.

As premissas basilares do controle encontrada na obra de Fayol²³ enfatiza que o mesmo é aplicado em tudo, seja pessoa, atos ou coisas, e complementando o trabalho de

²² <https://www.priberam.pt/dlpo/controle>

²³ Jules Henri Fayol, um dos teóricos clássicos da ciência da administração, sendo o fundador da teoria clássica da administração.

Taylor²⁴, inseriu-o como componente essencial do procedimento administrativo na visão clássica das funções do administrador que são: planejamento, organização, coordenação e comando, sendo o controle o novo integrante. Propiciando assim a avaliação e a mensuração dos resultados da ação de uma empresa (GATTRINGER 2016, p.24).

Fazendo uma avaliação dos conceitos sobre Controle ora apresentados, verifica-se que há uma convergência no entendimento por parte dos autores que se fez referência. Portanto, chega-se à conclusão que o Controle é toda e qualquer ação que vise a manutenção das atividades em conformidade com as metas e planejamento constituídos, servindo assim como um caminho a seguir.

O Controle pode ser visto sob múltiplos pontos de vista, podendo ser quanto à forma: prévio, concomitante ou posteriori. Ele é prévio na medida que sobrevém antes da concretização do acontecimento, isso ocorre normalmente por meio de manuais de processos e instruções regulatórias. Passa a ser concomitante quando é praticado durante a execução do evento, e torna-se posteriori quando advém logo após a efetivação da ocorrência. Todas as três formas têm a função de averiguar se o que fora realizado está em conformidade com o que estava no planejamento, de modo a apontar as correções necessárias para que as ações sejam aperfeiçoadas.

Em um órgão podem ser encontrados várias formas de controles organizacionais, tais como o controle de resultados, familiar, *ad-hoc* e burocrático, também chamados de controles de gestão, que de acordo com Gomes e Salas (1997, p.23):

Refere-se ao processo que resulta da inter-relação de um conjunto elementos internos (formais e informais) e externos à organização que influem no comportamento dos indivíduos que formam parte da mesma.

Dos controles apresentados focaremos apenas no burocrático, que é o que nos interessa devido estar relacionado com a administração pública que é o nosso foco. De acordo com Gomes e Salas (1997) esse modelo é caracterizado por normas e

²⁴ Frederick Winslow Taylor, considerado "o pai" da administração científica por propor a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Escreveu o livro "Os Princípios da Administração Científica", publicado em 1911.

regulamentos rígidos, com uma estrutura funcional departamentalizada em grande número de cargos de chefia, com uma distribuição hierarquizada, e com pouca autonomia. Com tendência à resistência a mudanças.

Nas organizações públicas, onde só se pode fazer o que a lei autoriza, isso é facilmente identificado, pois baseia-se em normas e instruções regulatórias. E isto ocorre num ambiente que tem pouca mobilidade e é bastante hierarquizado. Este facto, no contexto atual, confere uma mudança de atitude na gestão dos governos em vista a escassez de recursos e a elevação da procura pelos serviços públicos aliada a uma crescente fiscalização por parte do cidadão, fazendo com que os agentes do serviço público se adaptem à nova realidade em que nosso mundo se encontra.

A administração pública utiliza também, cada vez mais um outro tipo de controle além do burocrático que é bem mais abrangente, que é o controle por resultados. Este modelo não se baseia somente em registros contabilísticos, mas também no controle financeiro, dando-lhe uma especial atenção. De acordo com Gomes e Salas (1997, p.59):

Aqui é promovido um elevado grau de descentralização através do estabelecimento de objetivos e a utilização ampla de centros de responsabilidade que são avaliados com base nos resultados apresentados. A descentralização aumenta o grau de autonomia, responsabilidade e discricionariedade e, portanto, a necessidade de controle. Dado que a dimensão da empresa obriga à formalização dos procedimentos e do comportamento, e a utilização de técnicas padronizadas facilita o controle, o uso de mecanismos sofisticados de controle financeiro são largamente utilizados.

Apesar do uso de cada vez mais do controle por resultados, ainda há predominância do controle burocrático dentro da gestão pública.

O controle da administração pública, pode ser efetivado pelo Poder legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas, pela sociedade e pelo próprio poder público através das Controladoria, sendo chamados respectivamente de controle externo, social e interno, no qual veremos mais detalhadamente a seguir.

4.3.1 Controle Interno

Controles Internos são conjuntos de procedimentos e métodos aplicados internamente na organização, e que atuam na gestão das práticas pelas quais os recursos da organização são dirigidos, monitorados e medidos. Possuem também papel fundamental nos gastos públicos, na prevenção e detecção de fraudes, proteção dos ativos físicos e intangíveis e garantia na confiança das demonstrações financeiras e seus processos correlatos e no atingimento de metas.

O Controle Interno segundo definição de Meirelles (2000, p.615 apud NETO 2009, p.35):

É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

Outra definição de acordo com Pereira (2008, p. 60) “*controle interno na Administração Pública pode ser aceito como a ação exercida, sobre si próprio, pela organização responsável pelo desempenho da atividade controlada*”.

Ainda Cruz e Glock (2006, p. 20-21) definem que “*a expressão controle interno pode ser entendido como a conjunção de todos os procedimentos de controle exercidos de forma isolada ou sistêmica no âmbito de uma organização*”.

Borinelle (2006, p.174) citando Franco e Marra (2000, p. 261) apontam que os controles internos são:

[...] todos os instrumentos da organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitem prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzam reflexos no seu patrimônio.

Pelo que foi visto nas definições de Controle Interno, observa-se que seu intento é garantir uma aplicação eficiente dos recursos públicos com intuito de atender às aspirações da sociedade por serviços mais eficazes.

Borinelle (2006, p.175) caracteriza o controle interno como um:

Conjunto de atividades, métodos, medidas, diretrizes, procedimentos e instrumentos adotados para dirigir, restringir, vigiar, fiscalizar, governar e conferir as atividades organizacionais, com vistas ao atendimento dos seguintes propósitos:

- Proteger o patrimônio organizacional, ou seja, salvaguardar os interesses da entidade;
- Conferir precisão, confiabilidade e fidedignidade aos dados e relatórios contábeis, econômicos e financeiros, sejam divisionais ou corporativos;
- Encorajar e estimular a obediência e aderência às diretrizes e políticas internas;
- Obter conformidade e aderência com as leis e regulamentos (compliance);
- Promover e estimular a eficiência e eficácia das operações;
- Prover segurança que os objetivos específicos da entidade serão alcançados.

Com relação ao Controle Interno na Administração Pública, foi no ano de 1964 que teve início o seu marco legal com o advento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, quando se deu início ao uso da expressão Controle Interno e Controle Externo, tendo suas competências determinadas para o exercício das suas ações. O Controle Interno ficou sob o escudo do Poder Executivo e o Controle Externo com o Poder Legislativo (GATTRINGER, 2016).

A partir daí, o Controle Interno passa a fazer parte integrante da legislação, sendo implantado na Constituição Federal Brasileira de 1967 no Art. 71, e na Constituição Federal Brasileira de 1988, que através do Art. 37 norteia a conduta dos agentes públicos nessas atividades quando preconiza que os princípios da administração pública são: princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além dos princípios contidos no Art. 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, há novos princípios que devem ser considerados quando da atuação controle interno na nova realidade da administração pública na atualidade que são: os princípios probidade administrativa, economicidade, responsabilidade, do interesse público, continuidade, planejamento, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, isonomia, equilíbrio e ampla defesa. Sendo que esses novos princípios podem ser assim especificados:

- **Princípio da Probidade Administrativa:** probidade vem da palavra proba que significa honesto, digno, honrado, ou seja, incorruptível. Este princípio guarda, apesar de sua independência, uma estreita relação com o princípio da moralidade administrativa;
- **Princípio da Economicidade:** este princípio tem o objetivo de reduzir os custos na Administração Pública para que possa oferecer serviços públicos de qualidade por um custo menor, adotando meios para buscar no mercado serviços e produtos que acolham às suas indigências por valores reduzidos;
- **Princípio da Responsabilidade:** este princípio assinala que todos devem responder pelos seus atos, principalmente o Estado, que é o responsável direto pelo ordenamento jurídico;
- **Princípio do Interesse Público:** toda atuação da Administração Pública deverá ser pautada no interesse coletivo, portanto todo gasto realizado deve visar o bem da coletividade;
- **Princípio da Continuidade:** princípio segundo o qual a Administração Pública deve velar pela continuidade das atividades do poder público zelando assim pela manutenção da existência do Estado, não levando em conta a alternância do poder no governo;
- **Princípio do Planejamento:** a Administração Pública é pautada no planejamento de suas ações e para isso conta com instrumentos que o viabilizam, como o controle financeiro e orçamentário previstos no art. 165 da Constituição Federal do Brasil através do o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA);
- **Princípio da Razoabilidade:** visa tornar a tomada de decisão mais ponderada, baseada na razão e bom senso, para alcançar melhores resultados através de procedimentos que tragam mais benefícios aos munícipes. Logo, os agentes do Controle Interno devem tomar decisões e julgarem com prudência as acusações infundadas e julgamentos precipitados, sendo justo e razoável.

- Consiste em agir com ponderação bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes baseada na razão. A Administração Pública, no exercício de suas funções, deve primar pela razoabilidade das suas ações a fim de validar as suas condutas, fazendo com que o princípio seja empregado como vetor para justificar o procedimento e o nível de ingerência administrativa infligida ao cidadão;
- Princípio da Proporcionalidade: tem por finalidade equalizar os direitos individuais com as pretensões da sociedade. A Administração Pública deve tratar de maneira equânime os casos análogos e com isso tornar suas decisões imparciais;
- Princípio da Celeridade: é o princípio que trata da agilidade nos procedimentos efetuados pela Administração pública, devendo esta primar pela eficiência e presteza a fim de evitar o emperramento da máquina administrativa no atendimento do cidadão;
- Princípio da Isonomia: este princípio é derivado da igualdade que está consagrada no Art. 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988 desse modo, vem materializar a obrigação de tratar isonomicamente a todos, pessoas físicas ou jurídicas, que queiram realizar transações com a Administração Pública. Ou seja, assegura direitos iguais para todos aqueles interessados em contratar;
- Princípio do Equilíbrio: visa à manutenção do equilíbrio orçamentário-financeiro das despesas, endividamento e crédito público;
- Princípio da Ampla Defesa: é o princípio que dar garantia que ninguém poderá sofrer os efeitos de uma sentença em um processo administrativo que tenha litígio sem que haja o contraditório o mais abrangente possível. Tal princípio encontra-se amparado pelo inciso LV do art.5º da Carta Magna Brasileira.

Com esse rol de princípios, que servem de base para o comportamento dos agentes públicos, sejam seguidos na sua integridade e corretamente, a administração dos recursos

públicos fatalmente se tornará mais eficiente e eficaz, trazendo com isso uma maior satisfação da sociedade com a melhoria da qualidade de vida da população. A controladoria tem como um dos seus objetivos a internalização desses princípios dentro da Administração Pública, colaborando assim para uma boa e eficiente gestão pública.

4.3.2 Controle Externo

O Controle Externo surgiu da necessidade de garantir que as informações prestadas pelas empresas sobre a sua situação patrimonial e financeira fosse verídica, de maneira a dar credibilidade às informações disponibilizadas pela organização aos investidores.

No setor público, o Controle Externo de acordo com Melo (2008), pode ser classificado em três modelos distintos que são o Auditor Geral, o de Tribunal de Contas e o *Audit Board*. Esses modelos podem ser assim descritos:

- Auditor Geral: Tem a característica de ter uma grande concentração de poder na figura do auditor geral, é o responsável direto pelo controle. Surgiu no Reino Unido em 1866 e foi adotado nos países anglo-saxônicos e outros países europeus como a Suécia;
- Tribunal de Contas: Caracteriza-se pelo controle jurisdicional, julga as contas públicas e responsabiliza os agentes públicos pelas irregularidades por eles praticados. É formado por um colegiado de juízes sendo a presidência exercida por um de seus membros. É adotado por países que tem tradição de *Public Law*, como França, Portugal e Grécia, sendo muito presente também na América Latina incluindo o Brasil e na África Subsaariana. Esse modelo teve a sua origem no século XIII, sendo que só após o século XVIII é que houve uma evolução mais expressiva;
- *Audit Board* (Conselho de Contas): É um modelo que mantém certa semelhança com o Auditor Geral, com exceção de a sua direção ser realizada por um colegiado de auditores. Embora haja esse colegiado, existe tanto uma

certa autonomia e independência dos auditores-gerais em relação à sua atuação no trabalho como em outras ocasiões há uma ação conjunta por parte desse grupo. Esse modelo também se assemelha ao Tribunal de Contas, podendo até se afirmar que é um híbrido desses dois sistemas. É adotado segundo Melo (2007) pelos Países Baixos, Alemanha, Argentina, entre outros.

O Brasil adota o sistema de Tribunal de Contas. Esse conceito surgiu em 1890 com a sua criação pelo Ministério da Fazenda através do Decreto nº 966-A, tendo como princípios autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, com a responsabilidade de todas as operações relacionadas com as receitas e despesas públicas. Passa a ser institucionalizado de maneira definitiva como Tribunal de Contas da União através do artigo 89 da primeira constituição republicana, a Constituição de 1891. Porém, só em 1893 é que realmente o Tribunal de Contas é institucionalizado pelo então Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa (TCU, 2018).

Desde que foi criado, o Tribunal de Contas passou por várias alterações e diversas modificações nas suas regras, tendo as suas competências e jurisdição dilatadas com a Constituição de 1988 através dos artigos 70 e 71 que diz:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, e Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Deixando assim bem claro o papel do Tribunal de Contas no controle externo.

A organização dos Tribunais de Contas no Brasil é composta da seguinte maneira:

- Um Tribunal de Contas da União que tem sua sede na capital do país, Brasília, Distrito Federal;
- Vinte Seis Tribunais de Contas Estaduais com sede em cada estado da Federação e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

- Três Tribunais de Contas do Municípios localizados nos Estados do Para, Bahia e Goiás;
- E dois Tribunais de Contas Municipais situados nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo.

O Tribunal de Contas da união – TCU é o:

Órgão de controle externo do governo federal brasileiro e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. Sendo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (TCU, 2018).

As suas competências são de acordo com o TCU (2018):

- Apreciar as contas anuais do presidente da República;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;

- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

A sua jurisdição conforme o TCU (2018) são pessoas físicas e jurídicas, entidades públicas e privadas que:

- Utilizam, arrecadam, guardam, gerem, aplicam ou administram dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responde;
- Assumem, em nome da União, obrigações de natureza pecuniária;
- Ocasionalmente, ocasionam perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário;
- Recebem contribuições para-fiscais e prestam serviço de interesse público ou social;
- Devem, por força da lei, prestar contas ao TCU;
- Praticam atos que estão sujeitos à fiscalização do TCU por expressa disposição legal;
- Aplicam quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo

ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

Os demais tribunais (estaduais, municipais e municipal) seguem a mesma tônica do Tribunal de Contas da União de acordo com sua esfera de atuação.

Em Portugal também é adotado o sistema de Tribunal de Contas, o seu histórico data do início do século XIII quando já existia uma certa inquietação, embora de natureza rudimentar, quanto à contabilidade da administração pública. Esta inquietação estava conexas com a necessidade de uma maior rapidez e precisão na fiscalização das contas públicas, bem como obter uma contabilidade com mais eficácia. Em 1844 tem início o primeiro Conselho Fiscal de Contas, que funcionou durante 5 anos servindo como laboratório para criação, em 1849, do Tribunal de Contas Português. Porém, somente após a instalação da República Portuguesa, é que toma forma de instituição de controle financeiro análogas às que existem hoje em dia, inicialmente instituindo em 1911 o Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, posteriormente em 1919 é substituído pelo Conselho Superior de Finanças e finalmente em 1930 toma lugar o Tribunal de Contas. Com a Constituição da República Portuguesa de 1976 o Tribunal de Contas passa por uma larga reforma onde lhe são conferidas várias alçadas, dentre elas a de ser um órgão supremo de controle²⁵.

Finalmente podemos discorrer que o Controle Externo é de grande importância tanto para a administração pública como a administração privada, pois ele ao estar de fora da organização, exerce uma visão crítica e isenta dando assim credibilidade às informações prestadas ao público seja ele o cidadão cliente dos serviços públicos ou acionistas de uma empresa privada.

4.3.3 Controle Social

O Controle Social, expressão que teve sua procedência na sociologia, é empregado de uma forma geral para indicar os mecanismos que constituem a ordem social

²⁵ História do Tribunal de Contas de Portugal, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>

disciplinando a coletividade e submetendo os indivíduos a determinados modelos sociais e princípios morais. Sendo assim, assevera a concordância de comportamento dos indivíduos a um rol de normas e princípios prescritos e aprovados. Também pode ser definido como um *“conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”* (MANNHEIM, 1971, p. 178 apud CORREIA, 2009).

O Controle Social é o mais recente tipo de controle implantado sobre a esfera pública, é utilizado para assinalar o controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado. Também pode ser dito que é a relação entre a sociedade e a administração pública tendo a finalidade de fiscalizar a atuação dos governos na correta aplicação dos recursos públicos para as soluções dos problemas e deficiências que afligem a coletividade.

A sua introdução no Brasil se deu de forma mais acentuada com a Constituição Federal de 1988, também conhecida como a constituição cidadã. Com ela o cidadão passa a ter uma ação mais atuante no acompanhamento das políticas públicas e no controle da atividade estatal.

De acordo com a CGU²⁶, o Controle Social:

Pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Ainda conforme a CGU:

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

O Brasil por ser um país continental, e os seus órgãos públicos nos três níveis federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) estarem distribuídos em toda

²⁶ Controladoria Geral da União

a sua extensão territorial, tendo ainda que se considerar o grande número desses órgãos, torna-se necessário que o controle social seja forte e que aja de maneira atuante de modo que, a fiscalização dos recursos públicos tenha o apoio da sociedade como um todo. Portanto, para que o cidadão exerça de forma eficaz seu papel no controle social como um guardião dos gastos públicos, é imprescindível que sejam mobilizados e orientados de como proceder com essa nobre missão.

Figura 15: Controle Social como complemento do Controle Institucional



Fonte: Olho Vivo no dinheiro público: Controle Social – Controladoria Geral da União - CGU

A Carta Magna de 1988, devido a grande participação da sociedade na sua concepção, consagra a integração da população nas tomadas de decisão políticas necessárias para o seu bem-estar.

Alguns exemplos que podemos citar são os Conselhos de Políticas Públicas, onde os cidadãos além de tomar parte junto a Administração Pública no processo de tomada de decisão, também participam no processo de avaliação, fiscalização e controle dos gastos públicos. Além dos Conselhos de Políticas Públicas, há diversos instrumentos de fiscalização e controle que são os Conselhos de Educação, Saúde, do Idoso, Assistência

Social, Alimentação Escolar, entre outros. Através deles a sociedade, como membro paritário do governo fiscaliza, delibera e avalia a gestão governamental, sendo esta uma forma impositiva e imediata de controle social que demonstra a participação atuante nos atos geridos pela administração pública.

Portanto, o tema é de suma importância tanto para sociedade como para o Estado, pois essas iniciativas mostram ao cidadão a obrigação de zelar pelo interesse coletivo, e ao Ente governamental dá a garantia que os recursos públicos estão sendo aplicados de forma correta no bem-estar dos seus concidadãos.

O controle social pode advir tanto na fase de planejamento como na execução das ações governamentais. Na fase de planejamento, a Constituição define os mecanismos que devem ser executados junto com partes representativas da sociedade que são:

- Plano Plurianual – PPA: Instrumento destinado a orientar os gestores públicos a organizar, estabelecer diretrizes, objetivos e metas indicando ainda os meios necessários para atingir os objetivos estabelecidos no plano.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO: Estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento e as formas de financiamento do orçamento. Dispõe ainda sobre política salarial e concursos públicos e estabelece os percentuais de recursos que serão descentralizados para os Poderes e Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, as Secretarias de Orçamentos federal, estaduais e municipais, elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. A LOA se ocupa de definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração. É na LDO que o Programa de Trabalho dos governos das três esferas públicas se apresenta de forma mais objetiva e detalhada.
- Lei Orçamentária Anual – LOA: Instrumento de planejamento de curto prazo,

período de 01 ano, utilizada pelas três esferas de governo com o objetivo de gerenciar as despesas e receitas públicas em cada exercício financeiro. É nela que os governos definem as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano, disciplinando as ações para que nenhuma despesa pública possa ser executada fora do Orçamento.

4.3.3.1 Formas de Controle Social

As formas em que o controle social pode ser exercido são de dois modos: através dos conselhos de políticas públicas, como já foi dito anteriormente, ou diretamente pelos cidadãos de maneira individual ou organizada.

4.3.3.1.1 Controle social realizado pelos conselhos

Os conselhos desempenhando o controle social permitem que o cidadão exerça a sua cidadania participando assim da gestão pública. Podem ainda ser classificados segundo os papéis que desempenharão como de deliberação ou de consultoria, fiscalização e mobilização.

Essas funções de acordo com a CGU (2012), podem ser assim entendidas:

- A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos;
- A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes;
- A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

Exemplos de conselhos que podem ser constituídos pela sociedade nos seus respectivos municípios:

- Conselho de Alimentação Escolar, que tem a função de controlar e fiscalizar os recursos destinados à merenda das escolas;
- Conselho Municipal de Saúde, controla as verbas destinadas à saúde;
- Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB), destina-se a fiscalizar os gastos com a educação básica;
- Conselho de Assistência Social, acompanha o dinheiro que é direcionado para os programas de assistência social.

4.3.3.1.2 Controle social realizado diretamente pelo cidadão

O outro modo de exercer o controle social é a realizada diretamente pelo cidadão ou grupo de cidadãos, sendo esta de forma isolada ou conjunta com entidades da sociedade civil, podendo entre outras fiscalizar as contas públicas, acompanhar sessões públicas de licitações, obras e processos de compras e celebração de contratos.

O cidadão, no exercício do controle social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar. Conforme o caso, podem ser contatados órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal, os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União; as Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas; e os Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política (CGU 2012, p.25).

Ainda de acordo com a CGU (2012, p.25)

A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir. É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão governamental, de exercer o controle social da despesa pública. Somente com a participação da sociedade será possível um controle efetivo dos recursos públicos, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis.

Para que o cidadão possa realmente ter uma ativa participação no controle social, é imperativo que haja transparência nas ações do governo. E, para que isso seja possível, faz-se necessários que os governos disponibilizem os Portais da Transparência.

Nesses portais, são disponibilizadas informações sobre a utilização do dinheiro público para que todo cidadão saiba onde foi aplicado o dinheiro dos impostos por eles pagos, assim é fortalecida a relação sociedade governo ancorada na transparência e responsabilidade social.

Para que o cidadão possa compreender os dispositivos de gestão, o governo deve dispor meios para que esse objetivo seja atingido e assim possa ter influência no processo de tomada de decisão, assegurando ao mesmo o acesso a informação compreensível e simples, sendo este considerado o ponto inicial para uma ampla transparência.

Segundo a CGU (2012, p.27):

A transparência da gestão pública e das ações do governo depende, portanto:

- Da publicação de informações;
- De espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- Da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- Do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- Da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- Da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário.

O controle social para ter sua efetividade plena, necessita, por conseguinte, que as informações públicas sejam disponibilizadas e acessadas pelo cidadão. Essa disponibilização de informação pública implica na chamada transparência da gestão governamental, onde o gestor público leva à sociedade essa informação e a sociedade, fazendo uso desses dados, se torne consciente que o público é de todos nós e com isso contribua para o bem-estar coletivo.

Nos dias atuais, com o advento da transparência, todo ente público tem o dever e a obrigação de proporcionar com clareza como e onde são gastos o dinheiro público e com isso prestar contas dos seus atos perante a população. Essas informações proporcionadas, devem ser de forma clara e com linguagem acessível para que possa haver uma compreensão mínima por parte do seu público alvo que são os seus concidadãos.

As informações sobre o dinheiro público, passam a ser um direito inalienável. Dessa forma o poder público deve incentivar que a população participe das discussões estratégicas que buscam implementar as políticas públicas, bem como tomem parte na elaboração e planejamento do orçamento para que sob a sua ótica, contribuam para a melhor alocação dos recursos.

4.4 Portal da Transparência

A Gestão Pública deve sempre promover mais e mais a transparência pública, ampliando e divulgando suas ações de modo que cada vez mais cidadãos venha a contribuir para o aprimoramento da administração pública. Com isso o cidadão através da informação e sendo ele bem informado, terá condições de tomar parte nos processos de decisão e assinalar falhas que possibilitem que o ente governamental seja mais eficiente e ainda contribuir na ação contra a corrupção.

Para que isso se torne realidade o Governo Federal brasileiro criou o portal da transparência, sendo logo em seguida copiado pelo os demais Estados, onde por meio dele, todas as informações relativas às execuções orçamentárias e financeiras são aglutinadas permitindo ao cidadão comum, através do uso das tecnologias de informação, a fiscalização *online* e em tempo real com o uso da Internet avaliar da correta aplicação dos recursos públicos.

4.4.1 Surgimento dos portais da transparência

Os primórdios do Portal da Transparência deram-se bem antes das leis que o instituíram no início dos anos 90, antes mesmo da chegada da Internet no país. Era uma forma rudimentar de prestar contas adotado pelo então prefeito da cidade de Macapá, João Capiberibe²⁷, que consistia em publicar a execução orçamentária da prefeitura em *outdoor* instalado a frente da sede municipal. Tal ato o credenciou a disputar o governo do Amapá em 1994 sendo assim eleito, e reeleito em 1998. Em 2001 ainda como governador, implanta o primeiro Portal Transparência do Brasil. Com o seu projeto aprovado pelo Senado e em seguida indo para Câmara no final de 2004, o então ministro da Controladoria-Geral da União Waldir Pires gostou tanto da ideia que resolveu implantá-lo em todo o governo em novembro de 2004, antes mesmo de ser aprovado na Câmara dos Deputados. Tendo como objetivo assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, aumentar a transparência da gestão pública e permitir ao cidadão que acompanhe como o dinheiro público está a ser utilizado e ajude na fiscalização (BRUNO, 2012).

Atualmente às instituições governamentais são exigidas que atuem de maneira mais parecida com as organizações privadas, no sentido de ter compromissos e responsabilidades perante os cidadãos contribuintes, estes equiparados aos “acionistas” das empresas privadas. Por sua vez, os contribuintes ordenam imperiosamente que o dinheiro que “investem” no governo seja melhor gerido e aplicado.

O planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento da sua implementação, as suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações, é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo e para promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de *accountability*.

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

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

Na literatura internacional há várias obras sobre o tema da *accountability*. Ron Kluvers no seu trabalho *Accountability for Performance in Local Government* (2003), atribui que, *accountability* pode ser definido como a interpretação e explicação das ações e decisões tomadas; na falta de uma *accountability* apropriada, a administração dos recursos pode, em uma hipótese otimista, ser incompetente e ineficaz e, numa hipótese pessimista, uma administração corrupta (Tradução livre).

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

Segundo Ferreira e Lima (2006, p.03): “*Quando se fala em accountability existe uma vinculação natural com prestação de contas, controle e transparência, pelo próprio sentido do termo e pela relevância que o mesmo possui nas relações econômicas e políticas*”.

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

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

Podemos verificar então, que *accountability* é um importante meio de governança, que abrange responsabilidades pelas decisões e ações tomadas, e comumente na

prevenção do abuso do poder estatal. Verifica-se ainda, que a ideia que está por trás da expressão *accountability* acarreta de forma implícita a responsabilização individual pelas ações perpetradas e explicitamente a incontestável prontidão para a prestação de contas de quem ocupa um cargo, tanto no âmbito público como no privado.

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

Podemos ainda dizer que, *accountability* se origina quando uma pessoa assume uma responsabilidade que lhe é delegada, na qual há uma exigência na prestação de contas, podendo a sua análise levar à sua responsabilização.

4.5 Controladoria e Transparência

Como foi visto anteriormente a Controladoria engloba o controle interno e o social, além de outras aéreas que não é o nosso foco, como a auditoria. Como a transparência está inclusa no controle social, a Controladoria tem papel fundamental na manutenção da credibilidade dos dados disponibilizadas através dos portais da transparência. Ela é a responsável pela sua gerência criando fluxo, através das TIC, para que toda a gestão orçamentária e financeira do ente governamental flua para o portal disponibilizando ao cidadão as informações necessárias para o exercício da cidadania.

Cunha (2012) afirma que:

No âmbito do Governo Federal, a lei elegeu a CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno, como guardião da transparência e da acessibilidade à informação pública, privilegiando suas funções de ouvidoria e corregedoria, atribuindo-lhe a competência recursal em segunda instância e as competências relativas à sua monitorização.

Atualmente, o portal é gerido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) de acordo com o artigo 17, inciso VI, do Decreto nº 9.681 de 03 de janeiro de 2019. Sendo este o órgão do poder executivo federal que atua na defesa do patrimônio público, da transparência e no combate à corrupção.

Detendo-se particularmente no Portal da Transparência do Estado do Ceará, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará assume esse papel de estar sob sua guarda e a responsabilidade de sua manutenção, provendo todos os meios necessários para o seu perfeito funcionamento que garantiu a 1ª colocação no *ranking* dos Estados elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União em 2017²⁸, órgão do governo federal responsável por essa avaliação.

Para alcançar esse resultado, foi necessário satisfazer aos 12 quesitos que medem a transparência pública, tendo como foco a avaliação da transparência passiva e análise da Lei de Acesso a Informação (LAI), em que é atribuído uma nota de 0 a 10, onde 25% da nota foi destinada a regulamentação da LAI e 75% para os sistemas de controle interno.²⁹

No período de 2009 a 2018 a atuação do portal da transparência do Estado do Ceará, hoje denominado de Ceará Transparente, obteve as seguintes marcas:

Quadro 6 – Dados do *Google Analytics* Ceará Transparente

Período	Sessões	Utilizadores	Visualização de Página
Total 2009 a 2018	2.309.821	1.381.458	13.579.057

Fonte: Ceará Transparente (*Google Analytics*)

Legenda -

Sessões: Período de tempo em que um utilizador está a interagir ativamente com o portal.

Usuários: Utilizadores que interagiram com o portal, podendo ser novos e de retorno.

Visualização de página: Total de páginas visualizadas. Contabilizando as visualizações repetidas

Explorando o Portal da Transparência do Estado do Ceará encontramos as seguintes considerações sobre esse importante meio:

O Portal da Transparência tem como objetivo possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará, em consonância com a Lei Estadual n.º 13.875/2007 e o Decreto 30.939/2012.

“O Portal da Transparência foi concebido para ser um importante instrumento de Transparência das ações do Governo do Estado do Ceará. Com isso, o intuito do Portal é propiciar ao cidadão, por meio de um único

²⁸ <https://www.ceara.gov.br/2017/05/11/nota-10-em-transparencia-ceara-recebe-nota-maxima-na-escala-brasil-transparente/>

²⁹ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>

canal, o acesso didático e célere às principais informações do Governo do Estado do Ceará.

Nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e ainda o Portal permite o acompanhamento dos contratos e convênios firmados pelo Governo do Estado do Ceará. Através de um sistema de monitoramento desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE é possível identificar os contratos e convênios celebrados no âmbito da Administração Pública Estadual.

Com advento da Lei Federal 12.527/2011, lei que regula o acesso à informações, e a Lei Estadual 15.175/2012, que define regras para implementação da referida Lei Federal, o Portal torna-se um importante instrumento de transparência ativa, que permite acesso à dados públicos.

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

Olhando outros sítios de transparência e observando os responsáveis pela sua manutenção encontramos a seguinte situação:

Quadro 7 – Responsabilidade pelo Portal da Transparência

ÓRGÃO	RESPONSÁVEL PELO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS ESTADOS
CONTROLADORIA	17
OUVIDORIA	2
SEFAZ	3
OUTROS	5
TOTAL	27

Fonte: O autor (pesquisa realizada nos sítios de transparência do Brasil)

Como podemos observar Controladoria e Transparência estão inter-relacionadas, pois essa inter-relação ocorre de maneira mais natural quando constatamos que o controle interno e o controle social (a transparência está dentro do controle social) fazem parte da entidade denominada controladoria. A Controladoria como órgão central de controle engloba as diversas atividades relacionadas ao tema, é o órgão por excelência da administração pública para centralizar e manter as informações no portal da transparência.

Como vimos na tabela acima, dos 26 Estados e 1 Distrito Federal, a Controladoria é a responsável em 16 Estados e no Distrito Federal, totalizando 17; o órgão descentralizado Ouvidoria em 2 Estados; a Secretaria da Fazenda em 3 e outros órgãos por 5 Estados. Comprovando assim que a controladoria tem um papel relevante na transparência e é o órgão que naturalmente deve mantê-lo, fazendo uso intensivo das TIC de modo a garantir a fidedignidade das informações prestadas ao cidadão.

Desse modo as Controladorias, como órgão central de controle que engloba os controles interno e social, é por excelência o ente da administração pública capacitada à manter e centralizar as informações relacionadas a transparência e divulgá-las no respectivo portal, cuidando também da segurança dessas informações tão importante para que o cidadão pratique sua cidadania na sua plenitude.

4.6 Resumo do capítulo

A Transparência passou a ser questão de ordem nos dias atuais para a Administração Pública, com isso os controles se fazem necessários para que tal objetivo deva ser atingido. Com isso as controladorias foram instituídas no intuito de preencher essa lacuna e nela ficaram contidos o Controle Interno e o Controle Social, além da auditoria que não é foco de nosso estudo.

Vimos através do tempo à evolução da Controladoria como órgão de controle, desde as primeiras tentativas de exercer algum domínio sobre a produção até os dias atuais com a criação dos COSO I, COSO II E COSO ERM.

O grande momento da Controladoria deu-se após a quebra da bolsa de Nova York e os escândalos financeiros ocorridos nos anos 1920 e 1930, onde os atuais controles internos, integrantes das atuais Controladorias, foram originados. As consequências de tais factos foram a criação e aprovação de leis tinha como objetivo o acesso às informações financeiras, pelos investidores, bem como outras informações relacionadas aos valores imobiliários postos à venda, protegendo assim os mercados de capitais, e prevenindo fraude.

Com o grande desenvolvimento da atividade empresarial, as empresas fundiram-se formando assim gigantescos conglomerados em que os níveis de complexidade das suas atividades aumentaram exponencialmente exigindo, desta forma, maiores controles que levaram à criação e a implantação dos Controles Internos (GATTRINGER, 2016). Essa prática de controle interno utilizada pelas empresas americanas, só foi incorporada no Brasil com a chegada das multinacionais norte-americanas.

Com a definição de controladoria, a sua função, missão, objetivos, procuramos entender melhor o seu papel dentro do controle, e a partir daí focamos nossos esforços no setor público que é o objeto de nossa pesquisa. Com isso, sempre na área pública, aprofundamos nas várias formas de Controle, como Controle Interno, Externo e Social.

Chegando ao Controle Social que é o mais recente tipo de controle implantado sobre esfera pública, e é utilizado para assinalar o controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado, temos a Transparência.

Entre as outras formas de controle social como os conselhos e a realizada diretamente pelo cidadão, a transparência é um dos controles sociais por excelência, pois é através dela que tanto o cidadão como os conselhos obtêm todas as informações necessárias para que possa fiscalizar a administração pública.

Um grande instrumento de controle social é o Portal da Transparência, um meio de fácil acesso pelo cidadão onde poderá encontrar todas as informações relacionadas a gestão do ente público, e a partir dos dados encontrados poderá exercer a sua fiscalização perante os titulares do governo.

Finalizando vemos que as Controladorias, como órgão central de controle que engloba os controles interno e social, é por excelência o ente da administração pública capacitada para manter e centralizar as informações relacionadas com a transparência e para as divulgar no respectivo portal, cuidando também da segurança dessas informações, tão importantes para o cidadão.

Capítulo V – Proposta de um estudo da transparência no contexto do Estado do Ceará e a criação de um modelo conceitual de portal da transparência.

5. Introdução

Este capítulo propõem um estudo da transparência no contexto segurança da informação dentro de uma conjuntura digital de um governo eletrônico. Para isso será elaborado um *check list* que posteriormente será confrontado com um portal já em atividade, que servirá de base para o processo de investigação e estudo de caso.

O modelo a ser proposto posteriormente procurará definir qual a melhor estratégia para a sua utilização, adequação a legislação e segurança da informação. Para tal empreendimento, foi visto anteriormente o que levou à criação dos portais da transparência no Brasil através de uma compreensão histórica que remonta à sua colonização.

Serão definidos cada item do *check list*, procurando extrair o máximo possível das suas particularidades e entender como poderá ser feita a sua aplicação em um modelo de portal. Especial atenção será dada à legislação que norteia os portais brasileiros, no caso a legislação federal com as Leis de Responsabilidade Fiscal, Acesso a Informação, Lei Complementar 101 e 131 e a mais recente Lei Geral de Proteção de Dados, além da própria Constituição Federal em seu artigo 37. Reforçando a legislação federal há também as legislações estaduais entre as quais a do Estado do Ceará, em que, por ser alvo do nosso estudo, será a única que faremos uma breve abordagem já que as leis estaduais seguem as leis federais reproduzindo-as na quase toda a sua totalidade, divergindo apenas em algumas particularidades que são próprias de cada Estado.

Na sequência, um mapa conceitual de modelo prévio em que foi procurado reproduzir, de uma maneira genérica, o estágio atual da transparência. Esse mapa demonstra o fluxo das informações e servirá de base para o modelo final proposto em nosso estudo.

Ainda para compreender melhor o fluxo das informações que fluem para a Transparência, foi elaborado um organograma de uma estrutura de governo onde foram

colocadas as principais e mais importantes pastas. Exploramos os vários tipos de organograma como: O organograma vertical, circular ou radial, funcional, matricial, linear de responsabilidade e de barras. Esse organograma criado, servirá de modelo para que possam ser identificadas as vulnerabilidades e a importância dos seus dados que irão no futuro compor o conteúdo de um Portal da Transparência. Para que no final da nossa pesquisa, a população possa ter em mãos uma ferramenta confiável e acessível para a fiscalização de como são feitos os gastos de um ente governamental.

5.1 Proposta de um modelo de portal da transparência

A criação de um portal da transparência requer o preenchimento de diversos fatores cruciais para que ele tenha êxito. Esses fatores devem atender ao que ele se propõe. As informações disponibilizadas devem ser de confiança e verídicas, além de terem a sua preservação assegurada para que não haja alteração por parte de qualquer pessoa. Para que isso possa ser verificado, foi elaborado um *check list* em que o seu atendimento produza um portal confiável e seguro.

Esse *check list* é composto pelos os seguintes itens em que um portal da transparência deve assegurar:

- Segurança da Informação;
- Comunicação;
- Internet/Informação;
- Sistema da Informação;
- Contexto Legal.

5.1.1 Segurança da Informação

A informação³⁰, para qualquer entidade, seja ela um órgão governamental ou uma empresa privada, é de importância fundamental e dependendo do seu valor para a organização, a sua integridade deve ser preservada. Na esfera pública ela tanto pode estar guardada para uso restrito como pode ser exposta ao público para consulta, obedecendo o que determina a lei de acesso a informação, de acordo com a sua classificação de confidencialidade, indispensável à segurança do Estado e da sociedade.

Atualmente o cidadão pode obter qualquer informação sobre o gasto público através da Internet e isso gera uma enorme responsabilidade para os diversos órgãos que compõem as diferentes esferas governamentais do poder público. Desse modo, além da probabilidade de haver inconsistência na informação, também pode ocorrer o tratamento impróprio dos dados, especialmente no aspecto relativo à segurança da informação.

De acordo com Rangel (2015):

Na ânsia do cumprimento do dever em prol da transparência, aspectos da SI³¹ podem ser desconsiderados. Nesse sentido, é preciso encontrar um equilíbrio entre o que é transparente e o que é seguro.

Então, para resolução de tal problema, a utilização da tecnologia, notadamente as TIC, oferecem soluções para estruturar os imensos quantitativos de documentos existentes nos órgãos da administração pública nas três esferas de poder.

Porém, a utilização da tecnologia pode proporcionar riscos à informação devido a interligação das redes no ciberespaço, ficando assim exposta às incontáveis ameaças existentes no mundo virtual que, por sua vez, geram incidentes no que se relaciona com a segurança da informação.

A segurança da informação segundo Gouveia (2016):

³⁰ A informação pode ser entendida como qualquer dado que tenha valor para uma pessoa ou entidade.

³¹ Segurança da Informação

[...] é a proteção de informação, dos sistemas e dos dispositivos (hardware) que usa, armazena e transmite informação. O objetivo da segurança da informação é o de proteger de forma adequada os ativos de informação de modo a assegurar a continuidade de negócio (ou de operação, se for preferido o uso de um termo menos associado à vida empresarial), minimizando potenciais perdas que possam ocorrer (da perda ou destruição de valor desses ativos) e maximizando o retorno de investimento (uma vez que os esforços associados com a proteção de informação tem de ser cobertos pelo seu valor ou pelo valor que deles se possa extrair).

Ainda de acordo com Gouveia (2016), para que essa meta seja atingida “*é necessário preservar três aspetos críticos da informação, que são: a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade*”.

Esses aspectos que segundo Gouveia (2016) estão associados à informação e são utilizados como referência na garantia da sua segurança, podem ser assim conceituados de maneira resumida:

- Confidencialidade – Qualidade de limitar o acesso à informação a somente às pessoas ou entidade que são autorizadas pelo seu proprietário;
- Integridade – Propriedade que garante que a informação mantenha as suas características originais instituídas pelo seu proprietário, incluso o controle de alterações e garantia durante o seu período de validade;
- Disponibilidade – Atributo que garante que a informação permaneça sempre disponível para a utilização legítima, ou seja, por aqueles utilizadores que são autorizados pelo detentor da informação.

É importante referir que existem normas internacionais já bastante estabilizadas e de uso comum, como é o caso do ISO 27000, para a Segurança da Informação e que garantem nas organizações, precisamente os mecanismos, tecnologias e processos associados com a garantia de a informação cumprir os requisitos de confidencialidade, de integridade e de disponibilidade associado com o recurso informação (Gouveia, 2016).

No Brasil, o Departamento de Segurança da Informação e Comunicações – DSIC, do Gabinete de Segurança Institucional, da Presidência da República, é o órgão

responsável pela política de informação no país. Tendo como missão de acordo com o decreto Decreto Nº 8.577, de 26 de novembro de 2015:

- I. Orientar a implementação de ações de segurança da informação e comunicações, inclusive as de segurança cibernética, no âmbito da administração pública federal;
- II. Definir normativos e requisitos metodológicos para implementação de ações de segurança da informação e comunicações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, no âmbito da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional;
- III. Operacionalizar e manter o centro de tratamento e resposta a incidentes ocorridos nas redes de computadores da administração pública federal;
- IV. Avaliar tratados, acordos ou atos internacionais relacionados ao tratamento e à troca de informação classificada;
- V. Exercer, por meio do Núcleo de Segurança e Credenciamento, na qualidade de Órgão de Registro Central, atividades relacionadas ao credenciamento de segurança e ao tratamento de informação classificada; e
- VI. Exercer outras atribuições que lhe forem determinadas pelo Assessor Chefe da Assessoria Especial da Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

Cumprindo a sua missão institucional, o Departamento de Segurança da Informação e Comunicações – DSIC, elabora instruções normativas que norteiam a política de tratamento da informação nos órgãos e entidades da administração pública federal, sendo este seguidos pelos demais entes da federação em suas próprias legislações. A Norma Complementar nº 20 da Instrução Normativa nº 01 GSI-PR (NC20/IN01/DSIC/GSIPR), estabelece diretrizes para o tratamento da informação, envolvendo todas as etapas do ciclo de vida da informação, nos órgãos e entidades da

Administração Pública Federal. No seu interior destacamos o item 6.3 Uso e Disseminação, no qual ressaltamos dentre os 16 subitens que o compõem, os seguintes:

- 6.3.1 A utilização, o acesso, a reprodução, o transporte, a transmissão e a distribuição a informação devem seguir os princípios da disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade, conforme normativos de SIC e legislação vigente, bem como orientações específicas que garantam a salvaguarda de informação sigilosa e pessoal, bem como a divulgação de informação ostensiva;
- 6.3.2 Nas reuniões em que é tratada informação sigilosa e pessoal, devem ser adotados controles de segurança para acesso ao ambiente, aos documentos, as anotações, as mídias e aos demais recursos utilizados;
- 6.3.3 A informação deve ser utilizada para atender os interesses dos órgãos e entidades da APF, não devendo ser usada para propósito pessoal de agente público ou privado.
- 6.3.4 A informação a ser disponibilizada por meio da transparência ativa e passiva deve ser objeto de prévia análise a fim de que se identifiquem parcelas da informação com restrição de acesso.

Observamos que no subitem 6.3.1 além dos três aspectos associados a informação, que são a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade, há um outro chamado de autenticidade. Este pode ser definido segundo a LAI e o GSI-PR (BRASIL, 2011; GSI-PR, 2008a, p. 2) como sendo “*relacionado à qualidade ou à propriedade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por pessoas, organizações ou sistemas*”

Com base na Norma Complementar nº 20 da Instrução Normativa nº 01 GSI-PR, o DSIC elaborou um quadro chamado de Quadro Exemplificativo de Tipos de Informação.

Quadro 8: Exemplos de tipos de informação

TIPO	DESCRIÇÃO
1. OSTENSIVA	Transparência Ativa
	Transparência Passiva
2. SIGILOSA CLASSIFICADA EM GRAU DE SIGILO	2.1 Reservada – Prazo máximo de restrição de acesso de 5 anos
	2.2 Secreta – Prazo máximo de restrição de acesso de 15 anos
	2.3 Ultrasecreta – Prazo de restrição de acesso de 25 anos, prorrogável por uma única vez, e por período não superior a 25 anos, limitado ao máximo de 50 anos o prazo total da classificação.
3. SIGILOSA PROTEGIDA POR LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA (As hipóteses legais de restrição de acesso à informação elencadas neste item não são exaustivas)	3.1 Sigilos Decorrentes de Direitos de Personalidade
	3.1.1 Sigilo Fiscal
	3.1.2 Sigilo Bancário
	3.1.3 Sigilo Comercial
	3.1.4 Sigilo Empresarial
	3.1.5 Sigilo Contábil
	3.2 Sigilos de Processos e Procedimentos
	3.2.1 Acesso a Documento Preparatório
	3.2.2 Sigilo do Procedimento Administrativo Disciplinar em Curso
	3.2.3 Sigilo do Inquérito Policial
	3.2.4 Segredo de Justiça no Processo Civil
	3.2.5 Segredo de Justiça no Processo Penal
	3.3 Informação de Natureza Patrimonial
	3.3.1 Segredo Industrial
	3.3.2 Direito Autoral e Propriedade Intelectual de Programa de
3.3.3 Propriedade Industrial	
4. PESSOAL	4.1. Pessoal – Prazo máximo de restrição de acesso 100 anos, independente de classificação de sigilo e quando se referir à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Fonte: GSI-PR (2014a, p. 12).

Os ataques e ameaças associados à segurança da informação estão cada vez mais presentes após a globalização e a expansão da rede mundial, a Internet. A sua negligência pode ocasionar roubo, perda ou alteração de dados pessoais ou empresariais, e principalmente os dados governamentais, provocando assim prejuízos incalculáveis tanto financeiros quanto ao Estado democrático e à soberania nacional. Essas ameaças estão inteiramente relacionadas com a ruptura de um dos 3 aspectos críticos que são os pilares que garantem a segurança da informação, podendo essas rupturas serem caracterizadas ou exemplificadas da seguinte maneira (conforme ISO 27000):

- Quando ocorre quebra de senha de um utilizador ou administrador que permitisse expor o sigilo de informações restritas, há **Perda de Confidencialidade**;
- Quando acontece de uma determinada informação ficar exposta à manipulação de pessoa que não tenha autorização para tal, e a mesma realizar modificações sem a permissão do responsável ou proprietário, há **Perda de Integridade** e;
- Quando advém da informação deixar de ser acessível por quem precisa dela devido a ato de pessoa sem autorização com ou sem má fé, ou mesmo erro causado por defeito de equipamento, no caso é **Perda de Disponibilidade**.

De certo modo, a segurança da informação torna-se imperativa nas questões de minimização dos riscos que estão conexos com as atividades do órgão, seja ele público ou privado, assegurando assim a veracidade e legalidade da informação. Portanto, para que a transparência nas informações tenha o seu conteúdo íntegro e confiável nos portais onde são divulgadas, a segurança é um fator preponderante para que a credibilidade seja mantida.

5.1.2 Comunicação

Comunicação é uma palavra que tem sua origem na expressão latina “*communicare*” e tem o significado de “*participar algo, partilhar*”. É um procedimento onde há uma troca de informações entre duas ou mais interlocutores seja ela pôr gestos, sinais ou som que permitem uma criação e a interpretação de mensagens que geram um retorno.

Por meio da comunicação tanto a humanidade quanto os animais trocam informações entre si, fazendo com que esse ato seja de vital importância. Isso, torna essencial essa ação para uma convivência em sociedade.

Desde primórdios da humanidade, a comunicação foi de grande importância, sendo um instrumento que facilitou a integração, instrução e uma troca mútua que

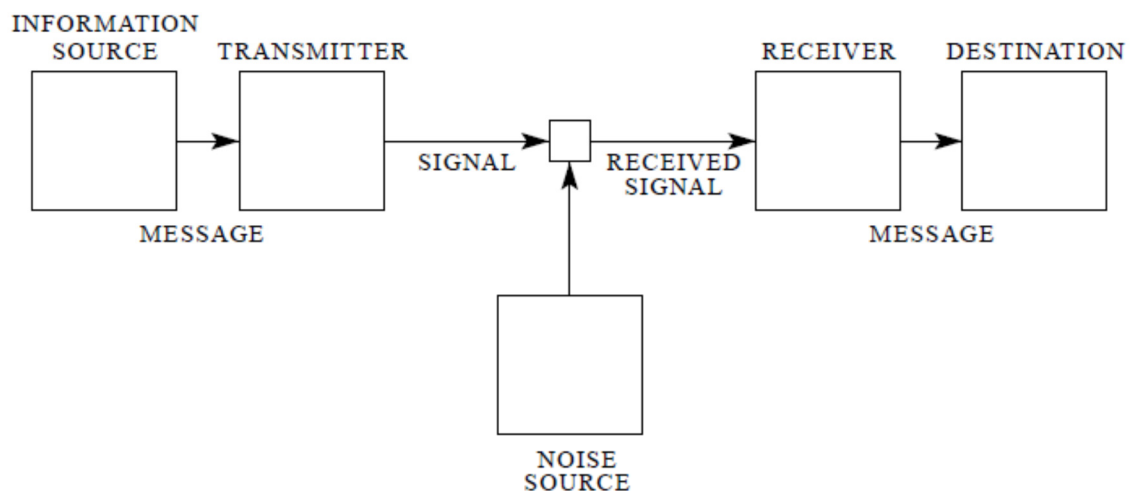
impulsionou o seu desenvolvimento. Esse processo consiste em passos básicos que são a intenção de comunicar, motivação, composição da mensagem, codificação e transmissão, passando a continuidade do procedimento para a recepção, decodificação e interpretação da mensagem pelo destinatário. Então, a comunicação é composta pelo emissor, receptor, mensagem, canal de propagação, código e a resposta.

Na teoria matemática da comunicação proposta Shannon (1948), a comunicação é formada por um sistema composto por cinco elementos que são:

- **Fonte de informação:** produz uma mensagem ou sequência de mensagens a serem comunicadas ao terminal receptor;
- **Transmissor:** opera uma mensagem por meio de sinais adequadas para sua transmissão;
- **Canal:** o meio para transmitir os sinais;
- **Receptor:** reconstrói a mensagem proveniente dos sinais;
- **Destino:** para quem a mensagem se destina.

Shannon (1948), esquematizou seu sistema de comunicação geral em um Diagrama reproduzido a seguir:

Figura 16: Diagrama esquemático de um sistema de comunicação geral



Fonte: A Mathematical Theory of Communication

5.1.2.1 Tipos de comunicação

A comunicação pode ser dividida em dois tipos, a verbal e a não verbal. Sendo a verbal aquela que é exteriorizada pela linguagem falada ou escrita (SILVA et al, 2000). O seu elemento principal é a língua ou qualquer ação de alocação que envolva uma mensagem, essa interlocução verbal requer no mínimo dois interlocutores como em qualquer interação envolvendo humanos.

A não verbal traduz-se em uma forma de transmitir a informação sem o uso da linguagem falada ou qualquer um de seus derivados que não emitam som. São utilizados nesse tipo de comunicação a postura corporal, expressão facial, atitude, movimento corpóreo, mímica entre outras.

Segundo Jakobson (2010), na comunicação verbal existem elementos inalienáveis envolvidos nesse processo que são:

- Remetente;
- Mensagem;
- Destinatário;
- Contexto;
- Código;
- Contato.

Sendo que elementos básicos que compõem a comunicação são:

- **Código:** Um conjunto de sinais que se ajustam sob normas semânticas e que admitem a interpretação do emissor. O receptor deve ter conhecimento do código para que a mensagem seja interpretada. De acordo Jakobson (2010) é a partir do código que o receptor compreende a mensagem.
- **Canal:** É o meio físico pelo qual a mensagem é transmitida.
- **Emissor:** A pessoa que tem o intento de transmitir a mensagem. Ela é quem escolhe os sinais adequados para expedir a mensagem.

- **Receptor:** É quem recebe e decifra a mensagem. Decodifica e interpreta os sinais emitidos pela outra parte.
- **Mensagem:** É o objeto central da comunicação. Trata-se da sequência de sinais que formam a informação que emite elabora e expede ao receptor por intermédio de um canal.
- **Contexto:** É a situação comunicativa ou espaço em que é desenvolvido o ato da comunicação. É um conjunto de conjunturas que condicionam que a mensagem seja interpretada.
- **Contato:** É um canal físico associado a uma conexão psicológica que ocorre entre o emite e o destinatário a fim de que a comunicação entre ambos seja mantida.

5.1.2.2 Formas de comunicação³²

O ato de se comunicar é um procedimento que sugere num intercâmbio social verbal ou não na comunidade humana, a sua não existência inviabilizaria uma sociedade organizada pois, todas as ações realizadas cotidianamente dependem de inúmeros sistemas que a tornam viável. Em vista disto, pode-se enumerar quais as formas existentes da comunicação humana.

- **Comunicação Intrapessoal:** É o nível primário da comunicação humana, é o procedimento interior de pensamento, é onde as ideias são concebidas para posterior transmissão e como são interpretadas as mensagens recebidas.
- **Comunicação Interpessoal:** É a comunicação estabelecida entre dois indivíduos e que incide na externalização dos pensamentos, representando a célula básica de uma unidade organizada. É o grau da comunicação em que se inicia a fase embrionária dos relacionamentos humanos.
- **Comunicação Pequenos Grupos:** É a fase em que três ou mais indivíduos se interagem para atingir intentos de interesse comum. É a etapa de maior

³² Wels, Ana Maria Córdova (2005). *Estudando a comunicação organizacional: redes e processos integrativos*. Conexão - Comunicação e Cultura. 4 (07). ISSN 2178-2687

complexidade e rica do que a interpessoal, pois em sua composição há muita inter-relação mútua. Nesta fase são desempenhados papéis num intercâmbio de informações na solução de problemas que não poderiam ocorrer de forma individual.

- **Comunicação entre Grupos Múltiplos:** Na comunicação desse grupo que é um desdobramento do grupo anterior, vários pequenos grupos atuam de maneira interdependentes. É o nível que engloba os três anteriores sendo o grau máximo da comunicação humana.

A comunicação humana alarga-se em vários campos e de naturezas díspares, entre elas podemos realçar dois temas que são a comunicação de pequena monta e a comunicação de “massa” ou seja, de larga escala. Nesses casos, o ser humano passou a usar ferramentas que auxiliaram e potencializaram a forma de produzir, enviar e receber mensagens. Com a evolução da sociedade humana e o advento da tecnologia em todos os ramos de atividade, esta passou a participar em todas as áreas inclusive na comunicação, onde a informação nos dias atuais é de extrema importância e só a tecnologia pode satisfazer as necessidades atuais – daí o termo tecnologias de informação e comunicação.

5.1.3 Internet e informação

Nos dias atuais a informação é de uma importância crucial tanto na vida das pessoas como nas organizações e empresas, sejam elas privadas ou estatais. A informação dependendo da sua importância passa a ser um bem, um patrimônio que gera valor e agrega benefícios à sociedade sendo ela uma das maiores riquezas que se pode ter.

A importância da informação na sociedade humana está na sua projeção para o seu desenvolvimento. Conforme Pereira (2014):

Com a Informação, pode-se projectar todo tipo de desenvolvimento humano, material ou de outra natureza. A questão que ainda deve continuar a ser discutida e aprimorada, é de saber quanto tempo precisamos para obter uma informação. Obviamente, com a mediação das Tecnologias de Informação e Comunicação, ela pode chegar com a rapidez requerida. Não basta que haja as TIC, o factor catalisador desse propalado processo é indubitavelmente o homem, como o epicentro das transformações sociais, económicas, ambientais, tecnológicas e, claro, políticas.

De acordo com Gouveia (2004):

A informação é um recurso crucial para a actividade humana. De facto, considerando a produção de bens e serviços ou simplesmente a satisfação de necessidades de cada indivíduo, quer na sua qualidade de profissional, quer na qualidade de cidadão, a informação assume um papel de crescente importância. Verifica-se que para a tomada de decisão ou acção, é exigida informação. Desta forma, todos os recursos que assegurem a melhor qualidade da informação, a sua mais fácil distribuição, recolha e apresentação, são determinantes para o desempenho de pessoas e organizações. Para o desenvolvimento das actividades dos indivíduos e das empresas é necessária informação. Esta serve como material de apoio para a acção informada e para a decisão informada. Para «informar» tanto a acção, como a decisão, há que garantir um conjunto de requisitos. A qualidade da informação: que esta seja precisa, completa, concisa e oportuna, de modo a garantir o máximo proveito e rigor nas consequências da sua utilização; O acesso à informação: como garantia quer da igualdade de acesso, quer da preservação e controlo na obtenção de um recurso cada vez mais crítico à actividade humana; O entendimento da informação: possuir a informação exige saber lidar com esta, compreender e potenciar a sua utilização. É igualmente importante garantir as competências do indivíduo para seleccionar, descartar e estabelecer prioridades na utilização deste recurso; A partilha da informação: prover as facilidades para partilha e obtenção de informação de forma colectiva. Para tal é necessário assegurar identificadores e conceitos comuns e estabelecer processos de gestão da informação que sejam compatíveis ou integráveis; Lidar com o excesso de informação: como forma de assegurar que as questões associadas à capacidade cognitiva dos indivíduos sejam respeitadas. Tal aspecto terá necessariamente consequências no que diz respeito à produtividade e à capacidade de trabalho útil de cada indivíduo.

Para que a informação seja funcional, é necessária que haja uma base tecnológica que viabilize o seu trânsito entre o agente emissor e o destinatário. Segundo Gouveia (2004):

[...] a infra-estrutura tecnológica definida nos projectos de sistemas de informação passa normalmente por redes, hardware, sistemas operativos, software e comunicações, tendo em vista a dimensão e escalabilidade do sistema para que possa evoluir em conjunto com os requisitos do projecto.

A informação flui em redes que são conjuntos de elementos que devem estar integrados e se completam entre si para o seu perfeito funcionamento. Os tipos de redes utilizados são:

- Redes de computadores;
- Fibra Ótica;
- Internet;

- Rede de Dados;
- Rede de Satélites;
- Entre outras redes que por ventura possam surgir.

O desenvolvimento da telefonia e a junção entre dados e voz, criaram redes de comunicação com uma infraestrutura física expressiva que interligam continentes através de cabos submarinos. Os primeiros cabos datam de 1850³³ e era para o uso da telegrafia. Nas gerações seguintes, passaram a usar esses cabos para a telefonia e na sequência para a transmissão de dados. Hoje evoluíram para o uso da tecnologia da fibra óptica nesses cabos para o tráfego de telefonia, dados digitais e Internet.

A figura 17 a seguir mostra a mais nova interligação entre o continente europeu e o Brasil através de um cabo de fibra óptica que será concluído em 2021.

Figura 17: Interligação de cabo de fibra óptica entre Europa e Brasil

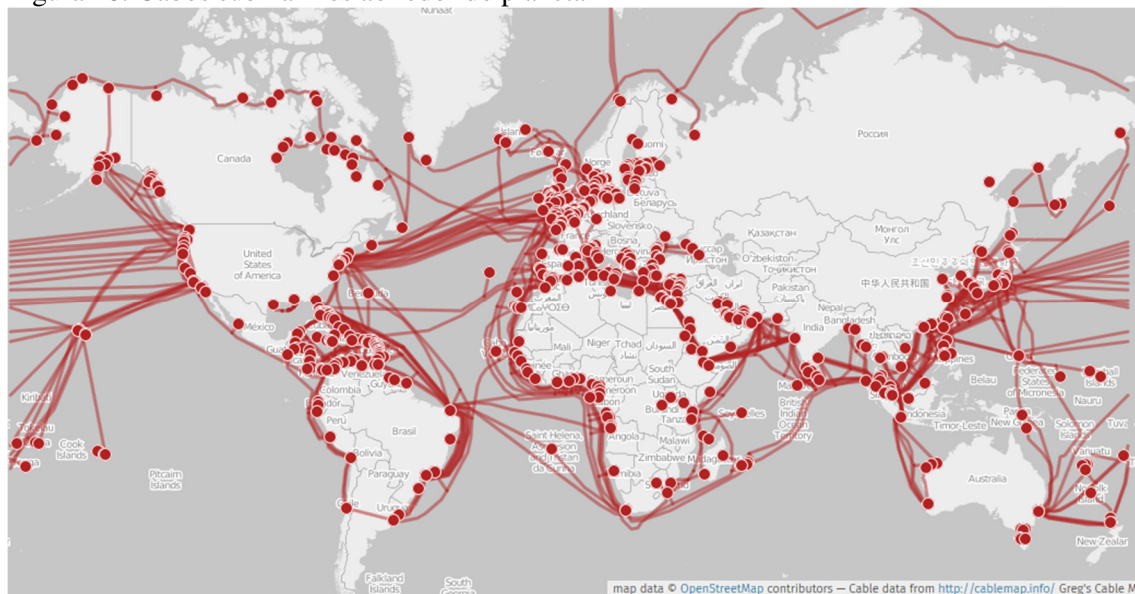


Fonte: <https://www.ceara.gov.br/>

A interligação global através de cabos submarinos tornou-se realidade em 2010, quando todos os continentes à exceção da Antártida, passaram a possuir cabos encaminhando dados e serviços digitais bem como conectando computadores.

³³ https://pt.wikipedia.org/wiki/Cabo_submarino

Figura 18: Cabos submarinos ao redor do planeta



Fonte: <https://upload.wikimedia.org/>

Além dos cabos submarinos, outra maneira da informação fluir, é através de uma rede de satélites. Meio mais sofisticado e de alta conectividade e que também tem escala global inclusive nos pólos. É uma infraestrutura que suporta a Internet permitindo assim que ela seja a rede das redes no trânsito da informação digital.

A informação digital não é apenas a aglomeração de bits e bytes amontoados aleatoriamente, mas um conjunto de dados organizados e classificados de maneira que um indivíduo, órgão, empresa ou instituição qualquer a utilize de acordo com as suas necessidades e os seus interesses. Sendo que a Internet é o meio que proporciona tal feito.

A Internet foi uma das grandes mudanças e transformações surgidas das diversas tecnologias da informação e comunicação originando, por sua vez uma revolução nas TIC. Ela tem um papel de larga relevância nessa nova geração, não só como instrumento de lazer, comunicação e trabalho, como também na disponibilização da informação e seu armazenamento, ficando disponível em qualquer hora do dia e da noite durante todo o ano, em qualquer lugar.

A enorme vantagem do uso da Internet, está na disponibilização de documentos que anteriormente eram de difícil acesso. Isso possibilitou uma economia de tempo e recursos, pois pelo seu alcance global e a qualquer momento, é possível ter informação

de qualquer parte do mundo. Além do conforto de obter tudo sem a necessidade de sair do aconchego do lar, do local de trabalho, reconfigurando o termo remoto.

Com o crescimento de utilizadores, de serviços e de acessos à Internet, o meio digital e conseqüentemente a Internet, passa a ser uma ferramenta indispensável na atualidade como meio de divulgação e a obtenção dos mais variados produtos como *e-books*, compras *on line*, pesquisa, entre muitos outros, tornando impensável viver nos dias de hoje sem essas facilidades. Facilidades essas que se estenderam também para a área pública com os cidadãos exigindo dada vez mais, os mais variados serviços e informações. Portanto, a obtenção da informação através da Internet pode ser tanto originária de órgãos públicos como de empresas privadas.

O acesso à informação é de primordial importância para que o cidadão possa acompanhar as mudanças que vem ocorrendo no mundo e as suas conseqüências. Todavia há uma forma de informação que deveria ser amplamente difundida para todos os cidadãos que é a informação governamental ou pública, que é aquela em que os órgãos públicos disponibilizam as suas atividades e realizações bem como o uso e aplicação dos recursos arrecadados através de impostos.

De acordo com Marcondes e Jardim (2003):

A informação governamental é um dos principais componentes dos dispositivos de mediação no jogo democrático que envolve Estado e Sociedade Civil. As condições em que é produzida, estocada e disseminada dentro e fora do Estado determinam e são determinadas - direta ou indiretamente - pela diversidade de atores do cenário político-social. Isto pressupõe, no mínimo, que o Estado reconheça a informação como recurso de gestão intrínseco a todas as suas ações e objeto de políticas públicas específicas.

As diversas esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os níveis de governo seja ele Federal, Estadual ou Municipal, produzem uma gama enorme de informações, que como qualquer órgão de natureza pública tem o dever, de acordo com a legislação vigente, de publicitar as suas ações. Isso faz com que a informação pública seja um bem público, a que qualquer cidadão possa ter acesso.

5.1.4 Sistemas de informação

Um sistema de informação é definido como toda estrutura projetada que tem por finalidade colher, processar, guardar e transmitir e distribuir informação, de forma a que possa facilitar o acesso aos cidadãos interessados e com isso atender às suas necessidades na resolução de problemas (TURBAN; McLEAN; WETHERBE, 2004). É também uma expressão usada para definir um Sistema seja ele manual ou automatizado, envolvendo pessoas, máquinas e/ou técnicas que disseminem dados representando uma informação que pode ser utilizado pelo cliente, seja ele pessoa física ou jurídica³⁴.

Um sistema de informação para ser estruturado, necessita de soluções que acolham as suas finalidades onde podem ser destacadas como exemplo, o volume de vendas, a gestão de estoques (stocks), o controle de processos, a requisição de cidadão, a prestação de contas de órgãos públicos, entre muitas outras.

A infraestrutura de um sistema de informação consiste ainda de instalações físicas, serviços e a gestão de todos os recursos computacionais associados, conforme o existente em qualquer tipo de organização. Os principais componentes de uma infraestrutura de informação são: hardware (computador), software (programas), redes e instalações de comunicação, bases de dados e as pessoas que fazem o controle da informação e as que o exploram. Abrange ainda a infraestrutura, a integração, operação, documentação e manutenção, além de nos informar como soluções computacionais específicas são dispostos, operacionalizados e geridos (TURBAN; RAINER; POTTER, 2003).

Embora cada elemento de um sistema de informação tenha uma execução específica, todos trabalham em conjunto em prol de um objetivo comum. Também se destaca a conversão de dados brutos em informação, em um modo que seja compreensível para os utilizadores que necessitam dessa informação. Desse modo, o sistema de informação pode sustentar, coordenar e controlar as deliberações que serão adotadas pelos gestores, proporcionando uma plataforma de suporte para integrar a atividade humana.

³⁴ <https://portal.unigranrio.edu.br/blog/o-que-e-sistemas-de-informacao>

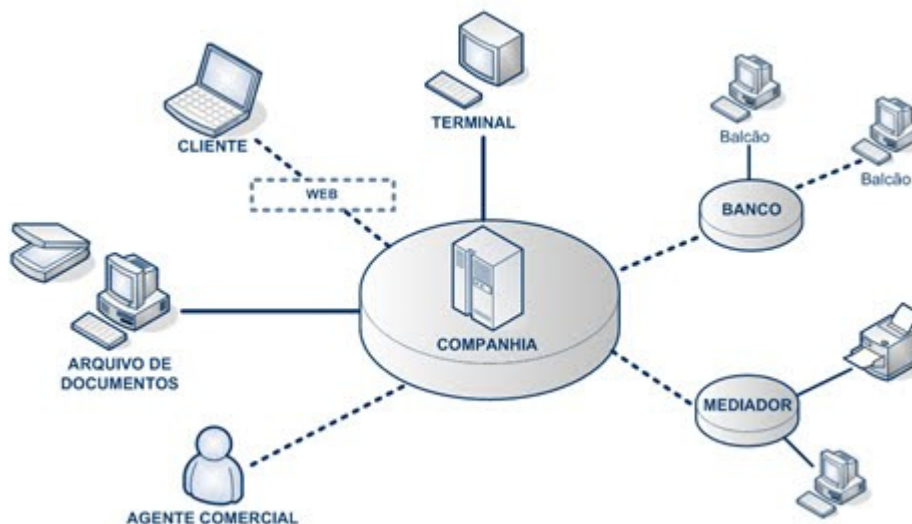
Para que isso possa acontecer, primeiro ocorre a entrada de dados na forma bruta que são captados dentro da própria organização ou no seu meio externo. Na sequência há o processamento que torna esses dados em informação de fácil entendimento, é onde ocorre a saída, fase que transfere a informação tratada para a quem interessar ou precise para o desenvolvimento de alguma ação. Existindo ainda fase conhecida como *feedback*, que consiste numa avaliação da saída pelos utilizadores, como forma de melhorar ou corrigir alguma etapa desta fase (LELIS; BRANDÃO, 2017).

Qualquer sistema de informação faz a manipulação de dados com o fim de gerar informação, para isso, pode ser usado tanto o recurso computacional (tecnologias e computadores) como não necessitar destes. Então, qualquer meio que crie informação, pode ser chamado genericamente de sistema de informação.

Um exemplo são sistemas de informação de uma organização, seja esta pública ou privada, que possui vários subsistemas, tanto internos como os externos, podendo existir algum externo quando for de seu interesse. Tal é cada vez mais comum, face ao aumento da complexidade e sofisticação das TIC e do conhecimento para as poder operar.

A seguir alguns modelos de sistema de informação:

Figura 19: Exemplo de um Sistema de Informação



Fonte: <https://sites.google.com/site/profamarilza/home/si-e-comercio-eletronico/3-o-sistema-de-informacao-e-o-individuo>

Figura 20: Sistema de Informação



Fonte: Laudon & Laudon, 2004, p. 8 apud Lelis; Brandão, 2017, p. 5

Os sistemas de informação não possuem uma classificação rígida, podendo cada entidade fazer a sua própria classificação sem que haja uma definição fixa. Mas de um modo geral pode ser identificados como informais ou formais. Sendo os informais aqueles que variam desde uma conversa entre amigos, rede de comunicação informal de um órgão, troca de correspondência eletrônica, até à informação boca-a-boca. Enquanto os formais possuem procedimentos pré-definidos, entradas e saídas padronizadas e definições fixas.

Em um sistema, os seus componentes trabalham de forma conjunta em prol de um objetivo comum. Do mesmo modo, o maior objetivo de num Sistema de Informação é estabelecer um fluxo confiável e com menos burocracia nas informações prestadas. Quando um Sistema de Informação é bem elaborado apresenta vantagens como³⁵:

- Custos operacionais e administrativos reduzidos com ganho na produtividade;
- Uma maior confiabilidade da informação e integridade;

³⁵ <https://portal.unigranrio.edu.br/blog/o-que-e-sistemas-de-informacao>

- Maior estabilidade;
- Maior segurança de acesso à informação;
- Fluxo de informação otimizado que permite mais agilidade e organização;
- Uma melhor qualidade na informação, que propicia melhores tomadas de decisão.

Para que haja um Sistema de Informação, não é necessariamente preciso ter computadores envolvidos. Basta que os seus componentes trabalhem interagindo entre si para que as informações sejam geradas, armazenadas, processadas e distribuídas.

Um Sistema de Informação pode tanto ser baseado em TI quanto pode ser manual, ou uma junção de ambos. Mas devido ao grande volume de informação atual, é quase impossível que exista um sistema sem que este esteja informatizado, sem que com isso, no entanto, signifique uma menor importância do fator humano. Essa interação entre fator humano com a TI faz com que a funcionalidade e utilidade de um Sistema de Informação seja de extrema importância para uma organização.

5.1.5 Contexto legal

Ultimamente a transparência tem se tornado em um dos pilares que dá sustentação à administração pública, e que conforme Porto, Castro e Perottoni (2006), há uma tendência mundial em direção à exigência de transparência nos atos da gestão pública.

Acompanhando esta convergência e olhando à experiência de outros países, o Brasil baseou-se nos seguintes modelos³⁶ para criar sua própria legislação sobre o assunto, que foram:

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

³⁶ Extraídos da obra “Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal” de Nascimento e Debus, ESAF 2002

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

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

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

relatórios sobre a proteção contra imprevistos e a gestão dos riscos fiscais.

3. *Budget Enforcement Act* – EUA, depois de algumas tentativas que não foram plenamente bem-sucedidas os Estados Unidos adotaram essa legislação a nível exclusivamente federal, pois cada estado tem sua legislação própria e muitas vezes até mais rigorosa chegando ao ponto de alguns Estados proibirem o governante de adquirir dívida. As suas características são:

- Contempla apenas o Governo Federal;
- Cada unidade da Federação possui regras próprias, muitas vezes mais duras;
- Congresso fixa metas de *superávit* e mecanismos de controle de gastos;
- *Sequestration* – mecanismo que limita a emissão de empenho para garantir limites e metas orçamentárias;
- *Pay as you go* – mecanismo utilizado para a compensação orçamentária, que diz que todo ato que provoque um aumento de despesa deve ser compensado com aumento da receita ou redução de alguma despesa.

4. União Monetária Europeia – Tratado de *Maastricht*, esse tratado estabelece um pacto de estabilidade, princípio de confederação, que institui critérios para que haja uma convergência rumo a uma moeda única para os países que assim o desejassem. O seu objetivo principal na área fiscal era evitar déficits e dívidas excessivos. Estabelecia metas macroeconômicas como inflação, juros e crescimento econômico, além de prever punições em protocolo aos países que não cumprisse o que fora estabelecido no Tratado. A sua principal característica é:

- Estabelecimento de critérios para verificação da sustentabilidade financeira de cada governo participante do tratado, como ocorre em uma confederação.

Nesse contexto, a Constituição Federal do Brasil assegura a toda população o princípio da transparência na administração pública, ou seja, deve dar publicidade aos seus atos. E com a nova Lei da Informação já em vigor, esta estabelece em seu artigo 5º que *“É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”*. Então qualquer interessado pode apresentar um pedido de acesso a informações aos órgãos públicos, sendo necessário apenas conter a identificação do requerente e especificação da informação requerida, sendo vedado à administração exigir do cidadão os motivos de tal solicitação.

Acompanhando a Constituição Federal, surgiu a Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 48 definiu os instrumentos de transparência para a difusão das contas públicas:

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.

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

Lei complementar disporá sobre:

- I. Finanças públicas;
- II. Dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III. Concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV. Emissão e resgate de títulos da dívida pública;

- V. Fiscalização das instituições financeiras;
- VI. Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII. Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Sendo ainda a Lei Complementar de Nº 101 reforçada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, que acrescenta novos dispositivos, como o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com o intuito de disponibilizar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei da Transparência altera o parágrafo único do artigo 48 que passa ter a seguinte redação:

Art.48.....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

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

Com a alteração da LRF pela Lei da Transparência, a importância na divulgação das contas públicas foi reforçada, ficando assim os entes da federação obrigados a publicarem, em tempo real, as informações relativas a esses dados com o uso da Internet.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece como um dos princípios da administração pública a publicidade, e a deliberou no seu parágrafo 1º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da publicidade dar ao cidadão o direito de tomar conhecimento dos atos dos gestores públicos e garantir que as informações sejam de fácil compreensão, pois ela deve ter além de um caráter educativo, orientação social e informativo.

A transparência na administração pública no Brasil consolidou-se com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal que a estabeleceu como um dos requisitos para uma gestão pública responsável, tendo em seu artigo 48, já exposto anteriormente, a determinação da ampla divulgação de seus atos.

A transparência estabelecida pela LRF tem um conceito mais abrangente que a publicidade, pois exige que a informação não só seja publicada como também seja confiável, relevante, compreensível e oportuna.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 48 determina que haja uma ampla divulgação dos instrumentos de transparência, inclusive por meios eletrônicos de acesso público. E como a Lei da Transparência (BRASIL, 2009), ressalta que as informações devem ser divulgadas pelos gestores à sociedade em tempo real, a utilização da Internet tornou-se então um fator preponderante para a divulgação dessas informações. O seu uso segundo Speck (2002, p. 180) além de contribuir para o controle governamental, está acessível às todas as classes principalmente às classes que formam opinião que são as que de facto exercem esse controle. Ainda de acordo com Speck (2002, p. 180-181):

(...) a Internet permite que uma vasta gama de informações esteja à disposição do cidadão, com custo relativamente baixo para o agente disseminador. Esse novo meio cria as condições necessárias a uma proliferação qualitativamente superior da informação pública, se comparado com outras mídias, como a imprensa ou a radiodifusão. Enquanto esses meios são marcados pela

necessidade de filtros e mecanismos de seleção que determinem qual informação será divulgada, a Internet permite uma disseminação em larga escala de informações governamentais.

Outra lei de fundamental importância para a Transparência é a Lei de Acesso a Informação, também conhecida como LAI. Essa lei, de nº 12.527/2011, foi publicada em 18 de novembro de 2011, entrando em vigor 180 dias após essa data, ou seja, a partir de 16 de maio de 2012.

A LAI regulamenta o que prevê a Constituição, que é o direito de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou guardadas.

No que diz respeito especificamente à transparência, o artigo 3, inciso VI e o artigo 41, inciso I e II da LAI fala:

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:

.....

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

.....

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

A mais recente legislação em relação ao assunto é a Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018, também chamada de Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Com essa lei o Brasil passa a fazer parte do grupo de países que possuem legislação específica que protege os dados e a privacidade do cidadão.

As outras leis similares a brasileira são a da União Europeia com a *General Data Protection Regulation* (GDPR) e a dos Estados Unidos da América com a *California Consumer Privacy Act of 2018* (CCPA).

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) brasileira em seu artigo primeiro diz:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

E no seu artigo segundo:

Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

.....

III – a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

A grande mudança diz respeito aos cidadãos que passa a ter o controle de acesso às informações dos seus dados. Além da necessidade de que seja dada, da sua parte, autorização para que os seus dados sejam a coletados.

Com a entrada em vigor dessa lei, haverá garantia que todos tenham amplo acesso as informações de como as empresas privadas e pública tratam os dados do cidadão, ou seja, qual a finalidade dessa coleta, como é a forma de armazenamento, quanto tempo é guardado e de que forma é a sua partilha. Ficando as empresas, sejam elas públicas ou privadas, com o dever de garantir a transparência e o direito de acesso à informação de forma inteligível, simples e clara.

O cidadão poderá ainda sempre que assim o desejar, revogar a autorização de uso dos seus dados, pedir acesso, portabilidade, exclusão, correção ou complementação dos seus dados como assegura o artigo sexto da LGPD:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I – finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II – adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III – necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV – livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V – qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI – transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII – segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII – prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX – não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X – responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

A LGPD, em seu artigo 5º, incisos VI, VII, VIII, criou três figuras centrais nesse processo que são: O Controlador, O Operador e o Encarregado, cada um com a sua função definida:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

.....

VI – controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII – operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

VIII – encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

Já o parágrafo segundo, do inciso segundo, do artigo décimo, deixa claro a responsabilidade do controlador com a transparência.

Art. 10º

II –

§ 2º O controlador deverá adotar medidas para garantir a transparência do tratamento de dados baseado em seu legítimo interesse.

O artigo 40 também faz alusão à transparência:

Art. 40. A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões de interoperabilidade para fins de portabilidade, livre acesso aos dados e segurança, assim como sobre o tempo de guarda dos registros, tendo em vista especialmente a necessidade e a transparência.

Com essa nova lei tanto as empresas privadas como o setor público terão o trabalho de garantir a transparência e o direito de acesso as informações. Tudo de maneira clara, simples e inteligível. Essa nova lei abrangerá toda e qualquer atividade que envolva o uso de dados pessoais, nela incluso o tratamento pela Internet, empregados, consumidores, entre outros, sendo essa parte destinada as empresas privadas e órgãos públicos detentores de dados pessoais, que não é o caso dos Portais da Transparência já que esses apenas disponibilizam informações da gestão pública.

Além da legislação federal para a transparência, há também as legislações estaduais que são reproduções das leis federais e que também regula particularidades de cada estado. No que toca o Estado do Ceará a legislação pertinente ao tema são as leis n.º 13.875/2007 no seu Artigo 15-B e disciplinado em sua operacionalização pelo Decreto 30.939/2012 e a Lei Estadual 15.175/2012. Tendo como objetivo propiciar a população cearense um acesso mais simplificado possível as principais informações do Governo do Estado do Ceará.

5.2 Mapa conceitual da transparência

5.2.1 Conceituação

O mapa conceitual pode ser definido como uma estrutura cujo o esquema representa visualmente um conjunto de ideias hierarquicamente postas que permite mostrar o conhecimento de determinado assunto e partilhar o seu significado. Podendo ainda, além de visualizar, ser analisado com profundidade em toda sua extensão, de maneira que o autor especifica como por ele é percebido as relações dos conceitos circunstanciados.

Esse tipo de instrumento teve o seu desenvolvimento realizado na década de 70 do século passado na Universidade de Cornell, nos Estados Unidos, pelo pesquisador e professor Joseph Novak com auxílio de colaboradores tendo sido baseado na teoria da aprendizagem cognitiva de David Paul Ausubel, criada em 1963, em New York. De uma maneira geral os Mapas Conceituais são basicamente organogramas aperfeiçoados com bastantes detalhes para a utilização em trabalho de equipe.

De acordo com Moreira (2003), os *“mapas conceituais devem ser entendidos como diagramas bidimensionais que procuram mostrar relações hierárquicas entre conceitos de um corpo de conhecimento e que derivam a sua existência da própria (base) de conceitos desse corpo de conhecimento”*.

Ainda para Moreira (2003) *“qualquer mapa conceitual deve ser visto apenas como uma das possíveis representações de uma certa estrutura conceitual”*.

Para Rodrigues e Cervantes (2013, p.760) *“os mapas conceituais são compostos por árvores hierárquicas de conceitos, representados por círculos que têm um ou mais termos, onde são estabelecidas uma ou várias conexões representadas por linhas, desenhadas em vários sentidos”*.

Os mapas conceituais podem ser usados para mostrar relações significativas entre conceitos ensinados em uma única aula, em uma unidade de estudo ou em um curso inteiro. São representações concisas das estruturas conceituais que estão sendo ensinadas e, como tal, provavelmente facilitam a aprendizagem dessas estruturas. Entretanto, diferentemente de outros materiais

didáticos, mapas conceituais não são auto instrutivos: devem ser explicados pelo professor. Além disso, embora possam ser usados para dar uma visão geral do tema em estudo, é preferível usá-los quando os alunos já têm certa familiaridade com o assunto, de modo que sejam potencialmente significativos e permitam a integração, reconciliação e diferenciação de significados de conceitos (MOREIRA, 2010, p. 17).

Novak (2000), afirma que o mapa conceitual é um tipo de ferramenta que serve para representar e organizar o conhecimento e que auxiliam na formação da construção do saber em alguma contexto, através da intersecção das múltiplas informações, catalogando os conceitos que o indivíduo possua formal ou informalmente.

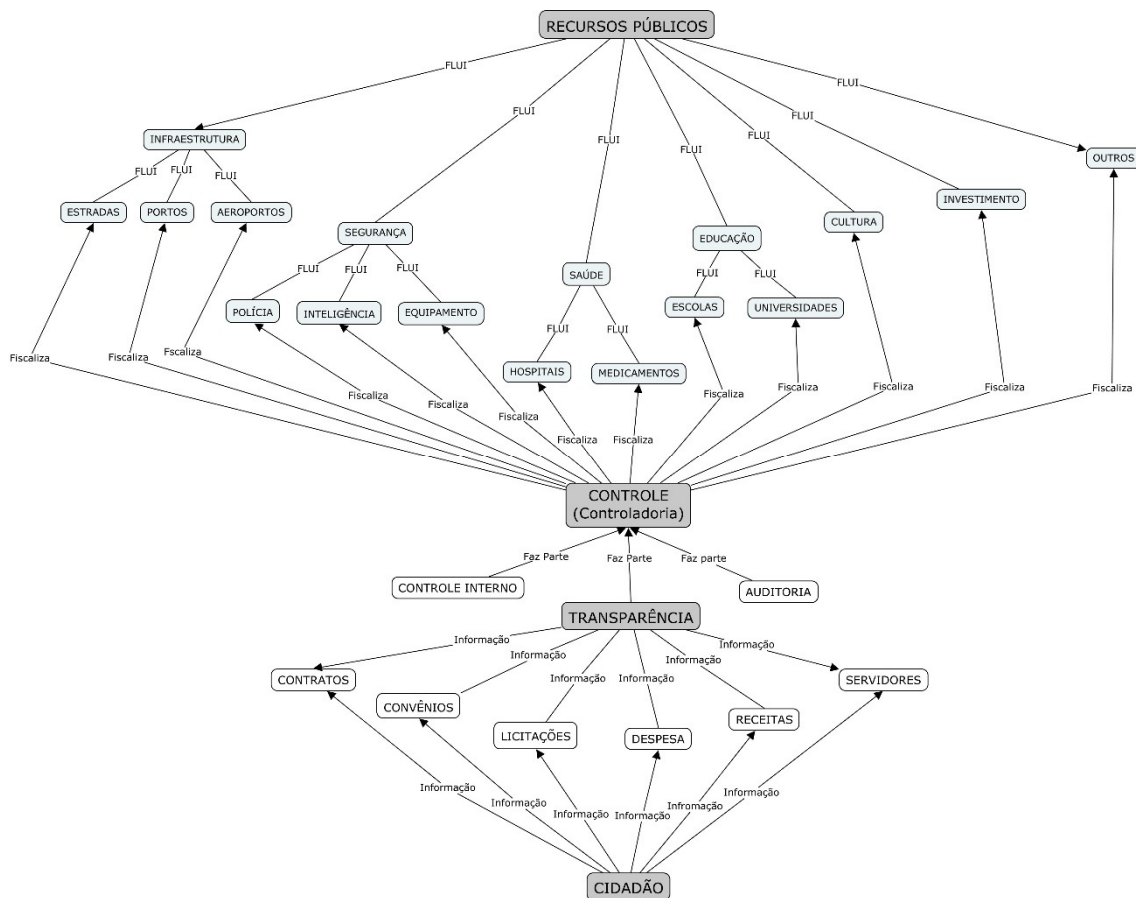
Compreende-se o mapa conceitual como uma estratégia para possa ajudar as pessoas a estudar ou organizar a informação. Como técnica, para auxiliar na compreensão do conhecimento e como recurso em forma de esquema para representar o conhecimento dentro de um conjunto de hipóteses.

A contribuição de Mapas Conceituais para a visualização de conceitos em áreas do conhecimento, é uma importante ferramenta que auxilia na pesquisa e servirá de ajuda na procura de informações e na representação do saber.

Sendo assim, através das informações levantadas, é possível construir um Mapa Conceitual da estrutura atual que represente uma estrutura que materialize a Transparência na aplicação dos recursos públicos.

Portanto, a Transparência pode ser materializada conceitualmente através do mapa a seguir:

Figura 21: Mapa Conceitual da Transparência



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas pesquisas realizadas

Pelo mapa conceitual construído, podemos observar como ocorre o fluxo dos recursos advindos dos impostos e como eles são direcionados para as pastas (Saúde, Educação, Infraestrutura, etc.) de onde são aplicados em benefício da população. A fiscalização e controle, sendo representada pela Controladoria, recebe as informações da execução da despesa e apresenta estes dados através de um site chamado de Portal da Transparência, disponibilizando a informação para acesso do cidadão de modo a que este possa fiscalizar a aplicação dos tributos arrecadados.

5.3 Estrutura básica de um governo – organograma

5.3.1 Definição de organograma

Organograma é um gráfico de uma estrutura hierarquizada que representa visualmente uma organização social complexa que pode ser uma empresa ou um ente público, que concebe ao mesmo tempo os diferentes elementos de um grupo e as suas transações. A sua criação é creditada ao administrador de ferrovias nos Estados Unidos, nascido na Escócia, Daniel C. McCallum no ano de 1856.

Tem como objetivo principal, o esclarecimento de dúvidas quanto à estrutura organizacional da empresa ou órgão público para os seus próprios membros, fornecedores, clientes ou parceiros.

Para Lacombe e Heilborn (2003) o organograma é um gráfico que representa de forma simplificada, a estrutura organizacional de uma instituição seja ela pública ou privada. Especifica os seus níveis hierárquicos, os seus órgãos, e as suas principais relações formais. Esta é uma maneira simples de mostrar graficamente como é a departamentalização de um órgão.

Daft (2006, p. 79) alega que o organograma é uma estrutura organizacional que reflete na *“representação visual do conjunto inteiro de atividades e processos subjacentes a uma organização”*.

Por sua vez, Stoner e Freeman (1999, pg. 231), definem como organograma como um *“diagrama da estrutura de uma organização, mostrando as funções, os departamentos ou as posições na organização, e como esses elementos se relacionam”*.

O organograma mostra vários componentes da organização, as suas inter-relações e como cada departamento e cargo se acomodam no todo. Não se pode compreender a sua estrutura apenas pelo local de trabalho e dos seus funcionários. O foco da existência de organogramas já ocorre à muitos séculos, mas o seu uso nas empresas acontece somente a partir da Revolução Industrial quando o trabalho passa a ser complexo e é

executado por conjuntos de trabalhadores cada vez maiores, sendo necessário o desenvolvimento de métodos para a administração e controle, nas organizações.

Outra grande utilidade do organograma é identificar as falhas na estrutura da empresa ou órgão público, bem como a duplicidade de funções e, em resultado, mão de obra desperdiçada. Representando com fidelidade essa estrutura sem deixar margem para que haja interpretações errôneas, é possível obter uma ferramenta de análise para melhorar a própria organização.

Portanto, o organograma deve ajudar a reconhecer possíveis falhas na estrutura da organização, da mesma forma que tem a função de ajudar a propor melhorias para as áreas que se encontram em dificuldades. Todavia, para que o papel do organograma seja cumprido com excelência, é necessário que este diagrama tenha clareza e flexibilidade.

O organograma deve ser flexível para que não tornem as pessoas presas dentro de uma rigidez hierárquica que muitas vezes comprometem a agilidade dos funcionários e departamentos.

Então, para que um organograma seja eficiente deve apresentar a situação atual do órgão/empresa e ter flexibilidade o suficiente para que seja alterado conforme a necessidade desse órgão/empresa.

5.3.2 Tipos de organograma

Há vários tipos de organograma, aqui exemplificaremos alguns para que se tenha uma ideia melhor sobre essa ferramenta organizacional³⁷.

- **Organograma vertical**

O modelo mais comum de organograma empresarial é o vertical, utilizado para mostrar a hierarquia de cima para baixo.

³⁷ Fonte: <https://blog.softwareavaliacao.com.br/organograma>

Nesse modelo, a diretoria está no mais alto nível, enquanto que os subordinados são inseridos nas posições/níveis que vêm abaixo.

No organograma vertical, temos uma situação mais comum e tradicional, seguindo uma linha hierárquica de forma mais rígida.

Assim, quanto maior for a autonomia e a responsabilidade exigidas para cada cargo ou setor, mais alta deve estar a sua posição na representação.

A interligação é feita de cima para baixo, podendo haver alguma, também, entre os diversos cargos ou setores, de acordo com a realidade administrativa da empresa.

Por exemplo, no organograma empresarial vertical, o presidente vai ocupar a posição mais alta, tendo como subordinados os diretores comercial, administrativo e de produção, que, por sua vez, terão subordinados os gerentes, e assim por diante.

- **Organograma circular ou radial**

Nesse modelo de organograma empresarial, também é apresentada a hierarquia, embora de forma mais suave, colocando-se os cargos lado a lado.

O modelo circular ou radial começa no centro, com a gerência e a diretoria, espalhando-se pelos lados os cargos diretamente ligados.

O organograma circular ou radial não tem a preocupação de mostrar a estrutura hierárquica, sugerindo mais a ideia de uma colaboração entre os profissionais, com a participação entre as áreas, que são representadas em círculos concêntricos.

Esse tipo de organograma é o mais usado em empresas modernas, ressaltando a importância do trabalho em equipe e do contato de clientes com os setores da empresa ou com a direção.

- **Organograma funcional**

O modelo de organograma funcional possui muitas semelhanças como organograma vertical, embora, em vez de representar as relações de trabalho de forma hierárquica, ele traz as relações funcionais dentro da organização.

O organograma empresarial funcional é o mais racional entre todos os modelos.

- **Organograma matricial**

No organograma empresarial matricial, temos uma estrutura semelhante ao organograma tradicional.

Entretanto, ele é aplicado para representar a estrutura de empresas que não mantêm uma definição clara das unidades funcionais, e sim dos grupos de trabalho, que podem ser temporários.

Assim, o organograma matricial oferece maior flexibilidade, enquadrando-se nos modelos de empresas com estrutura dinâmica e mutável, como aquelas de consultoria, engenharia e outras, orientadas para projetos.

- **Organograma linear de responsabilidade**

No organograma linear, temos um modelo diferente, representando a relação entre os cargos e a execução das suas respectivas tarefas.

A sua estrutura pode ser mais complexa, em razão da variedade de rotinas existentes dentro da empresa.

No entanto, depois de montado, ele permite uma análise mais objetiva da estrutura da empresa.

Esse é um modelo de organograma mais adequado a empresas com estrutura formal e rígida, onde cada profissional executa estritamente sua responsabilidade, dando pouca margem à criatividade e à inovação.

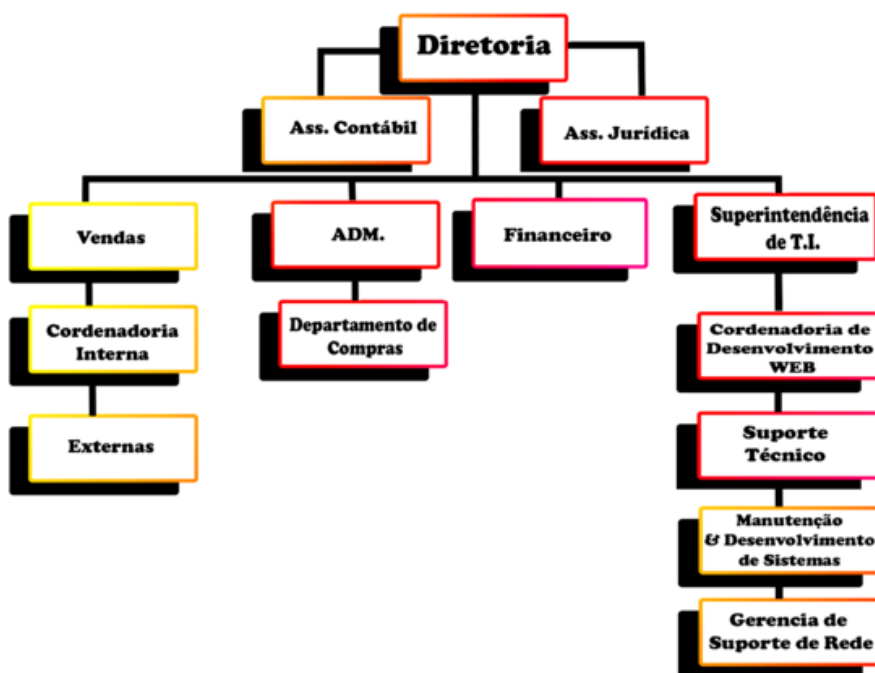
- **Organograma em barras**

No organograma em barras ou em retângulos, os cargos são distribuídos através da utilização de barras com tamanhos diferentes e proporcionais à importância e à autoridade de cada cargo.

É um organograma pouco utilizado, já que não permite a visualização das relações entre os órgãos, apresentando apenas o nível de hierarquia, ou seja, quanto mais alto o cargo, mais alto e maior também é o retângulo ou barra.

Portanto, o organograma empresarial é uma ferramenta necessária em toda e qualquer organização, apresentando sua estrutura e deixando claro – não só aos empregados, como também aos clientes, fornecedores e parceiros – como é montada a sua estrutura administrativa.

Figura 22: Exemplo de organograma

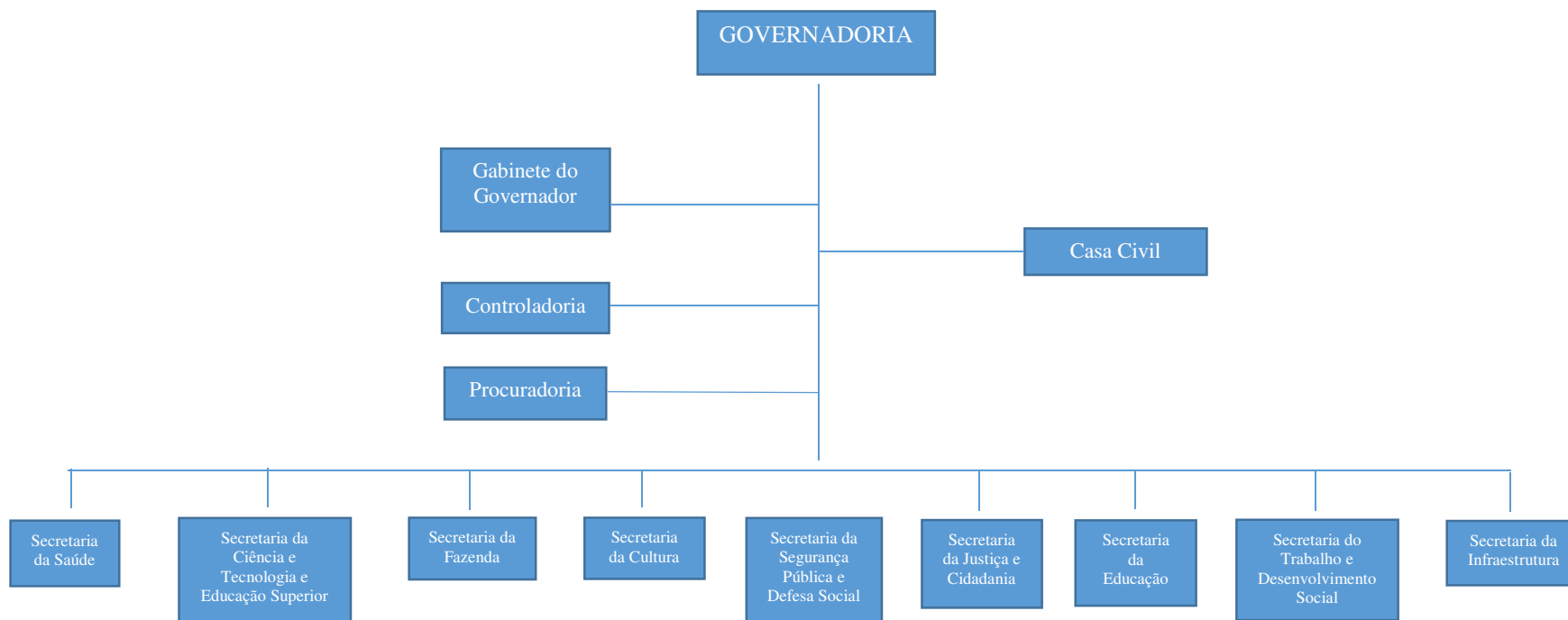


Fonte: <https://blog.softwareavaliacao.com.br/organograma/>

Com isso podemos formular uma estrutura básica de organograma de governo que pode ser refletida em um portal da transparência, através das informações enviadas pelas partes que compõe uma estrutura governamental.

Figura 23: Estrutura básica de organograma de governo

ORGANOGRAMA DE GOVERNO



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas pesquisas realizadas

Este organograma básico, apresenta os componentes mais comuns em um governo ,que são compostos de diversas pastas ou secretarias. Esses componentes são mais ou menos sensíveis a interferências ou desvio de recursos, de acordo com seu volume e importância. Por isso, há necessidade de as classificar quanto à vulnerabilidade e à importância dos seus dados e serem apresentados de maneira fidedigna em um portal da transparência governamental. Desse modo, a população tem a ferramenta necessária para que possa fiscalizar a perfeita aplicação dos impostos nos fins a que cada pasta se propõe.

5.4 Proposta para um modelo de portal da transparência

No modelo proposto do trabalho, como tal consta no objetivo da pesquisa, de criar um modelo conceitual de portal da transparência passível de ser implementado que alinhe informações e a sua segurança, podendo ser ajustado à realidade de um contexto tanto de um órgão público como de um privado. Dessa forma baseando-se nas boas práticas existentes, foi concebido o exemplar, apresentado na figura 25.

O modelo final, para atingir seus objetivos quanto à segurança da informação, deve conter as seguintes camadas de segurança: A humana, lógica e física.³⁸

- Humana: É formada por todos os recursos humanos presentes na organização, principalmente os que possuem acesso a recursos de TI, seja para manutenção ou uso. Inclui a percepção do risco pelas pessoas;
- Lógica: É caracterizada pelo uso de software – programas de computador – responsáveis pela funcionalidade do hardware, pela realização de transações em base de dados organizacionais, criptografia de senhas e mensagens, entre outros mecanismos;
- Física: É o ambiente onde está instalado fisicamente o hardware computadores, servidores, meio de comunicação. O controle de acesso aos

³⁸ <http://slideplayer.com.br/slide/1223418>

recursos de TI, equipamentos para fornecimento ininterrupto de energia e *firewalls* são algumas das formas de gerir a segurança desta camada.

As camadas de segurança da informação podem ainda ser complementadas com a utilização de um sistema operacional que contemple também, camadas de proteção do próprio sistema, que seriam:³⁹

- Controle de acesso ao sistema: É a camada que protege contra invasões ao sistema e pode também bloquear a vulnerabilidade do sistema.
- Segurança interna do sistema: É a camada que protege as configurações internas do sistema, como por exemplo a definição de privilégios de utilizador.
- Recuperação e disponibilidade do sistema: Esta camada protege contra alterações de arquivos/ficheiros e até formatação. Caso isso ocorra esta camada pode recuperar os dados.
- Monitorização do sistema: Esta camada trabalha junto com as outras camadas monitorizando como um todo, o que pode ser malicioso para o sistema. Recolhendo informações para futura prevenção.

Figura 24: Backup & Recuperação

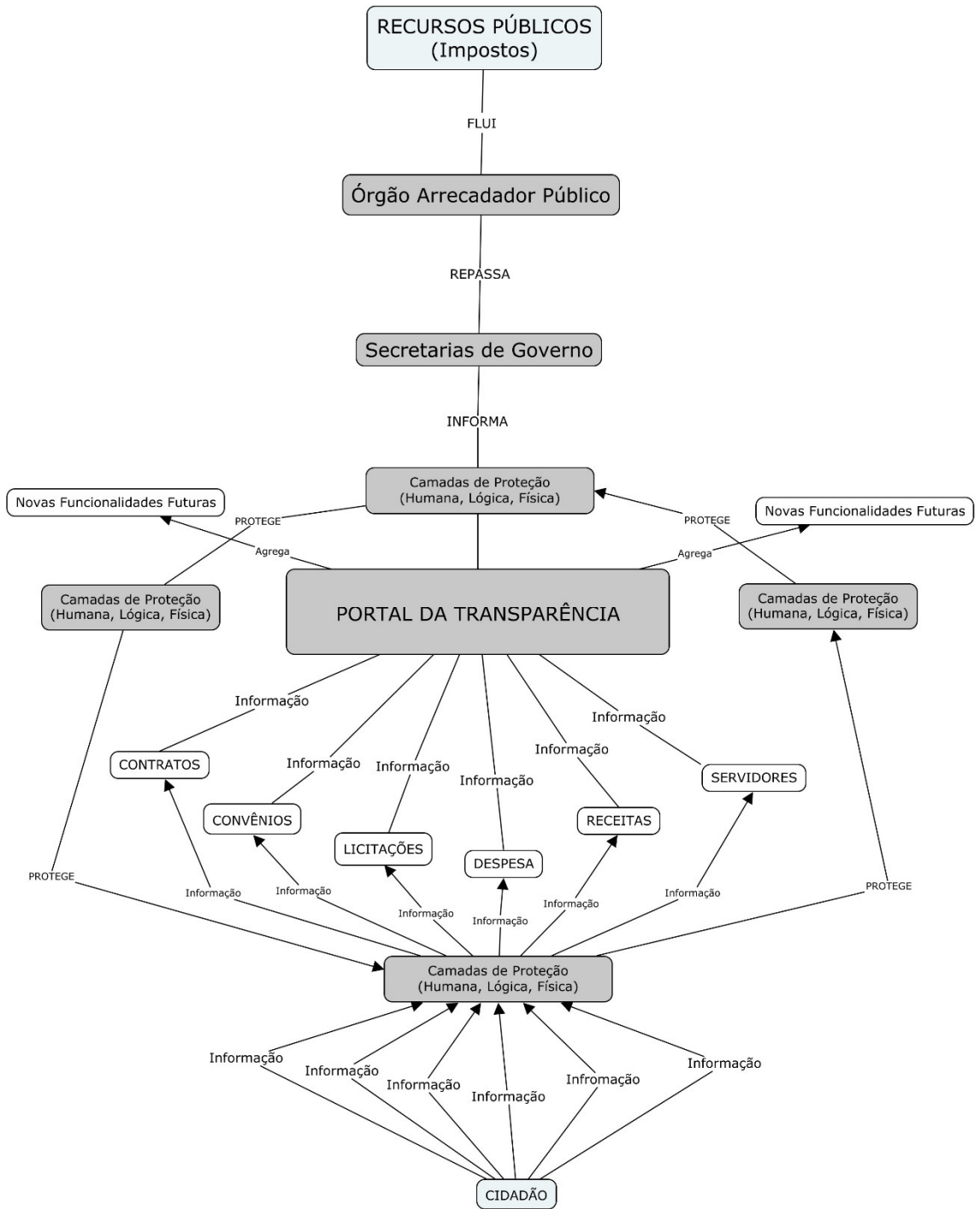


Fonte: <https://blog.infomach.com.br/>

³⁹ <http://slideplayer.com.br/slide/1223418>

Foi identificada também a necessidade de tornar modular a proposta, no sentido de agregar futuramente novas funcionalidades que a administração pública julgar de importância para a população. Deste modo, o modelo proposto terá a seguinte forma, apresentada na figura a seguir.

Figura 25: Modelo final proposto



O modelo apresentado pretende ser um contributo para a segurança da transparência, com ênfase na segurança da informação. Isso certamente dará mais confiabilidade nos dados expostos ao público, e contribuindo de certa forma para a melhoria da credibilidade dos atos dos gestores públicos.

Acredita-se que a construção e implantação dessa plataforma digital, com a inclusão dos elementos delineados na proposta e que satisfaça as condições apresentadas no *check list*, não deva demandar um largo tempo devido ao modelo proposto tomar como base os modelos já existentes. Tal facto proporciona economia de meios e tempo na criação de infraestruturas tecnológicas e na aprendizagem das pessoas que o irão operar.

O modelo proposto também tem como função, de refletir que a transparência está relacionada com a segurança da informação. Ou seja, a transparência e a segurança têm que estar associados de forma a que os dados informados possam obter a máxima credibilidade perante ao cidadão.

Nos próximos capítulos serão abordados os resultados da pesquisa, a sua discussão, finalizando com um modelo conceitual de portal da transparência aplicável a qualquer ente público ou privado.

5.5 Resumo do capítulo

O capítulo abordou inicialmente o que um Portal da Transparência deve conter para ser considerado como uma fonte de informação segura, sendo para isso elaborado um *check list* em que com a seu cumprimento eleve um portal à condição de portal seguro e confiável nas suas informações. Esse *check list* é constituído pelos itens: Segurança da Informação; Comunicação; Internet/Informação; Sistema da Informação; e Contexto Legal.

Na sequência, foi elaborado um Mapa Conceitual que tem como objetivo indicar o caminho dos recursos públicos até à sua prestação de contas e apresentação à sociedade, que se traduz na Transparência dos gastos públicos. Também se formulou um organograma básico de uma estrutura de governo padrão, em que serão apuradas nos

próximos capítulos as prováveis fragilidades das pastas quanto ao desvio de recursos, e a probabilidade de fraudes nas informações que irão alimentar o portal.

Finalizando o capítulo, construímos um modelo de portal da transparência com ênfase na segurança, que além de pretender preencher todos os requisitos do *check list*, possa prestar uma informação com credibilidade e garantir que esses dados são fidedignos, para os cidadãos.

Capítulo VI – Metodologia

6. Introdução

Este capítulo tem como propósito, a exposição da metodologia utilizada para o trabalho proposto que tem como objeto a investigação da Transparência. Sendo o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará o alvo principal de nossa pesquisa, onde será analisada a sua adequação à legislação, segurança da informação e formatação, comparando-o a outros portais, tanto nacionais como estrangeiros. Além de um aprofundamento no tema Transparência que tem como meta propor um modelo conceitual, defende-se que a transparência tem que estar relacionada com a segurança da informação, para que a sua integridade não seja comprometida. A pesquisa justifica-se dado a situação atual em que há vários portais que tem a finalidade de materializar a transparência dos entes públicos.

Para que esses objetivos sejam atingidos, será realizado um estudo de caso, com uma pesquisa bibliográfica e documental, sobre os aspectos legais e, exploratória, pela análise dos portais de transparência selecionados, dos já existentes.

6.1 Método de pesquisa

Entre os vários métodos de pesquisa existentes, a metodologia adotada é o método de estudo de caso. A opção pelo estudo de caso como método de investigação, foi escolhida por ser a que melhor se adapta à compreensão dos questionamentos do objeto em estudo. Será essencialmente documental e bibliográfica, obtendo-se neste contexto, informação já existente nos Portais da Transparência.

Terá também caráter exploratório, de modo que, através de levantamento bibliográfico, procurar-se-á instituir uma maior intimidade com o objeto do estudo. Segundo Gil (2007), a pesquisa exploratória tem como objetivo:

Proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a o tornar mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram

experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão

Estas pesquisas podem ser classificadas como: pesquisa bibliográfica e estudo de caso (GIL, 2007).

6.1.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica⁴⁰ tem por objetivo aglomerar os dados e a informação que são necessários na construção de uma investigação proposta sobre determinado tema. Com a seleção do tema a ser abordado, a pesquisa deve ser limitada ao tema escolhido pelo pesquisador e, desse modo, aprofundar o assunto. Esse tipo de pesquisa, também tem a função de ajudar na identificação de contradições em respostas anteriormente encontradas sobre questionamentos formulados.

Para Fonseca (2002):

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *Websites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informação ou conhecimento prévio sobre o problema a respeito do qual se procuram respostas.

O levantamento bibliográfico é feito normalmente começando da análise de fontes secundárias que tratam, de diferentes modos, o assunto selecionado para estudo. Essas fontes podem ser, artigos, documentos monográficos, livros, periódicos (jornais, revistas, etc), além de textos disponíveis em sítios confiáveis, e locais que apresentam um conteúdo documentado.

⁴⁰ <https://www.significados.com.br/pesquisa-bibliografica/>

A pesquisa bibliográfica assim como a pesquisa documental, é um dos tipos de pesquisa que costuma ser mais comum quanto aos seus procedimentos, o que difere uma da outra é o não tratamento analítico do seu conteúdo.

Com o uso desse tipo de pesquisa, procura-se a resolução de problemas tendo como partida os resultados alcançados por outros investigadores.

A pesquisa bibliográfica tem a sua importância para a compreensão de teorias já desenvolvidas sobre um tema determinado.

6.1.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental⁴¹ é um tipo de pesquisa que emprega as fontes primárias, ou seja, utiliza dados e informação que ainda não tiveram um tratamento analítico ou científico. Esse tipo de pesquisa possui objetivos específicos e pode ser um grande aliado à pesquisa bibliográfica.

A análise de documentos pode ser tanto de documentos antigos como atuais, e o seu uso serve para contextualização histórica, social, econômica e cultural de um ambiente ou grupo de pessoas, em algum período da história.

O que diferencia a pesquisa documental da pesquisa bibliográfica é o tipo de fonte de pesquisa. A pesquisa documental tem a sua análise focada em documentos como relatórios, dados governamentais e publicações de órgãos públicos ou privados, ou ainda estatísticas, entre outros tipos de documentos. Nesse caso, como as informações nos documentos, ainda não foram analisados por um pesquisador, elas são então consideradas como fontes primárias.

Enquanto a pesquisa documental, busca analisar uma situação em determinado tempo e espaço. A pesquisa bibliográfica procura a resolução de um problema a partir de resultados obtidos por meio de outros pesquisadores.

⁴¹ <https://www.significados.com.br/pesquisa-bibliografica/>

A fonte da pesquisa bibliográfica são também os trabalhos acadêmicos, como teses, dissertações e artigos científicos. Por isso são consideradas como fontes secundárias, porque já foram tema de algum trabalho no qual já obtiveram algum tipo de resposta.

6.1.3 Estudo de caso

Segundo Yin (2003) o estudo de caso é uma das muitas formas de se fazer pesquisa, tais como experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações. Cada uma destas apresenta estratégias com vantagens e desvantagens, que dependem essencialmente de três condições:

- Tipo de questão da pesquisa;
- Controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos;
- Foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos.

Para Yin (2003), que é um dos grandes prospectores do estudo de caso, esse método procura compreender a realidade presente e o define como uma pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos na sua conjuntura real, em que os limites entre o fenômeno e a conjuntura não são evidenciados.

Ainda segundo Yin (2003):

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

O estudo de caso pode ainda ser complementado com dois outros tipos, os estudos exploratórios e descritivos.

- Estudo exploratório⁴²: É um estudo para a familiarização do pesquisador com o objeto que está sendo investigado. Envolve além do levantamento bibliográfico, entrevistas, pesquisas de campo e análise de outros exemplos que levem à compreensão do tema.
- Estudo descritivo⁴³: Tem como objetivo descrever as características de uma população, um fenômeno ou experiência para o estudo realizado. Não cabe ao pesquisador interferir ou manipular esse tipo de estudo, deve apenas desvendar a frequência que o fenômeno ocorre ou como é o seu aparato metodológico dentro de um sistema, processo, realidade operacional ou método.

Fonseca (2002) afirma que:

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador.

Para fins de pesquisa o estudo de caso, de acordo com Yin (2003), é utilizado em muitas situações tais como:

- Política, ciência política e pesquisa em administração pública;
- Sociologia e psicologia comunitária;
- Estudos organizacionais e de gestão;
- Pesquisa de planejamento regional e municipal, como estudos de plantas,

⁴² <https://www.significados.com.br/pesquisa-exploratoria/>

⁴³ <https://www.significados.com.br/pesquisa-descritiva/>

bairros ou instituições públicas;

- Supervisão de dissertações e teses nas ciências sociais – disciplinas acadêmicas e áreas profissionais como administração empresarial, ciência administrativa e trabalho social.

6.2 Desenvolvimento da pesquisa

6.2.1 Apuração (reunião) documental

Para a realização da presente investigação, a pesquisa documental foi a base para o início do processo, buscando toda a informação possível sobre o tema tanto na literatura nacional (Brasil) como estrangeira. A ferramenta utilizada para tal intento foi a Internet.

Inicialmente, através da pesquisa exploratória e documental, procurou-se a legislação que levou à consolidação da transparência e de onde se originou para traçar um perfil histórico da transparência.

O marco de partida deu-se através da busca da experiência de outros países na área da transparência, em que ela surge pela exigência na divulgação dos atos fiscais por meio das normas para a gestão pública. As normas que mais impactaram foram:

- *Fiscal Transparency* do FMI;
- *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia;
- *Budget Enforcement Act* – EUA e o,
- Tratado de *Maastricht* da União Monetária Europeia.

A partir daí, chegou-se à legislação brasileira, que tomou como base, estes quatro modelos estrangeiros para criar a sua própria legislação. O marco inicial e acompanhando a Constituição Federal, foi a Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, tendo

que a partir daí, através de novos aperfeiçoamentos, surgiram outras leis com o intuito de aprimorar ainda mais a transparência.

6.2.2 Apuração (recolha) de dados

Seguindo a pesquisa, a observação de vários sítios da Web, tornou-se bastante valiosa e eficaz na contribuição da proposta final. Navegando na Internet entre sítios destinados à apresentação da gestão pública, tivemos como critério para a seleção, a facilidade de navegação na página, simplicidade de compreensão e se foi fácil de encontrar a informação desejada.

Após essa fase, foram selecionados cinco portais estrangeiros apresentados no quadro a seguir.

Quadro 9: Portais estrangeiros

Pais	Endereço Eletrônico
Estados Unidos	www.data.gov
Reino Unido	www.gov.uk/
Canadá	https://open.canada.ca/en
França	https://www.data.gouv.fr/fr/
Portugal	https://dados.gov.pt/pt/
	https://www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt

Fonte: o autor

E sete portais de estados brasileiros e o do governo brasileiro conforme quadro abaixo.

Quadro 10: Portais nacionais

ESTADO	Endereço Eletrônico
Brasil	http://www.portaltransparencia.gov.br/
São Paulo	http://www.transparencia.sp.gov.br/
Amazonas	http://www.transparencia.am.gov.br/
Minas Gerais	http://www.transparencia.mg.gov.br/
Bahia	http://www.transparencia.ba.gov.br/
Rio Grande do S	http://www.transparencia.rs.gov.br
Mato Grosso	http://www.transparencia.mt.gov.br
Ceará	http://transparencia.ce.gov.br

Fonte: o autor

Para esta seleção, foi tomada com base, além dos critérios anteriormente apresentados, na relevância e/ou desenvolvimento dos países, preferencialmente do ocidente, devido a possuírem culturas semelhantes. Para os nacionais, foi feito também um critério de regionalização, ou seja, foram escolhidos os portais de um estado de cada região do Brasil.

Com a definição dos sítios a serem pesquisados, foi realizada uma análise comparativa, tanto dos estrangeiros como dos nacionais, com o esforço reportando no capítulo dedicado à apresentação dos resultados.

Os portais estrangeiros, depois de uma análise, foram descartados para um maior aprofundamento devido as informações contidas estarem em sua maioria na forma bruta, ou seja, há necessidade do interessado ter alguma noção em tabela dinâmica de folha de cálculo (planilha eletrônica) para encontrar o que procura, o que apresenta um certo grau de dificuldade para o cidadão comum. A exceção aos exemplos não brasileiros, foram os portais listados de Portugal.

6.2.3 Apuração (recolha) de dados do Brasil

O Brasil possui 26 estados e um Distrito Federal distribuídos em cinco regiões que são: Região Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Para a obtenção dos dados foram selecionados um ou dois representantes de cada região, tendo também como critério além da regionalização, os diferentes níveis socioeconômico e tecnológico entre eles além das suas características específicas. O quadro a seguir mostra de qual região do país pertence o portal a ser investigado.

Quadro 11: Região a que pertence o portal.

REGIÃO	ESTADO	CAPITAL	POPULAÇÃO (2019)	ÁREA (Km ²)	PIB em 2017 (1.000.000 R\$)
Sudeste	São Paulo	São Paulo	45.919.049	248.219.481	2.119.854
Norte	Amazonas	Manaus	4.144.597	1.559.168.117	93,204
Sudeste	Minas Gerais	Belo Horizonte	21.168.791	586.521.121	576,199
Nordeste	Bahia	Salvador	14.873.064	564.722.611	268,661
Sul	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	11.377.239	281.707.151	423,151
Centro-Oeste	Mato Grosso	Cuiabá	3.484.466	903.206.997	126,805
Nordeste	Ceará	Fortaleza	9.132.078	148.894.757	147,890

Fonte: IBGE (<https://www.ibge.gov.br/>)

Os critérios que foram utilizados para escolha dos portais em cada região além dos mencionados anteriormente foram:

- São Paulo: Localizado na região sudeste, é o Estado mais rico e desenvolvido da federação, considerado como a locomotiva do Brasil. Tem um gigantesco parque industrial, além de ser o mais populoso;
- Amazonas: Representante na região norte, é o Estado onde fica a maior floresta do planeta. É o maior estado brasileiro e um dos mais pobres apesar da riqueza da floresta amazônica;
- Minas Gerais: É o terceiro Estado mais rico do país e está localizado também na região sudeste. Possui um parque tecnológico desenvolvido. Foi escolhido devido à sua relevância nacional;
- Bahia: Localizado na região nordeste, é o maior Estado da região e o mais populoso, possui também o maior PIB;
- Rio Grande do Sul: É o representante da região sul. A região sul é composta por três estados, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e são os Estados com altos índices de desenvolvimento, sendo o Rio Grande do Sul escolhido por sua relevância nacional;
- Mato Grosso: Localizado na região centro-oeste, grande produtor agrícola. Eleito representante de região;
- Ceará: Segundo representante da região nordeste, entra na lista por ter um portal premiado internacionalmente e ser local de nascimento, de moradia e de trabalho do autor deste estudo.

Após a análise exploratória e comparativa em cada sitio elencado acima, foi eleito como objeto de estudo, o portal do estado do Ceará devido à relevância no contexto nacional, inclusive com premiação a nível internacional e a familiaridade e facilidade do desenvolvimento da pesquisa por parte do autor.

O sítio Ceará Transparente é o nome atual do portal da transparência do estado do Ceará, tendo como responsável pela sua administração e manutenção a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

A CGE, é o órgão central de controle interno do Poder Executivo do Estado do Ceará e foi instituída pela Lei nº. 13.297/2003. Tendo entre suas funções abrigar o portal da transparência, que ocorre desde a sua criação, além das competências institucionais de atender às políticas e estratégias da ação governamental e as ações dos sistemas governamentais de Ouvidoria, Controladoria e Auditoria Governamental. A CGE tem como missão “*Assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão ética e transparente e para a oferta dos serviços públicos com qualidade*” e tem como valores: Cooperação; Ética; Excelência; Transparência; Compromisso; Confiabilidade; Imparcialidade e Responsabilidade Socioambiental.

Após essa fase, foi concentrado os esforços no estudo de caso do portal do estado do Ceará com a finalidade de comprovar a tese. Para testar os resultados foi aplicado um *checklist* com 5 itens para validação e as decorrências apresentados posteriormente no capítulo destinado ao tema.

Para conseguir chegar ao nosso intento, elaborou-se um *checklist*, em que se consideraram cinco itens, sendo que cada item apresenta questionamentos a serem respondidos e debatidos no capítulo apropriado. A confrontação desses itens com o encontrado no portal, após exaustivo estudo auxiliado pelo pessoal de TI da CGE, resultou numa base sólida que nos levou a uma conclusão sobre o objeto investigado e com isso formar o contributo da pesquisa. O quadro a seguir aponta os itens e questionamentos feitos ao portal.

Quadro 12: Itens e questionamentos ao portal da transparência

Item	Questionamentos
Segurança da Informação	Informação Confiável
	Informação segura
	Possibilidade de alterar a informação fora do ambiente do sistema estadual
	Detecção em tempo hábil alguma inconsistência da informação ou tratamento impróprio dos dados
Comunicação	Comunicação direta com a sociedade
	Fácil compreensão do cidadão comum a informação que se quer passar
Internet e informação	Uso de rede de fibra ótica
Sistema de Informação	Arquitetura do Ceará Transparente
	Infraestrutura
Contexto Legal	Atendimento a Legislação

Fonte: o autor

6.3 Resumo do capítulo

O capítulo abordou o quadro metodológico utilizado para realizar a pesquisa. Foi apresentada a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental para o levantamento preliminar do objeto alvo da investigação. Em seguida utilizamos o estudo de caso, pois evidenciamos como o método que melhor se adequa para a compreensão da realidade presente no portal em estudo.

Foram selecionados sítios estrangeiros e nacionais para a investigação, sendo eleito no final para o aprofundamento da pesquisa o sítio do estado do Ceará. Este é gerido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, órgão integrante do governo e responsável pelo controle interno do Estado.

Com a ajuda do pessoal técnico da CGE, que dá suporte ao portal da transparência do estado do Ceará chamado de Ceará Transparente, podemos recolher os dados necessários para chegarmos ao objetivo da tese e o construto do contributo da investigação.

Capítulo VII – Apresentação dos Resultados

7. Introdução

Este capítulo relata os resultados encontrados na pesquisa pela Web nos sítios considerados de transparência de alguns países e de portais da transparência de alguns estados brasileiros. São sítios de países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, França e Portugal e dos estados brasileiros de São Paulo, Amazonas, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Ceará, além do próprio Governo Federal.

O foco do nosso estudo concentrou-se em observar a estrutura, conteúdo, informação e padronização dos sítios estrangeiros e nacionais. Sendo que os portais nacionais apresentaram as maiores padronizações, diferente dos estrangeiros onde cada país elaborou o seu portal de acordo com os seus interesses.

O esforço maior dá-se nos portais nacionais de uma maneira geral, e no portal do Estado do Ceará em particular, por ser o objeto central em que será realizado o estudo e em que será confrontado, no capítulo VIII, com o *check list* elaborado no capítulo V.

7.1 Portais da transparência

A forma de materializar o imenso volume de informações para o cidadão, faz-se necessário o recurso ao uso intensivo das TIC. Com a disseminação destas ferramentas na Administração Pública e também pelo seu crescente uso da sociedade civil, esta proporcionou um ambiente favorável para a relação entre o governo e o cidadão criando assim uma nova área de conflitos e disputas sociais. Isso se deve ao alargamento da participação cidadã, ao maior envolvimento cívico, culminando com um maior controle social sobre as ações dos entes governamentais.

A junção das informações governamentais, com o auxílio das TIC, disponibilizada para consulta da sociedade civil em um único local e a qualquer hora e lugar, passaram a chamar-se de Portal da Transparência.

As informações contidas nos portais de transparência são de natureza financeira, orçamentária, controle social, convênios, licitações e contratos, entre outras. Tomando o exemplo do Estado do Ceará, podemos constatar que são extraídas das diversas bases de dados dos governos através de *Webservices* e arquivos txt (em formato texto). A linguagem de programação usada é geralmente o *.Net* e *Java* com uso de bases de dados *Postgres*⁴⁴. A sua apresentação na Web é compreensível ao cidadão comum. Embora com diferentes opções tecnológicas, a seguir mostraremos alguns dos portais internacionais e nacionais.

Os Portais estrangeiros pesquisados como já anunciado no capítulo anterior foram dos Governos dos Estados Unidos, Reino Unido, Canada, França e Portugal. O quadro a seguir apresenta os respectivos endereços eletrônicos. Os portais nacionais pesquisados, um de cada região, foram os do Governo Federal e Estados de São Paulo, Amazonas, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e do Ceará, este último, o alvo do presente estudo.

7.2 Portais da transparência estrangeiros

A partir da escolha dos países em que seus portais serão estudados, as figuras na sequência mostram como se apresentam as páginas iniciais dos portais estrangeiros.

Figura 26: Portal dos Estados Unidos



Fonte: www.data.gov

⁴⁴ Informação relativa ao portal da transparência do Estado do Ceará

Figura 27: Portal do Reino Unido

GOV.UK

Welcome to GOV.UK

The best place to find government services and information
Simpler, clearer, faster

Search GOV.UK

Popular on GOV.UK

- Prepare for EU Exit
- Find a job
- Renew vehicle tax
- Book your theory test
- Personal tax account

Benefits
Includes eligibility, appeals, tax credits and Universal Credit

Births, deaths, marriages and care
Parenting, civil partnerships, divorce and Lasting Power of Attorney

Business and self-employed
Tools and guidance for businesses

Childcare and parenting
Includes giving birth, fostering, adopting, benefits for children, childcare and schools

Citizenship and living in the UK
Voting, community participation, life in the UK, international projects

Crime, justice and the law
Legal processes, courts and the police

Disabled people
Includes carers, your rights, benefits and the Equality Act

Driving and transport
Includes vehicle tax, MOT and driving licences

Education and learning
Includes student loans, admissions and apprenticeships

Employing people
Includes pay, contracts and hiring

Environment and countryside
Includes flooding, recycling and wildlife

Housing and local services
Owning or renting and council services

Money and tax
Includes debt and Self Assessment

Passports, travel and living abroad
Includes renewing passports and travel advice by country

Visas and immigration
Visas, asylum and sponsorship

Working, jobs and pensions
Includes holidays and finding a job

Fonte: www.gov.uk/

Figura 28: Portal do Canadá

Government of Canada / Gouvernement du Canada

Search Canada.ca

Jobs | Immigration | Travel | Business | Benefits | Health | Taxes | More services

Home

Notice: As part of Canada's 2018-20 National Action Plan on Open Government, we will be hosting the [2019 Open Government Global Summit](#) in Ottawa from May 29-31

Open Government

Open Government is about making government more accessible to everyone. Participate in conversations, find data and digital records, and learn about open government.

Follow: [Twitter](#) [RSS](#)

Search data and information
Browse the collection of more than 80,000 open data and information assets

What are you looking for?

Proactive disclosure
Browse the proactive disclosure of financial and human resources-related information by federal departments and agencies.

Quarterly government contracts

Access to information
Browse completed Access to Information (ATIP) summaries, make an ATIP request, and learn more about Access to Information in Canada.

Search completed Access to Informa

Learn about open government

[Open data](#) Search Government of Canada data, learn how

[About Open Government](#) Explore Canada's open government

Open Government Summit
Visit the homepage for the [2019 Open Government Partnership summit](#), May 29-31 in Ottawa.

Most Requested

- Apps Gallery
- Open government license
- Open data inventory
- Find a consultation

Fonte: <https://open.canada.ca/en>

Figura 29: Portal da França

data.gov.fr
Plateforme ouverte des données publiques françaises

Données Réutilisations Organisations Tableau de bord Documentation

Recherche

Agriculture et Alimentation
Culture, Communications
Complexes, Economie et Emploi
Éducation, Recherche, Formation
International, Europe
Environnement, Énergie, Logement
Santé et Social
Société, Droit, Institutions
Territoires, Transports, Tourisme

Partagez, améliorez et réutilisez les données publiques

CONTRIBUEZ!

MEILLEURES RÉUTILISATIONS

LAURE LUCHEBI
POLLUTION DE L'AIR DANS LES ECOLES

DERNIÈRES RÉUTILISATIONS

DVF+ open-data
La DGLN et le Cerema propose DVF+ open-data, qui permet d'accéder librement à la donnée "Demande de Valeurs Foncières" (DVF) sous la forme d'une base de

Les ventes immobilières dans votre quartier
Immo Data permet de visualiser sur une carte toutes les ventes immobilières publiées. De nombreux

Application mobile DVF Immobilier
Application mobile Android de cartographie avec OpenStreetMap. Pour une visualisation très rapide des transactions DVF : les appartements, les maisons, les

Fonte: <https://www.data.gov.fr/fr/>

Figura 30: Portal de Portugal

dados.gov
Portal de dados abertos da Administração Pública

CONTRIBUIR! ENTRAR / REGISTRAR

DOCUMENTAÇÃO DADOS ABERTOS NOTÍCIAS CONTACTOS

ABRIR, PARTILHAR, CONSTRUIR
O catálogo central de dados abertos em Portugal

Bem-vindo ao dados.gov+, a versão melhorada do portal nacional de dados abertos. Caso já seja um reutilizador de dados, consulte a área de Documentação ou entre em Contacto connosco.

VER DADOS

REUTILIZAÇÕES EM DESTAQUE

Carrier 4:17 PM

DIOGO RIBEIRO
AMADORA STREET ART OPEN SOURCE

ÚLTIMAS REUTILIZAÇÕES

Lisboa Aberta
Agência para a...
11 de maio de 2016

Partilha.justica.gov.pt
Agência para a...
9 de maio de 2016

Portal da Transparência Municipal
Agência para a...
9 de maio de 2016

Fonte: <https://dados.gov.pt/pt/>

Figura 31: Portal de Portugal Municipal



Fonte: www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt

Como pode ser observado, cada portal tem o seu estilo próprio tanto quanto ao *layout* como às informações contidas e à sua organização. Possuem as informações básicas para um portal, bem como variadas outras que cada governo julgou ser necessário. Não será aprofundado a pesquisa nesses portais, pois cada país tem suas realidades e focos de acordo com suas necessidades. Por exemplo, muito dos dados estão em estado bruto, ou seja, sem tratamento adequado, sendo necessário o utilizador descarregar e explorar os dados organizados numa folha de cálculo, podendo explorar e filtrar a informação que procura. Isso exige um certo conhecimento no uso de software de folha de cálculo que nem todo o cidadão possui, sendo preciso lançar mão de grupos especializados para realizar tarefa que para muitos seria impossível de levar a cabo, de forma autónoma. No nosso entendimento é uma situação em que a transparência não é total em virtude da dificuldade de obter a informação, que pode levar a muitos a desistência de exercer a sua cidadania. Acresce que nem todos os dados são identificados de forma fácil e também essa tarefa exige alguma competência técnica associada.

Vale salientar que dos portais de outros países pesquisados, Portugal tem uma configuração interessante. Possui um portal dedicado ao *e-government* e outro à transparência na essência como conhecemos, ou seja, dedicado às contas do setor público. O que chama a atenção é que os dados disponibilizados são de 2016, portanto, estão um pouco defasados em relação ao momento da pesquisa, outubro de 2019 – subvertendo um pouco o papel de vigilância associado com o valor deste tipo de serviços.

7.3 Portais da transparência no Brasil

A publicidade, o acesso à informação oficial e a transparência são direitos essenciais para qualquer cidadão que pertença a uma sociedade regida pelos princípios da democracia. No Brasil, esta norma, consta na Constituição Federal em seu artigo 163 e é regulamentada através de lei específica. A Lei Complementar de nº 131/2009 de 27 de maio de 2009, chamada de lei da transparência, foi criada para alterar a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, também conhecida de Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange a transparência da gestão. A sua vigência foi a partir da data da sua publicação e traz como novidade a deliberação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e em tempo real, informação pormenorizadas sobre a sua execução financeira e orçamentária. Além do que, a LC nº 131/2009 fez com que fosse obrigatória a adesão, por todos os entes que compõem a Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle.

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

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

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

Ainda de acordo com o Decreto nº 7.185/2010, que regulamentada LC nº 131/2009, em seu artigo 7º, diz que:

Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I – Quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

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

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

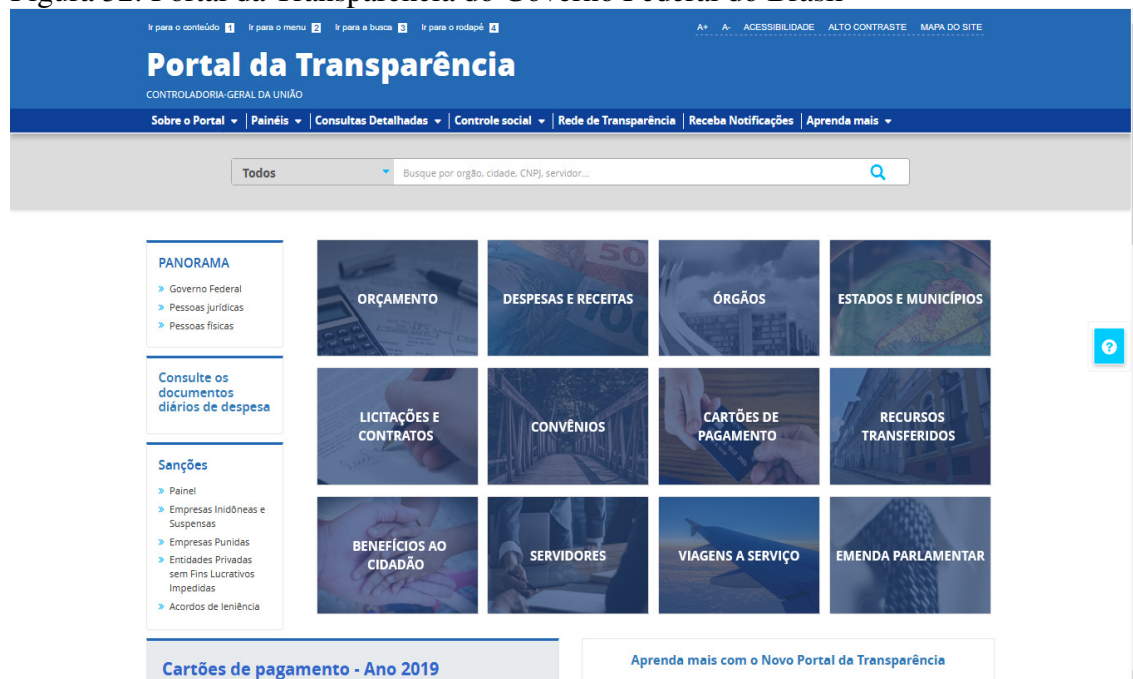
Ainda de acordo com o Decreto nº 7.185/2010, no seu artigo 2º, § 2º item II, os dados devem ser disponibilizados em tempo real, no entanto, isso não quer dizer que uma receita ou despesa tenha que ser colocada para consulta no momento que a operação seja efetuada. Segundo o mesmo decreto, que regulamenta a LC nº 131/2009, o termo “tempo real” quer dizer que a informação têm que estar disponível até:

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

O primeiro Portal da Transparência criado no Brasil em meio eletrônico foi o Portal da Transparência do Governo Federal, que foi lançado em novembro de 2004 por iniciativa da Controladoria Geral da União – CGU. Tinha como objetivo aumentar a transparência da gestão pública permitindo ao cidadão acompanhar a aplicação do recurso público federal. O site ainda oferece diversas informações sobre temas importantes como, controle social, convênios, licitações e contratos, entre outros.

Em atendimento aos dispositivos previstos pela Lei Complementar nº 131/2009, a partir de maio de 2010, o Portal da Transparência do Governo Federal passa disponibilizar informação referente à execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal, com atualização diária. As informações que alimentam o Portal, são fornecidas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). A figura a seguir mostrar a página inicial atual do Portal da Transparência do Governo Federal

Figura 32: Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil



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

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

7.3.1 Portal do Estado de São Paulo

Além das exigências legais para um Portal da Transparência, como receitas e despesas, a sua página inicial traz as seguintes informações todas com ligações associadas:

- Servidores Públicos
 - ✓ Remuneração Mensal
 - ✓ Cargos e Funções
 - ✓ Diárias e Passagens
- Receitas
 - ✓ Consultas/Cruzamento de Dados
 - ✓ Receitas Tributárias
 - ✓ Demonstrativos de Receitas
- Despesas
 - ✓ Consultas/Cruzamento de Dados
 - ✓ Indicadores e Relatórios
 - ✓ Investimentos Realizados
- Administração Pública
 - ✓ Patrimônio
 - ✓ Concursos Públicos
 - ✓ Perfil da Administração
 - ✓ Legislação
- Contratações
 - ✓ Licitações e Contratos
 - ✓ Editais, Extratos e Contratos na Íntegra
 - ✓ Contratos de Serviços Especializados
 - ✓ Contratos de Serviços Terceirizados
- Planejamento e Orçamento
 - ✓ Orçamento
 - ✓ Lei Orçamentária Anual - LOA

- ✓ Plano Plurianual - PPA
- ✓ Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO
- Áreas Temáticas
 - ✓ Secretarias Estaduais
 - ✓ Educação
 - ✓ Segurança Pública
 - ✓ Ações de Governo
 - ✓ Serviços Públicos
 - ✓ Indicadores Paulistas
- Concessões e PPPs
 - ✓ Concessões
 - ✓ Parcerias Público-Privadas
 - ✓ Editais e Contratos Assinados
- Balanços e Contas
 - ✓ Balanço Geral do Estado
 - ✓ Quadros Demonstrativos da LRF
 - ✓ Haveres e Dívida Pública
 - ✓ Empresas Estatais
 - ✓ Fundações
- 3º Setor
 - ✓ Organizações Sociais
 - ✓ Cadastro Estadual de Entidades
- Benefícios Fiscais
 - ✓ Benefícios Fiscais Concedidos
 - ✓ Benefícios Fiscais Reconhecidos
 - ✓ Programa de Parcelamento de Débitos Fiscais
 - ✓ Indicadores da Administração Tributária
- Transferências de Recursos
 - ✓ Transferências Constitucionais a Municípios
 - ✓ Transferências Voluntárias a Municípios e Entidades
 - ✓ Repasses a Universidades
 - ✓ Repasses a parceiros do 3º Setor
 - ✓ Convênios – Indicações Parlamentares

Possui ainda informação complementar, destacada como:

- Canais de Comunicação, com os seguintes *links*
 - ✓ Perguntas Frequentes

- ✓ Não encontrou a informação?
 - ✓ Reclamação, sugestão ou elogio?
 - ✓ Denunciar irregularidades?
 - ✓ Dúvidas sobre esse portal?
- Informação Georreferenciadas
 - Combate à Corrupção, Denuncie aqui
 - Governo Aberto SP
 - Aplicativos, e
 - Diário Oficial Estado São Paulo

Além de outros *Links* secundários, mas de grande importância, no topo da página, que são elencadas abaixo:

- Portal do Governo
- Investe SP
- Cidadão SP
- SP Global
- Comissão Geral de Ética
- Conselho da Transparência
- Ouvidoria Geral do Estado
- Links de Interesse
- Glossário
- Lei de Acesso à Informação

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

Figura 33: Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo

Portal do Governo | Investe SP | Cidadão SP | SP Global

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA ESTADUAL

COMISSÃO GERAL DE ÉTICA | CONSELHO DA TRANSPARÊNCIA | OUVIDORIA GERAL DO ESTADO | LINKS DE INTERESSE | GLOSSÁRIO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Cidades integradas, conectadas, territorialmente ordenadas, com melhor acessibilidade a bens e serviços e desequilíbrios regionais reduzidos (PPA 2016-2019).

SERVIDORES PÚBLICOS

- ▶ Remuneração Mensal
- ▶ Cargos e Funções
- ▶ Diárias e Passagens

RECETAS

- ▶ Consultas/Cruzamento de Dados
- ▶ Receitas Tributárias
- ▶ Demonstrativos de Receitas

DESPESAS

- ▶ Consultas/Cruzamento de Dados
- ▶ Indicadores e Relatórios
- ▶ Investimentos Realizados

Administração Pública

- Patrimônio
- Concursos Públicos
- Perfil da Administração
- Legislação

Contratações

- Licitações e Contratos
- Editais, Extratos e Contratos na Íntegra
- Contratos de Serviços Especializados
- Contratos de Serviços Terceirizados

Planejamento e Orçamento

- Orçamento
- Lei Orçamentária Anual - LOA
- Plano Plurianual - PPA
- Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Áreas Temáticas

- Secretarias Estaduais
- Educação
- Segurança Pública
- Ações de Governo
- Serviços Públicos
- Indicadores Paulistas

Concessões e PPPs

- Concessões
- Parcerias Público-Privadas
- Editais e Contratos Assinados

Balanços e Contas

- Balanço Geral do Estado
- Quadros Demonstrativos da LRF
- Haveres e Dívida Pública
- Empresas Estatais
- Fundações

3º Setor

- Organizações Sociais
- Cadastro Estadual de Entidades

Benefícios Fiscais

- Benefícios Fiscais Concedidos
- Benefícios Fiscais Reconhecidos
- Programa de Parcelamento de Débitos Fiscais
- Indicadores da Administração Tributária

Transferências de Recursos

- Transferências Constitucionais a Municípios
- Transferências Voluntárias a Municípios e Entidades
- Repasses a Universidades
- Repasses a parceiros do 3º Setor
- Convênios - Indicações Parlamentares



Fonte: www.transparencia.sp.gov.br

7.3.2 Portal do Estado do Amazonas

O Portal do Estado do Amazonas segue as exigências legais previstas na legislação para um Portal da Transparência, no que se refere a receitas e despesas. A sua página inicial apresenta os itens, todos ligados e de fácil percepção. São eles:

- Transparência Fiscal
- Despesas
- Receitas
- Licitações
- Contratos
- Convênios
- Diárias e Passagens
- Responsabilidade Fiscal
- Balanço Geral (Prestação de Contas)
- Remuneração dos Servidores

- Obras Públicas
- Programas e Ações

Apresenta também como informação complementar:

- Mapa de Obras
- e-OUV (Canal de integração dos cidadãos com o Governo)
- Acesso à Informação (Canal de envio de pedidos de acesso à informação)
- Estrutura Organizacional

No topo da página figura alguns *links* aqui apresentados:

- Início
- Legislação
- O que é o portal?
- Glossário
- Perguntas Frequentes
- Contato

Conforme consta no portal, há uma apresentação descrevendo-o no Link “*O que é o portal ?*” que diz:

O Portal da Transparência é uma iniciativa do Governo do Estado do Amazonas que propicia o controle social pelos cidadãos ao disponibilizar dados e informações públicas do Estado, além de oferecer ferramenta para solicitações de informações por meio da Lei de Acesso a Informação.

A transparência tem papel importante no combate à corrupção, ao induzir maior responsabilidade por parte dos gestores públicos e controle e divulgação das ações por cidadãos, pesquisadores e mídia.

A seguir apresentamos o sitio do Portal da Transparência do Estado do Amazonas.

Figura 34: Portal da Transparência do Governo do Estado do Amazonas



Fonte: <http://www.transparencia.am.gov.br/>

7.3.3 Portal do Estado de Minas Gerais

É um portal que segue os dois anteriores e também se encontra em consonância com a legislação no que se refere às informações obrigatórias. Pode ser acessado pelo endereço eletrônico <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Na sua apresentação sobre o portal consta:

O Portal da Transparência é uma iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais que propicia o controle social pelos cidadãos ao disponibilizar dados e

informações públicas do Estado e de Municípios, além de oferecer ferramenta para solicitações de informações por meio da Lei de Acesso a Informação.

A transparência tem papel importante no combate à corrupção, ao induzir maior responsabilidade por parte dos gestores públicos e controle e divulgação das ações por cidadãos, pesquisadores e mídia.

O Portal da Transparência dos Estado de Minas Geras contém dados e informação sobre os seguintes assuntos:

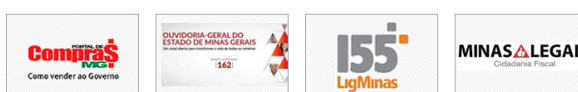
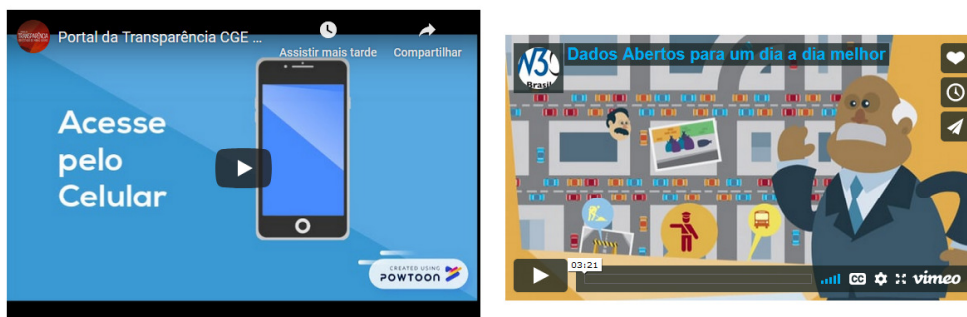
- Gastos/despesas públicos dos Poderes do Estado;
- Receitas ou arrecadação dos Poderes do Estado;
- Dívidas externa e interna do Estado – montante, amortizações e juros;
- Remuneração dos servidores do Poder Executivo;
- Despesa com pessoal dos Poderes do Estado;
- Despesas com diárias de viagem dos Poderes do Estado;
- Transferências de impostos a municípios;
- Convênios;
- Compras, aquisições e contratos dos Poderes do Estado;
- Planeamento e resultados dos Poderes do Estado;
- Informações socioeconômicas do Estado;
- Prestação de contas do governador;
- Dados Abertos;
- Transparência dos municípios;
- Lei de Acesso a Informação

Na sua página inicial, os ícones são todos ligados e explicativos sobre o que cada um informa ao passar o mouse sobre eles. Na sequência, apresentamos na figura 35 a página inicial desse portal, que também é complementado com uma sessão de notícias e

links que direcionam a outros sítios do governo como o Portal de Compras do Governo, Ouvidoria-Geral, 155 ligMinas e Minas Legal.

Figura 35: Portal da Transparência o Estado de Minas Gerais





Fonte: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>

7.3.4 Portal do Estado da Bahia

O Portal da Transparência do Estado da Bahia, embora siga a legislação relativa aos portais, não tem o que se pode chamar de identidade própria. Está mais para um apêndice da Secretaria da Fazenda da Bahia, como consta no alto da página logo abaixo do logotipo e no final da página no endereço “*Transparência Bahia > Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia | SEFAZ/BA*”. Também não possui um “*O Que é o Portal*” onde seria realizada a sua apresentação.

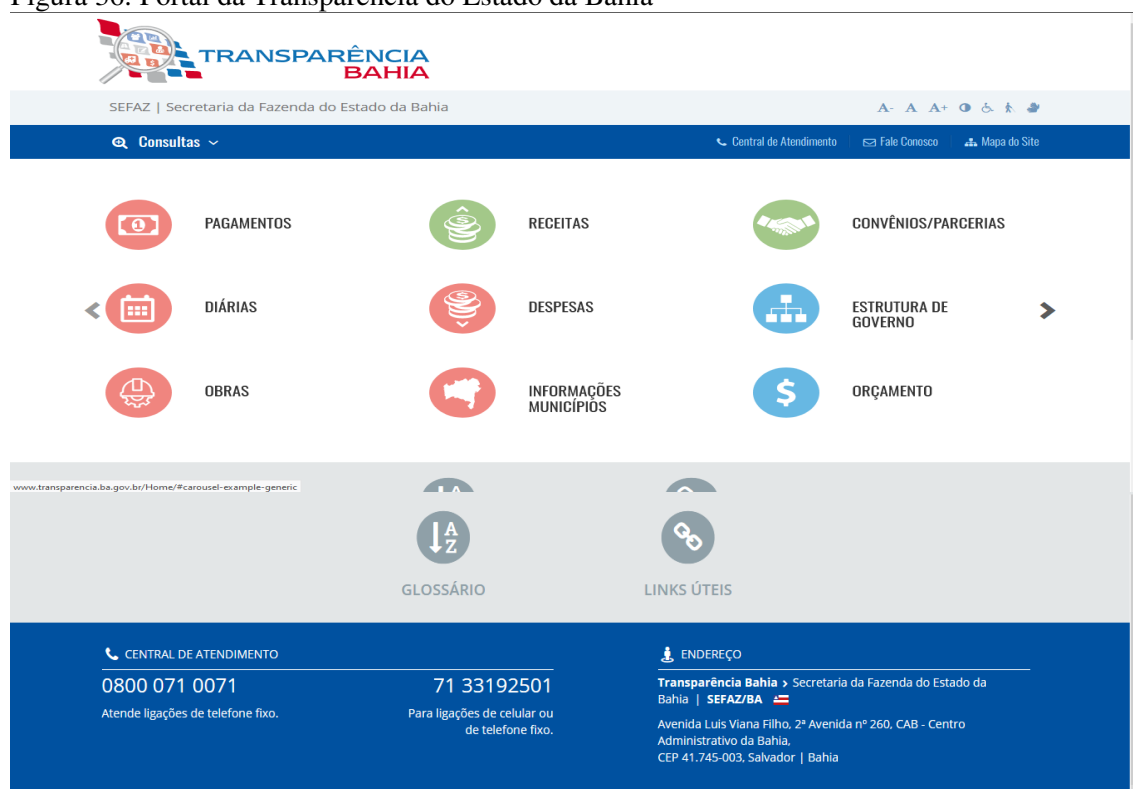
Os seus *ícones* estão ligados, mas sem uma informação do que se trata como no portal do Estado de Minas Gerais. Estes apresentam:

- Receitas
- Despesas
- Convênios/Parcerias
- Diárias
- Estrutura de Governo

- Compras/Serviços
- Informações Municípios
- Orçamento
- Limites da LRF
- Prestação de Contas
- Parceria Público Privado
- Acesso a Informação
- Dados Abertos
- Previdência/PLANSERV
- Obras

A sua página principal é apresentada na figura a seguir.

Figura 36: Portal da Transparência do Estado da Bahia



Fonte: <http://www.transparencia.ba.gov.br/>

7.3.5 Portal do Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul possui o seu portal que pode ser acessado pelo endereço <http://www.transparencia.rs.gov.br/>. Os requisitos necessários a um Portal da Transparência, conforme a legislação específica, estão presentes, além de outras informações como um “Menu” que apresenta os itens “*O que é o Portal*”, “*Como Consultar*”, “*Ajuda e Glossário*” e “*Fale Conosco*”.

Em seu “*O que é o Portal*” está escrito:

Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, órgão responsável pelo controle interno do Estado, de forma una e integrada, nos termos do artigo 76 da Constituição Estadual, desenvolveu e disponibilizou o Portal Transparência RS, sendo também responsável técnica pela sua gestão, nos termos da legislação vigente.

Portanto, as informações sobre as receitas e despesas contidas no Portal, não são só as do Poder Executivo, mas são do Estado, ou seja, abarcam os dados de todos os Poderes e Órgãos do Estado do Rio Grande do Sul.

A partir de fevereiro de 2011 o sítio Transparência RS passou a ter atenção especial da CAGE, quando foi criado o grupo de trabalho denominado Grupo Gestor da Transparência – GGT-CAGE, com o propósito precípua de estudar e promover, de modo permanente, todas as alterações possíveis no sentido de tornar o portal cada vez mais acessível a uma parcela cada vez maior da sociedade, com informações cada vez mais claras, inteligíveis e completas, no sentido de contribuir decisivamente com a promoção e qualificação do controle social. Em um ano, já foram viabilizadas grandes melhorias, como a análise gráfica, as informações sobre convênios, entre outras.

A soberania popular, elemento essencial do estado moderno, somente se efetiva com a participação de uma cidadania ativa. Essa participação é indispensável para o aprofundamento da democracia, especialmente no que tange à gestão dos recursos públicos, por isso, é necessário que o cidadão e a sociedade civil organizada sejam protagonistas desse processo decisório.

Todavia, para opinar, sugerir, exigir, recomendar e, enfim, para controlar é necessário conhecer, ou seja, para discutir e decidir sobre a gestão e, principalmente, sobre as finanças públicas, é preciso conhecê-las. Eis a função do Portal Transparência RS: dar transparência à sociedade sobre as finanças públicas. Portanto, conclamamos a todos que utilizem, sugiram melhorias e recomendem a outras pessoas a consulta a esta página, indispensável para o controle social e, em última análise, para o processo de aperfeiçoamento de nossa democracia representativa.

A sua página inicial, na parte superior, possui as ligações de navegação:

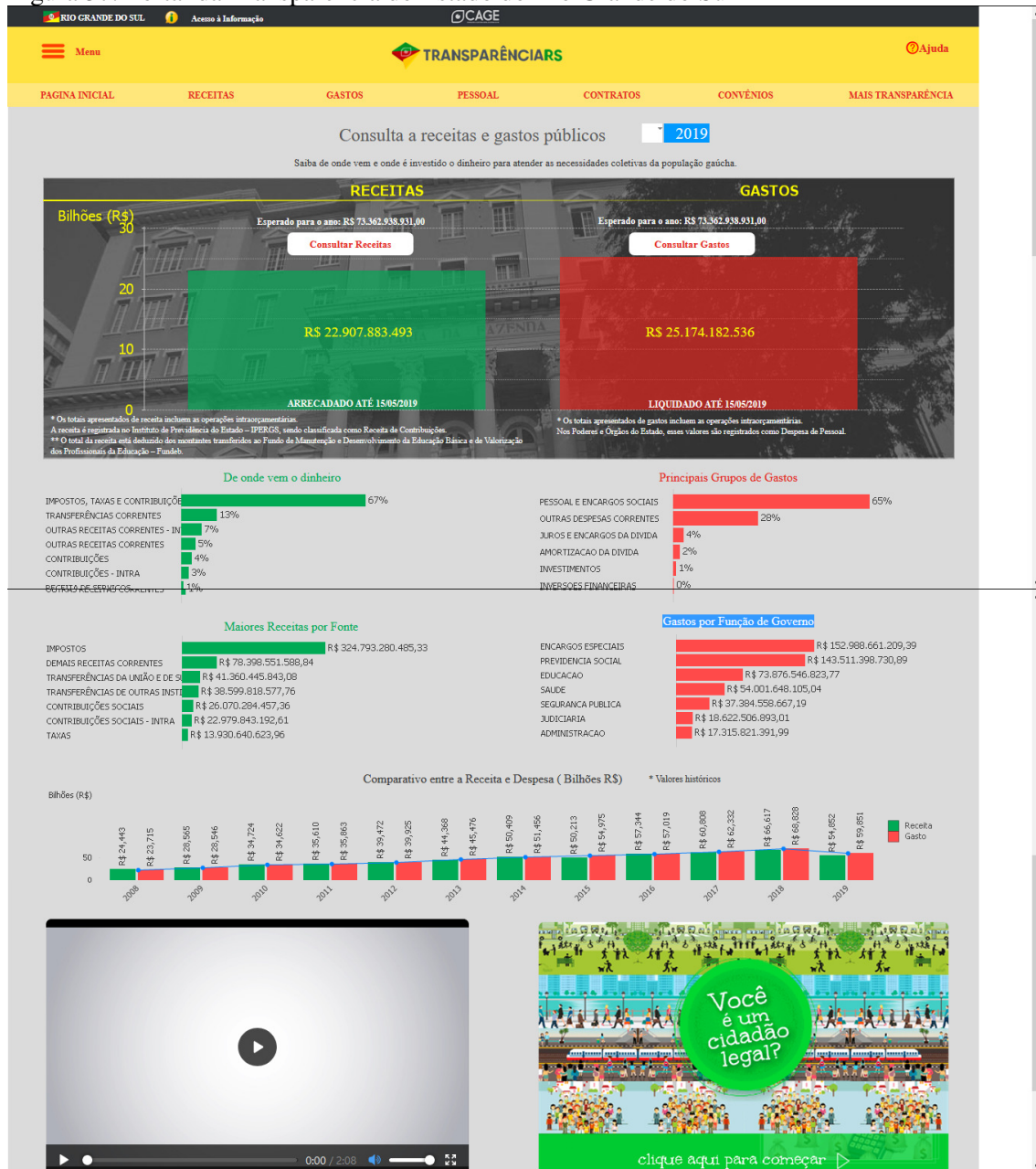
- Página Inicial

- Receita
 - ✓ Análise Tabela
 - ✓ Análise Gráfica
- Gastos
 - ✓ Análise Tabela
 - ✓ Análise Gráfica
 - ✓ Comparação Entre Órgãos
- Pessoal
 - ✓ Diárias
 - ✓ Tabelas – Folha de Pagamento
- Contratos
 - ✓ Locação de Bens Imóveis
 - ✓ Fornecimento de Bens
 - ✓ Obras e Serviços de Engenharia
 - ✓ Serviços de Terceiros
- Convênios
- Mais Transparência
 - ✓ Relatórios de Auditoria e Custos
 - ✓ Consulta Popular
 - ✓ Dados Abertos
 - ✓ ITCF (Índice de Transparência e Cidadania Fiscal)
 - ✓ Informes Financeiros Mensais (Tesouro do Estado)
 - ✓ *Sites* de Interesse

Logo abaixo dos links de navegação, na página principal, é apresentado como padrão um gráfico com dados de Receita e Gastos com ligações para consultas. Na sequência aparecem mais informações também acompanhada de gráficos relativo a:

- Receita
 - ✓ De Onde Vem o Dinheiro
 - ✓ Maiores Receitas por Fonte
- Gastos
 - ✓ Principais Grupo de Gastos
 - ✓ Gastos por Função de Governo

Figura 37: Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: <http://www.transparencia.rs.gov.br>

7.3.6 Portal do Estado de Mato Grosso

Como nos portais anteriores, o do Estado do Mato Grosso segue o que recomenda a legislação específica para a transparência no Brasil. Possui a sua principal informação

destacada por cores e com indicação por uma frase sobre a transparência incentivando o cidadão a colaborar no combate à corrupção.

A transparência por si só não evita a corrupção, mas a partir do momento em que o cidadão passa a utilizar a transparência para acompanhar as movimentações do governo, aí sim ela se torna um importante instrumento à disposição da sociedade para o combate à corrupção.

O “*Sobre o Portal*” encontra-se dentro do “*institucional*” na primeira linha de ligações da página principal e diz:

O Portal da Transparência do Governo Estadual é uma ferramenta de livre acesso, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é gasto, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Estado de Mato Grosso.

A fim de atender de forma mais eficiente a crescente demanda e as obrigações legais de transparência, a Controladoria Geral do Estado de MT iniciou o projeto de reestruturação do Portal para apresentar os dados de forma amigável e compreensível, aprimoramento nos mecanismos de buscas, recursos gráficos, melhor oferta de dados abertos e maior interatividade

O novo Portal da Transparência reforça, assim, com novos recursos e mais informações, sua razão de ser uma ferramenta que permita ao cidadão, de forma cada vez mais eficiente, fiscalizar e assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos federais.

Como funciona o Portal

Os dados divulgados no Portal são provenientes de diversas fontes de informação, entre as quais estão os grandes sistemas do Governo Estadual – como o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (SIPLAN), Sistema Estadual de Administração de Pessoas (SEAP), Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG), Sistemas de Gerenciamento de Convênios (SIGCon) e entre outras.

Os órgãos responsáveis por cada fonte de informação encaminham seus dados para a CGE, que recebe, reúne e disponibiliza as informações na ferramenta. A periodicidade de envio dos dados depende do assunto tratado, bem como a periodicidade de atualização das informações no Portal.

Uma vez carregadas no Portal, as informações são disponibilizadas para conhecimento do cidadão de diversas formas, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos e dados abertos.

O acesso ao Portal não requer usuário nem senhas, sendo permitido a qualquer cidadão navegar pelas páginas de forma livre, bem como visualizar e utilizar os dados disponíveis da forma que melhor lhe convier.

Entre e conheça mais sobre essa importante ferramenta à sua disposição!

O que você encontra no Portal da Transparência?

As informações existentes no Portal referem-se ao Poder Executivo Estadual e dá o detalhamento e a transparência das informações, seja para a compreensão do cidadão ou por determinação legal. Dentro desse universo, são disponibilizados dados sobre:

- ✓ Orçamento Anual (Link para o Orçamento)
- ✓ Balanço Fiscal do Estado (Link para Balanço Fiscal do Estado)
- ✓ Receitas Públicas (Link para Receita)
- ✓ Despesas Públicas (Link para Despesa)
- ✓ Recursos Transferidos (Link para Transferências/Convênios)
- ✓ Diário Oficial do Estado (Link para o IOMAT)
- ✓ Programas de Governo (Link para Ações e Programas)
- ✓ Sistema Fale Cidadão (Link para o Sistema Fale Cidadão)
- ✓ Serviço de Informação ao Cidadão (Link para o SIC)
- ✓ Emendas Parlamentares (Link para Transferências/Convênios)
- ✓ Órgãos do Governo (Link para Informações Institucionais)
- ✓ Servidores Públicos (Link para Gestão de Pessoal e Remuneração)
- ✓ Licitações (Link para as Licitações)
- ✓ Contratações (Link para os Contratos)
- ✓ Convênios e outros Acordos (Link para Transferências/Convênios)
- ✓ Concursos e Processos Seletivos (Link para Concursos e Processos Seletivos)

Além do “*Sobre o Portal*”, consta também dentro da ligação “*Institucional*”, legislação, atualização dos dados, glossário e perguntas frequentes. Ainda nesta primeira linha há as ligações com as suas respectivas divisões:

- Informações Gerais
 - ✓ Fornecedores Inidôneos
 - ✓ Diário Oficial
 - ✓ Sanções
 - ✓ Incentivos Fiscais
 - ✓ Fornecedores CEIS
 - ✓ Relatórios Estatísticos
- Dados Abertos
 - ✓ Downloads de Bases

- Controle Social
 - ✓ Conselho Estadual de Políticas Públicas
 - ✓ Audiência Pública
- Informações
 - ✓ Classificadas
- Fale Cidadão

Apesar de ser um portal de concepção simples, os dados mínimos necessários para a fiscalização do cidadão se encontram a disposição. Itens como receita, despesa, pessoal, compras, convênios e transferências, orçamento e órgãos e entidades estão presentes e possuem subdivisões como será mostrado a seguir.

- Receitas
 - ✓ Acumuladas por Ano
 - ✓ Acumuladas por Mês
 - ✓ Acumuladas por Órgão
- Despesas
 - ✓ Por Órgão
 - ✓ Resto à Pagar
 - ✓ Por Favorecido
 - ✓ Por Função
 - ✓ Por Subfunção
 - ✓ Por Programa
 - ✓ Consulta Livre
- Pessoal
 - ✓ Despesas por Órgão e Vínculo
 - ✓ Despesa por Órgão
 - ✓ Diárias por Órgão
 - ✓ Servidores em Atividade
 - ✓ Servidores em Atividade por Órgão
 - ✓ Servidores Aposentados
 - ✓ Pensionistas
 - ✓ Tabela de Cargos e Funções
 - ✓ Concursos
 - ✓ Tabelas Salariais
 - ✓ Legislação
- Compras
 - ✓ Editais e Licitações

- ✓ Pregões Encerrados
- ✓ Contratos
- ✓ Atas de Registros
- ✓ Obras
- ✓ Transmissão ao Vivo – Licitação

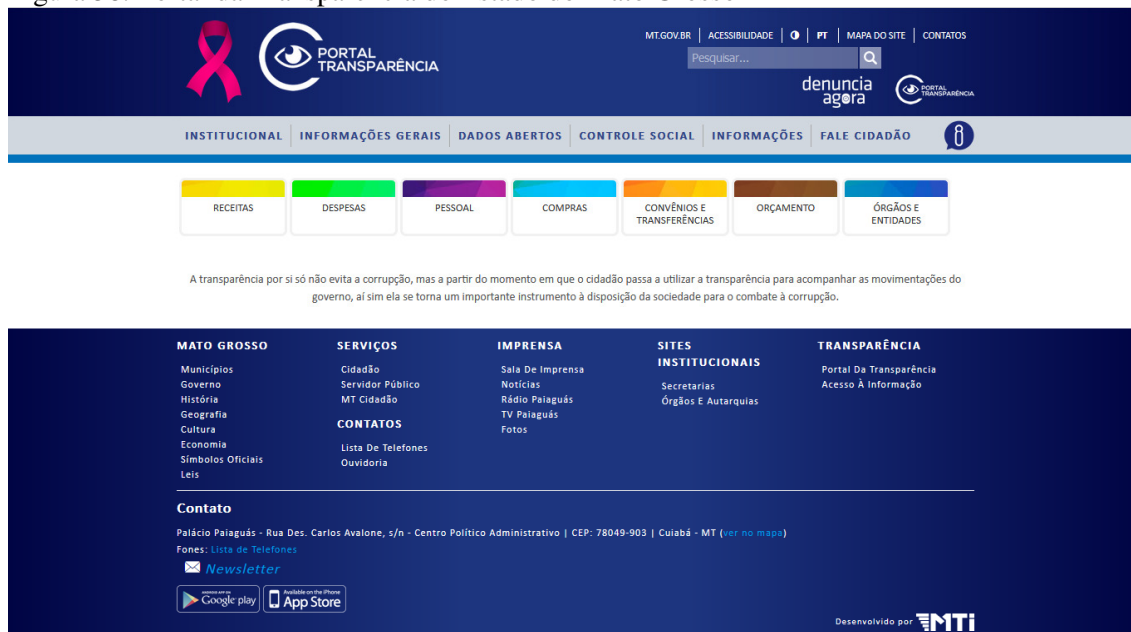
- Convênios e Transferências
 - ✓ Convênios do Estado com Municípios e Entidades
 - ✓ Convênios da União com Estado e Municípios
 - ✓ Transferência da União com Estado e Municípios
 - ✓ Transferência e Repasses

- Orçamento
 - ✓ Prestação de Contas
 - ✓ Plano Plurianual (PPA)
 - ✓ Leis Orçamentárias
 - ✓ Relatórios LRF
 - ✓ Balanço Geral
 - ✓ Créditos Adicionais
 - ✓ Despesa – Sentenças Judiciais
 - ✓ Audiências Públicas – Cumprimento das Metas Fiscais

- Órgãos e Entidades
 - ✓ Governadoria
 - ✓ Secretarias de Estado
 - ✓ Órgãos Desconcentrados
 - ✓ Autarquias e Fundações
 - ✓ Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas

Finalizando a página, encontra-se links com informações de caráter elucidativo e educativo como História, Geografia, Cultura, Economia, Símbolos Oficiais e outros.

Figura 38: Portal da Transparência do Estado do Mato Grosso



Fonte: <http://www.transparencia.mt.gov.br>

7.4 Portal da transparência Estado do Ceará

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

Segundo o Portal na sua seção “*Sobre o Portal*”, que fica na primeira linha de ligações, logo abaixo do logo “*Ceará Transparente*”, diz o seguinte:

O Portal Ceará Transparente tem como objetivo possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará, em consonância com a Lei Estadual n.º 13.875/2007 e o Decreto 30.939/2012.

O portal foi concebido para ser um importante instrumento de Transparência das ações do Governo do Estado do Ceará. Com isso, o intuito do Portal é

propiciar ao cidadão, por meio de um único canal, o acesso didático e célere às principais informações do Governo do Estado do Ceará.

Nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e ainda o Portal permite o acompanhamento dos contratos e convênios firmados pelo Governo do Estado do Ceará. Através de um sistema de monitoramento desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE é possível identificar os contratos e convênios celebrados no âmbito da Administração Pública Estadual.

Com advento da Lei Federal 12.527/2011, lei que regula o acesso à informações, e a Lei Estadual 15.175/2012, que define regras para implementação da referida Lei Federal, o Portal torna-se um importante instrumento de transparência ativa, que permite acesso à dados públicos.

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

7.4.1 Primeiras versões do portal do Estado do Ceará

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

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

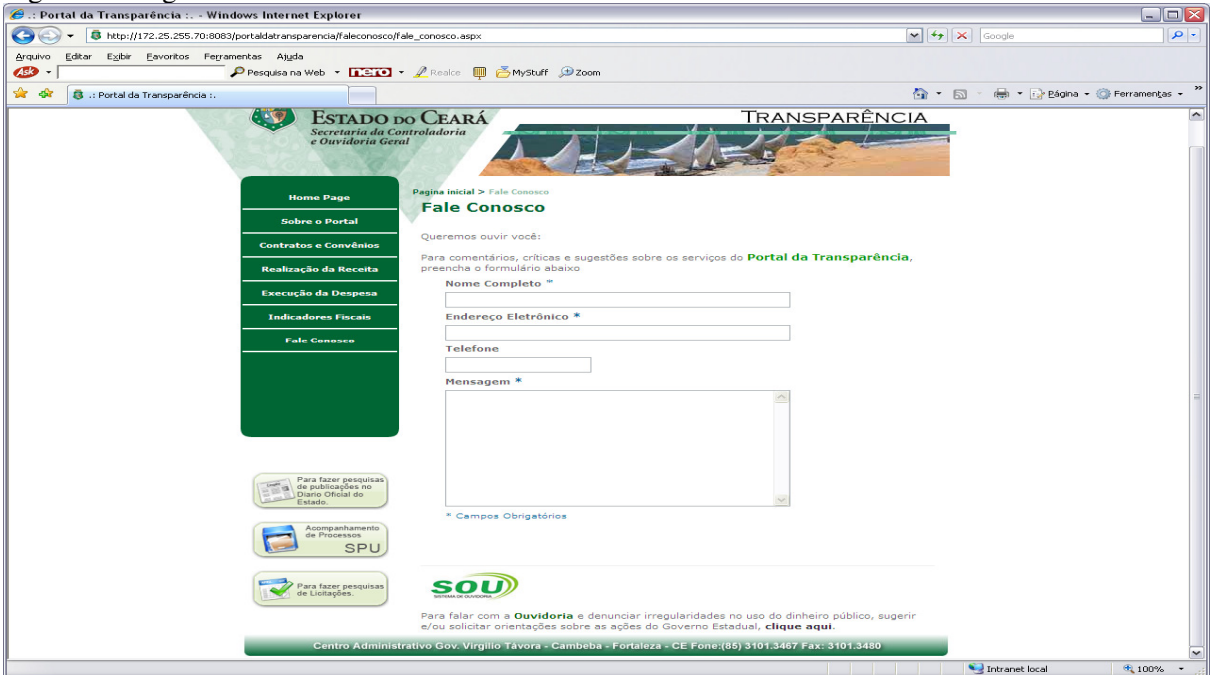
As duas primeiras figuras, a 39 e 40, são das páginas *“Inicial”* e *“Fale Conosco”*.

Figura 39: Página inicial do Portal da Transparência do Estado do Ceará



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 40: Página do Fale Conosco



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Na figura 41, mostra a página referente a Contratos e Convênios, onde é possível acompanhar todos os contratos e convênios firmados pelo governo estadual.

Figura 41: Página Contratos e Convênio



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Na figura 42, é apresentada a página em que pode ser acompanhada a Evolução da Receita. Tanto as receitas próprias como os recursos recebidos em transferências.

Figura 42: Realização da Receita



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

A página seguinte, indicada na figura 43, é a página dedicada a Execução da Despesa. Ela apresenta como os recursos do Estado do Ceará são aplicados.

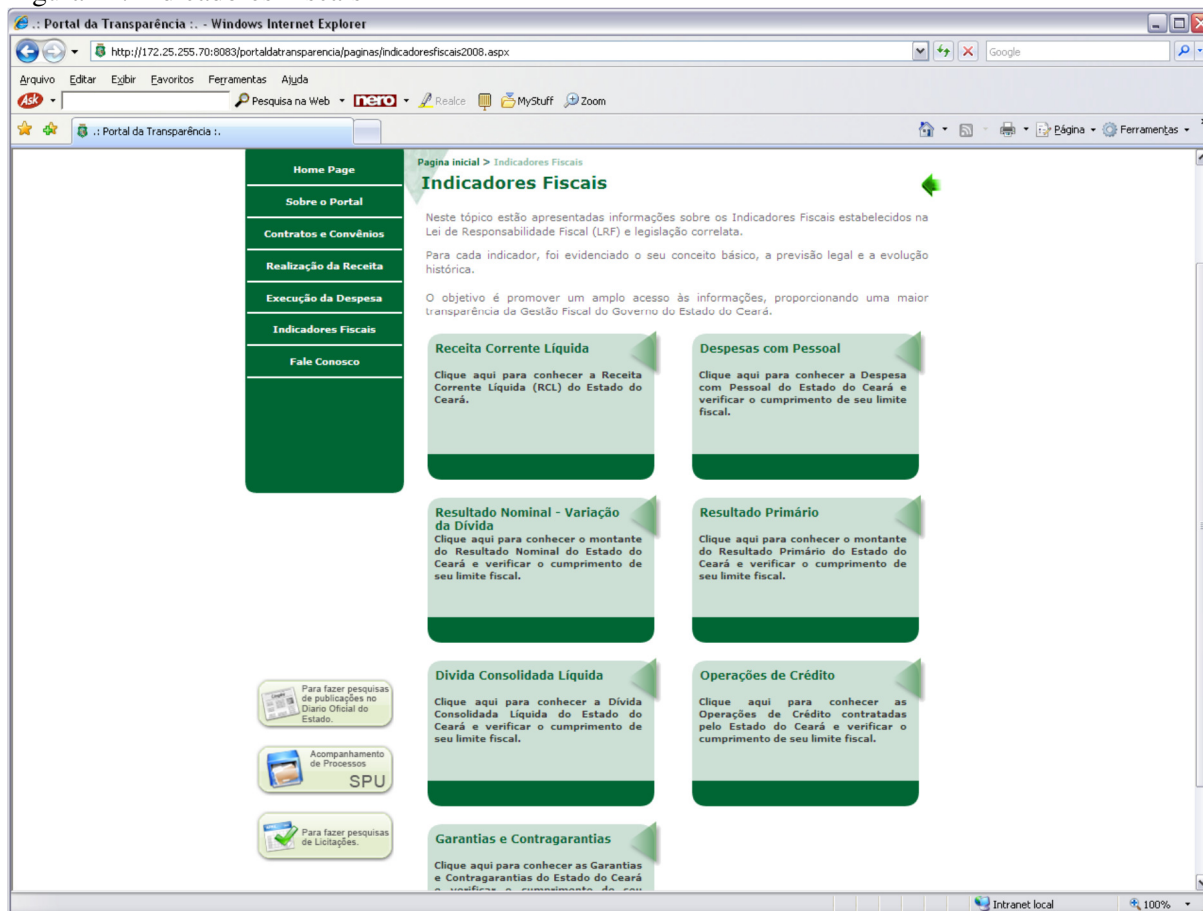
Figura 43: Execução da Despesa



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

O último ponto da página principal a ser apresentado, na figura 44, é a dos Indicadores Fiscais. Tópico onde estão compreendidos os indicadores estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e legislação correspondente. Os indicadores exigidos são; Receita Corrente Líquida, Despesa com Pessoal, Resultado Nominal – Variação da Dívida, Resultado Primário, Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito e Garantias e Contragarantias.

Figura 44: Indicadores Fiscais

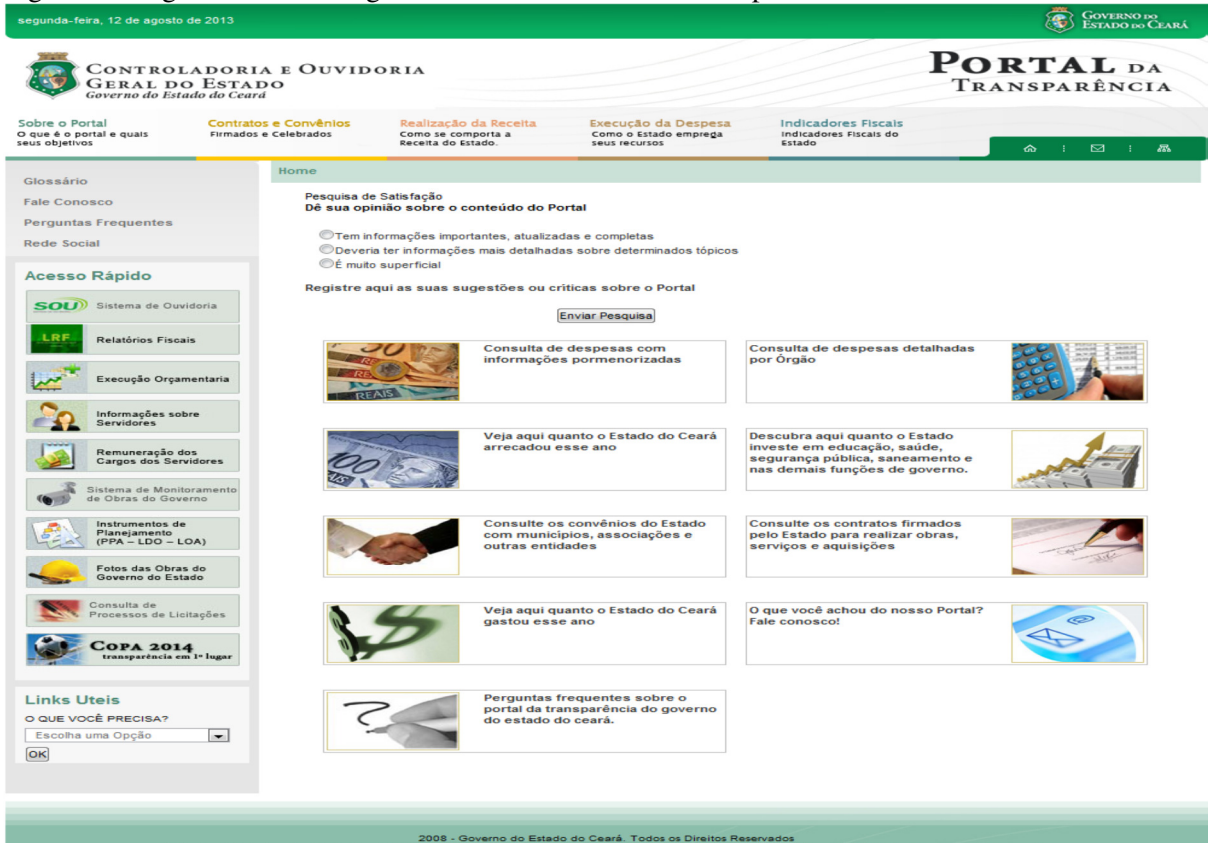


Fonte: Arquivo Ceará Transparente

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

Em 2010, o portal passa pelo seu primeiro aperfeiçoamento, fruto do crescimento das demandas ao portal e das sugestões apresentadas pelos cidadãos através do *Fale Conosco*. As suas páginas tiveram uma reformulação do *layout* e agregaram mais informações, passando a ter o formato apresentado nas figuras que se seguem de algumas seções dessa nova versão do portal.

Figura 45: Página Inicial da Segunda Versão do Portal da Transparência



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 46: Página relacionada a Receita da 2ª versão do portal



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 47: Execução da Despesa da 2ª versão do portal

segunda-feira, 12 de agosto de 2013

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO
Governador do Estado do Ceará

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Sobre o Portal | Contratos e Convênios | Realização da Receita | Execução da Despesa | Indicadores Fiscais

Home > Execução Despesa

Os valores apresentados a seguir se referem aos gastos totais do Governo. É possível realizar três consultas nesse item: as despesas totais executadas, compreendendo os três Poderes e o Ministério Público e consultas detalhadas sobre os gastos executados pelo Poder Executivo e os valores repassados em transferências obrigatórias e voluntárias.

Despesa

Despesas Totais do Estado | Despesa do Poder Executivo | Valores Transferidos pelo Poder Executivo

(Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público) Consulte aqui total de Gastos executados pelo Estado do Ceará.

Selecione o Ano: 2011

Despesa Total por Categoria e Grupo:
Conheça aqui como estão distribuídas as Despesas do Estado do Ceará de acordo com sua natureza.

Despesa Total por Poder e Órgão:
Consulte aqui o detalhamento dos gastos executados pelo Poder e Órgão.

Despesa Total por Categoria e Grupo - 2011 (Em R\$)

Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 48: Indicadores Fiscais da 2ª versão do portal

segunda-feira, 12 de agosto de 2013

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO
Governador do Estado do Ceará

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Sobre o Portal | Contratos e Convênios | Realização da Receita | Execução da Despesa | Indicadores Fiscais

Home > Indicadores Fiscais

Neste tópico estão apresentadas informações sobre os Indicadores Fiscais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e legislação correlata. Para cada indicador, foi evidenciado o seu conceito básico, a previsão legal e a evolução histórica. O objetivo é promover um amplo acesso às informações, proporcionando uma maior transparência da Gestão Fiscal do Governo do Estado do Ceará.

Receita Corrente Líquida | Despesas com Pessoal | Resultado Nominal | Resultado Primário
Dívida Consolidada Líquida | Operações de Crédito | Garantias e Contragarantias | Saúde | Educação

Conceitos Básicos | Previsão Legal | Evolução Histórica

Milhares

Ano	Dívida Fiscal Líquida (Milhares)
2007	2.512
2008	1.857
2009	1.447
2010	2.680
1º Bimestre de 2011	2.680
Até o 2º Bimestre de 2011	1.379

Dívida Fiscal Líquida

Fonte: Arquivo Ceará Transparente

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

Após um levantamento realizado em 2010 pelo site “*Índice de Transparência*”⁴⁵ nos Portais da Transparência estaduais, com base em critérios e metodologia criados pelo próprio sítio, foi elaborado um *ranking* que era alcançado através do preenchimento de vários requisitos pelos portais estaduais. Essa metodologia segundo o sítio é composta por:

A fórmula utilizada para cálculo das notas dos portais avaliados nas edições 2010 e 2012:

O Cálculo do Índice de Transparência é feito a partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade teremos seguintes ponderações máximas:

C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.650 pontos (60% do total)

SH = Séries Históricas, cuja pontuação máxima = 200 pontos (7% do total)

U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 900 pontos (33% do total)

$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 2.750$ pontos (100%) ou, em termos percentuais (Índice de Transparência)

$C_{max} + SH_{max} + U_{max} = 1$

Em termos mais formais o índice pode ser definido como:

Onde IT representa o Índice da Transparência, P_i é a nota obtida no item i (por exemplo, 50 pontos no item 1.1) e W_i é um fator de ponderação determinado pela pontuação máxima do item. Ou seja, o w_i do fator 1.1 será 0,04; do fator 1.2 será 0,20; e assim por diante.

$$IT = \sum_{i=1}^{15} P_i W_i$$

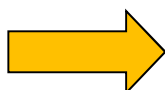
Nesta primeira pesquisa de índice de transparência, o Portal do Estado do Ceará ficou em vigésimo lugar entre os 26 Estados mais o Distrito Federal, com nota de 4,18,

⁴⁵ <https://indicedetransparencia.com/>

conforme quadro de classificação a seguir extraída do Relatório *Ranking* de Transparência 2010:

Quadro 13 – Ranking 2010

Posição	UF	Nota
1	SP	6,96
2	PE	6,91
3	RS	6,29
4	PR	6,07
5	MG	5,60
6	SC	5,56
7	RO	5,38
8	ES	5,36
9	AM	5,24
	MA	5,24
11	AL	5,20
12	GO	5,16
13	RJ	5,09
14	PB	5,07
15	DF	4,80
16	PA	4,65
17	TO	4,62
18	MS	4,44
19	SE	4,33
20	CE	4,18
21	MT	3,93
22	AP	3,85
	AC	3,82
23	BA	3,82
	RN	3,82
26	RR	3,31
27	PI	3,04



Fonte: <https://indicedetransparencia.com/>

Tal facto ocasionou por parte da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, detentora da administração e responsável pelo portal, uma completa reformulação nesse sistema de transparência que atendesse a todas as recomendações feitas pelo “Índice de Transparência” e com isso subisse no ranking.

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

Nessa 3ª versão do Portal Transparência do Estado do Ceará, seu *layout* foi totalmente reformulado resultando em site cheio de novas funcionalidades. De visual agradável, com paisagens cearenses no plano de fundo. Esse novo portal apresenta uma gama variada de informações e novidades que não existiam nas versões anteriores, tais como: Banco de ideias, Notícias do Estado do Ceará, Vídeos do Estado do Ceará, Invista no Ceará, ligações Úteis, etc. Além das ligações no topo da página que levam às informações sobre Planejamento e Execução Orçamentária, Prioridades de Governo, Modelo de Governança, e Oportunidades de Investimento. Cada ligação destas, leva para uma outra página onde há um vasto leque de dados disponível ao cidadão, para consulta.

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

Quadro 14 – Classificação em 2012



Posição	UF	Nota
1	SP	9,29
2	ES	8,73
3	PE	7,95
4	RJ	7,80
5	MG	7,38
6	RO	7,13
7	CE	7,09
8	SC	6,91
9	PB	6,56
10	RS	6,27
11	RN	6,07
12	AL	5,85
13	DF	5,58
14	PR	5,58
15	TO	5,35
16	GO	5,11
17	MA	5,07
18	AM	5,02
19	AP	5,00
20	BA	4,78
21	AC	4,42
22	PA	4,15
23	RR	4,11
24	PI	3,96
25	SE	3,49
26	MT	3,38
27	MS	2,98

Fonte: <https://indicedetransparencia.com>

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

Figura 49: Página Inicial terceira edição do Portal Transparência do Estado do Ceará



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 50: Página Planejamento e Execução Orçamentária



Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 51: Página Planejamento e Execução Orçamentária (continuação da página)

Receita Corrente Líquida
Resultado Nominal
Resultado Primário
Saúde

Relatórios Fiscais
Relatório de Gestão Fiscal
Relatório Resumido de Execução Orçamentária
Balanco Geral do Estado
Relatório e Parecer Prévio do Controle Externo
Leis Orçamentárias
Lei de Diretrizes Orçamentárias
Lei Orçamentária Anual
Plano Plurianual
Acompanhamento de Obras
Edificações
Obras Rodoviárias

Ficou satisfeito com o resultado desta consulta?
 Sim Não

Invista no Estado do Ceará (+)
 Banco de Ideias Ajude o Ceará (+)
 Links úteis Sites e links úteis

2011 - Governo do Estado do Ceará. Todos os Direitos Reservados
 COE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima - Edifício SEPLAG - 2ª Andar - 60.822-325 - Cambé -

Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 52: Página Modelo de Governança

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

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

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

IMPRIMIR A+ A-

MODELO DE GOVERNANÇA
Domingo, 05/09/2012

Modelo de Governança

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

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

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

PPA Participativo
O Planejamento Participativo e Regionalizado do

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

transparencia.ce.gov.br/content/modelo-de-governanca/modelo-de-governanca | a democracia

Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Figura 53: Página Modelo de Governança (continuação)

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

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

Estrutura e Competências

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

Documentos relacionados:

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

Invista no Estado do Ceará

Banco de Ideias Ajude o Ceará

Links úteis
Sites e links úteis

2013 - Governo do Estado do Ceará. Todos os Direitos Reservados
CGE - Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - Av. Gal A. Albuquerque Lima - Edifício SEPLAG - 2ª Andar - 60.822-325 - Cambé - Fortaleza/CE

Fonte: Arquivo Ceará Transparente

Em 2014 o novo Ranking é publicado apresentando uma ligeira queda no portal do Ceará, com este caindo da 7ª posição para a 8ª. Tal facto deu-se devido à mudança de metodologia de pesquisa no sítio “Índice de Transparência” tornando-a mais rigorosa e com o acréscimo de novos itens. De acordo com o sítio, o cálculo para a obtenção da nota do portal é realizado da seguinte forma:

Cálculo da nota final

A partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade, teremos as seguintes ponderações máximas:

C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 55% do total

SH = Séries Históricas, cuja pontuação máxima = 5% do total

U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 40% do total

$$C_{\text{máx}} + SH_{\text{máx}} + U_{\text{máx}} = 100\%$$

ou, em termos absolutos,

$$C_{\text{max}} + SH_{\text{max}} + U_{\text{max}} = 1$$

Observou-se que, nesta edição, o componente com maior dificuldade de se obter nota máxima é Usabilidade. Haja vista, que procurou-se de maneira objetiva medir a qualidade com que os estados prestam contas, qual a facilidade com que o usuário encontra uma informação. Para tanto, há critérios que descontam pontos à medida que a dificuldade do encontro de um dado aumenta.

Com isso, a classificação pelo relatório de 2014 ficou da seguinte forma, como apresenta o quadro a seguir. Sendo que esse, foi o último relatório apresentado até o momento pelo sítio “Índice de Transparência”.

Quadro 15 – Classificação em 2014

Posição	UF	Nota
1	ES	8,96
2	PE	8,14
3	SP	7,95
4	SC	7,60
5	PI	7,21
6	DF	6,92
7	MT	6,90
8	CE	6,80
9	RJ	6,72
10	MG	6,72
11	RS	6,62
12	PA	6,37
13	MS	6,10
14	AM	5,99
15	PR	5,84
16	AP	5,67
17	RN	5,27
18	PB	5,08
19	GO	4,78
20	AL	4,74
21	BA	4,24
22	MA	4,14
23	TO	3,92
24	AC	3,58
25	RR	3,53
26	SE	2,42
27	RO	0,85

Fonte: <https://indicedetransparencia.com>

7.4.2 Versão Atual do Portal do Estado do Ceará

Nos últimos anos, com o crescimento das solicitações da população e procurando adaptar-se às leis vigentes bem como às recomendações da ONG “Índice de Transparência”, quanto ao nível de transparência da sua informação, este sítio cujo endereço é <http://transparencia.ce.gov.br> e também está ligado a todas as páginas na Internet, pertencente à administração pública estadual, resultou em um portal com uma

gama variada de informação disponível para quem a queira acessar e contribuir, como agente fiscalizador, para o bom uso dos recursos públicos.

Mas apesar dessa reformulação do portal ocorrida em anos anteriores, este passou por uma nova repaginação e é lançado em 18 de julho de 2018. Essa nova versão, proporciona, nesse mesmo ano, o prêmio internacional “*iF Design Award 2018*” em Munique na Alemanha, na categoria Design de Serviços/UX para Governos e Instituições. Foi o único portal brasileiro premiado na categoria.

Esse novo portal passou a ser chamado de Ceará Transparente e reúne três dimensões em uma única plataforma: Ouvidoria, Transparência e Acesso à Informação. Com isso, um novo patamar é estabelecido no relacionamento entre os cidadãos cearenses e o Estado, tornando mais ágil o acesso aos serviços de Ouvidoria, Transparência e Acesso à Informação. De igual forma, torna possível a coleta e a gestão das manifestações de forma centralizada, garantindo assim um melhor tratamento nos prazos e qualidade das repostas à população.⁴⁶

Outro prêmio foi recebido pela plataforma em dezembro de 2018, esse de âmbito nacional, que foi o Prêmio Transparência e Fiscalização Pública, concedido pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em Brasília, em reconhecimento pela contribuição na transparência fiscal pública.⁴⁷

A página inicial do Ceará Transparente, seguindo a tendência de outros portais estaduais, possui diversas ligações no seu topo, com destaque para Acessibilidade, Alto Contraste e Tamanho das Letras. Logo abaixo, o logotipo do Ceará Transparente e da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, é apresentado um campo de busca. Em seguida estão as ligações com as suas respectivas subdivisões:

- Transparência
 - ✓ Acessar Transparência
 - ✓ O que é Transparência

⁴⁶ <https://www.ceara.gov.br/2018/03/09/sistema-ceara-transparente-recebe-premio-internacional-if-design-award/>

⁴⁷ <https://www.ceara.gov.br/2018/12/13/ceara-transparente-garante-ao-estado-premio-em-transparencia-e-fiscalizacao-publica/>

- ✓ Mapas Interativos
 - ✓ Notícias
 - ✓ Iniciativas da Sociedade
 - ✓ Novidades
- Ouvidoria
 - ✓ Acessar Ouvidoria
 - ✓ Nova Manifestação
 - ✓ Acompanhar Manifestação
 - ✓ O que é Ouvidoria
- Acesso a Informação
 - ✓ Acessar Acesso à Informação
 - ✓ Nova Solicitação
 - ✓ Acompanhar Solicitação
 - ✓ Solicitações Públicas
 - ✓ O que é Acesso à Informação
- Participação Cidadã
 - ✓ Acessar PPA (Plano Plurianual)
- Serviços
 - ✓ Carta de Serviço
 - ✓ Aplicativos Oficiais
 - ✓ Serviços Eletrônicos
- Dados Abertos
- Sobre o Portal
- Mapa do Site

Ainda na página inicial se encontra “*Consulta em Destaque*” com os ícones:

- Servidores: Onde são encontradas todas as informações por nome, órgão ou cargo, relativos aos servidores estaduais ativos, inativos e pensionistas, pesquisando;
- Receitas do Executivo: Mostra dados sobre arrecadação;
- Despesas do Executivo: Quanto e como gasta o governo o dinheiro que é arrecadado;

- **Contratos:** Qualquer contrato firmado pelo Estado a partir de 2007 pode ser encontrado nessa ligação;
- **Dados Abertos:** Os principais dados das secretarias da Fazenda, do Planejamento e da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado;
- **Licitações em Andamento:** Essa ligação mostra as licitações, Manual do Fornecedor e a relação de Fornecedores Inidôneos e Suspensos que se encontram impedidos de contratar com a administração Pública;
- **Despesas por Empenho:** As dívidas e a quem o governo deve pagar;
- **Convênios:** Aqui se encontra os convênios firmados pelo Estado desde 2007. São convênios com prefeituras ou com entidades, qual o serviço e quanto já foi pago, a data de início e conclusão, etc.

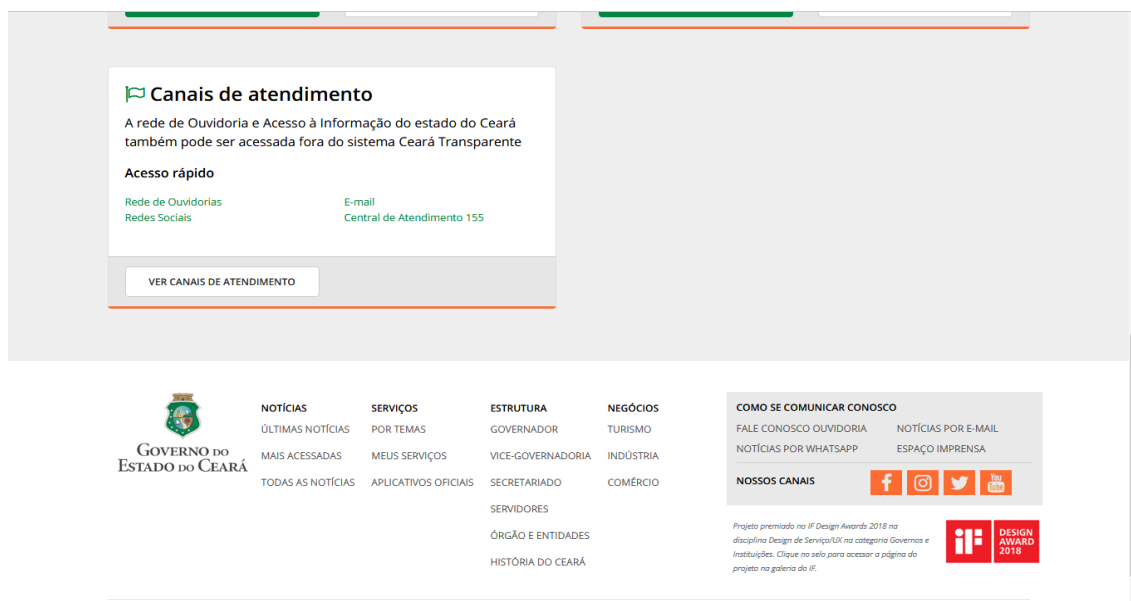
Finalizando a página temos, um acesso rápido para a Ouvidoria onde é possível fazer uma sugestão, elogio, denúncia, reclamação ou solicitação de algum serviço e, outro, de Acesso à informação onde uma solicitação de informação não encontrada no Portal pode ser realizada, além da disponibilidade de um acesso rápido aos Canais de Atendimento.

Figura 54: Portal Ceará Transparente



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

Figura 55: Portal Ceará Transparente (continuação)

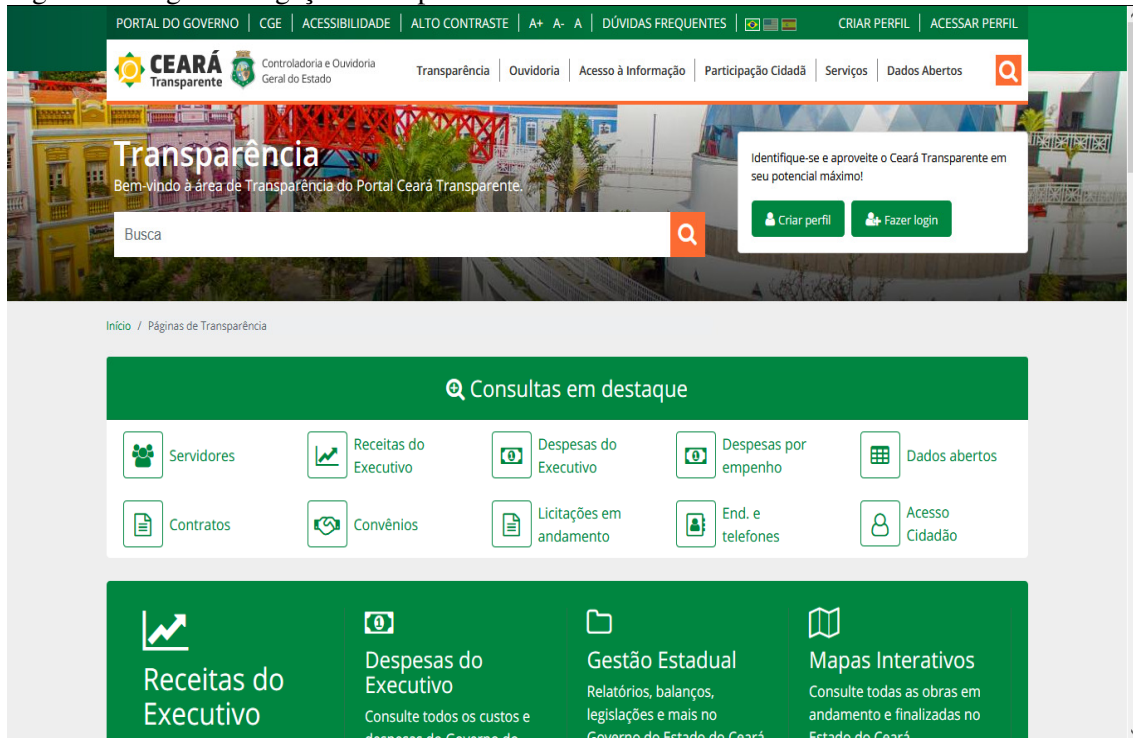


Fonte: <https://cearatr transparente.ce.gov.br/>

As apresentações das páginas são moldadas de acordo com os dispositivos que a acessam, seja ele PC, *Tablet* ou *Smartphone*.

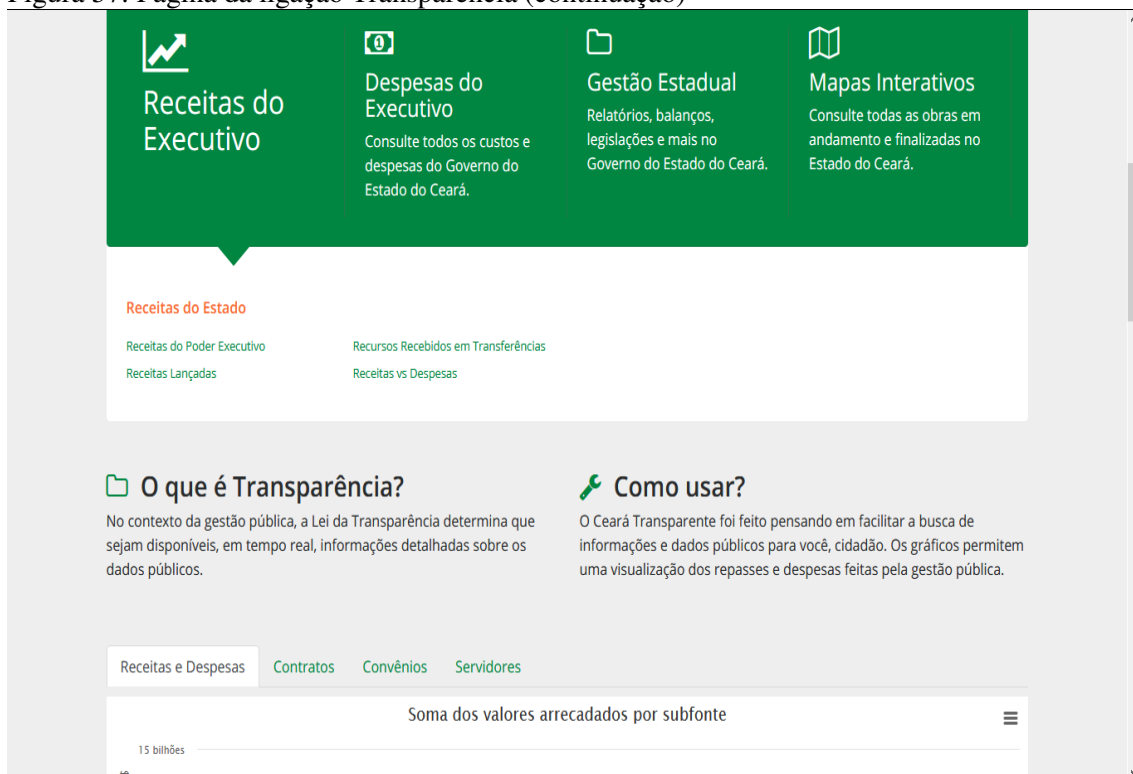
Dando sequência, acessando a ligação *Transparência*, a página que se segue apresenta as mesmas “*consultas em destaque*” da página principal aliada a outras informações que no conjunto é o núcleo da transparência quanto ao uso dos recursos públicos, como é apresentado na figura seguinte.

Figura 56: Página da ligação Transparência



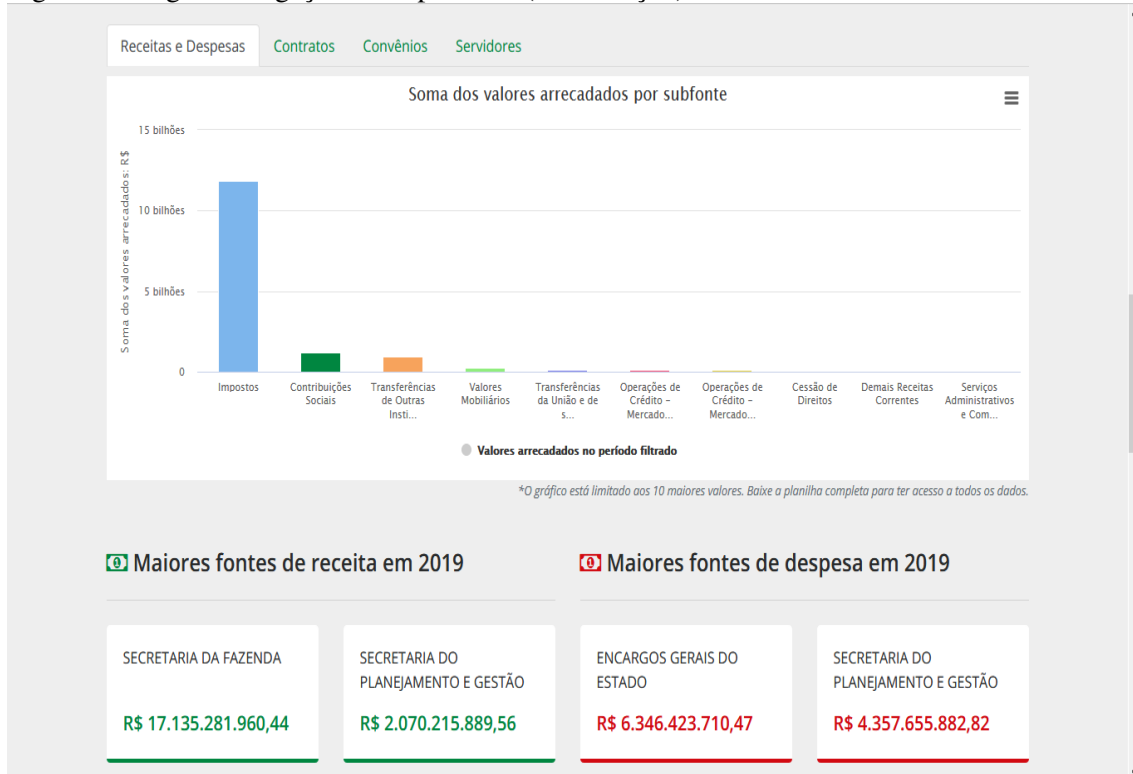
Fonte: <https://cearatransparente.ce.gov.br/>

Figura 57: Página da ligação Transparência (continuação)



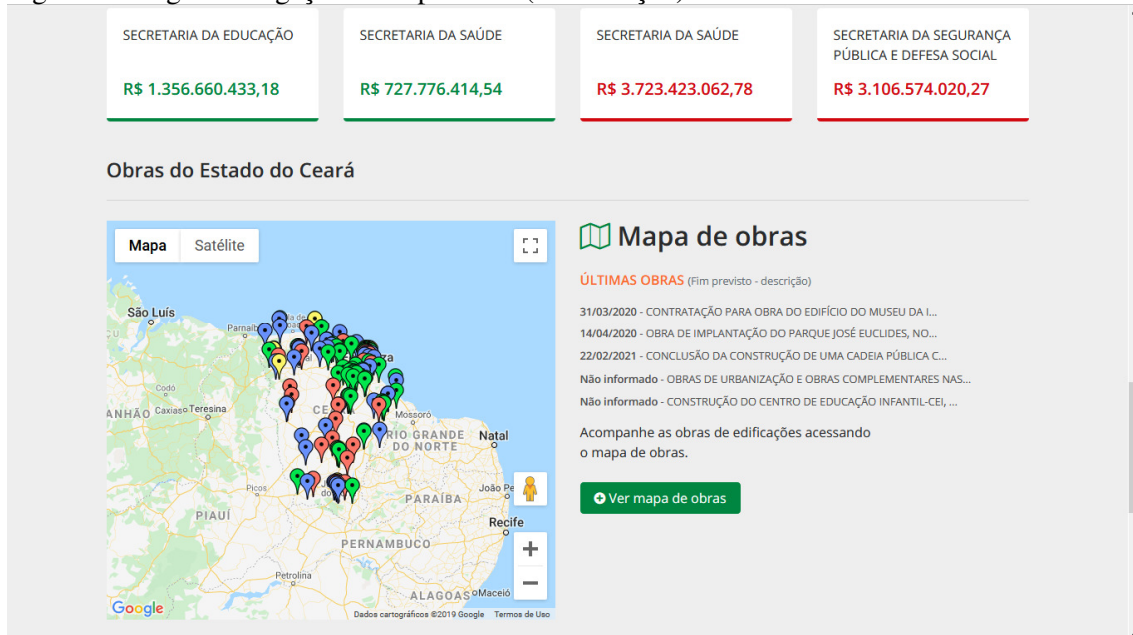
Fonte: <https://cearatransparente.ce.gov.br/>

Figura 58: Página da ligação Transparência (continuação)



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

Figura 59: Página da ligação Transparência (continuação)



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

Figura 60: Página da ligação Transparência (continuação)



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

Na ligação seguinte da página principal, temos a *Ouvidoria*, nela encontramos as informações relacionadas com o tema e uma explicação de que é uma ouvidoria e a sua função.

Ouvidoria é o canal de comunicação principal entre os cidadãos e as várias instituições governamentais. Essa ferramenta permite um diálogo aberto do cidadão com o poder público. Permite também o controle de qualidade dos serviços públicos, através das sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias recebidas da população. Depois de receber as manifestações, a ouvidoria faz uma análise delas e as encaminha para as áreas responsáveis. Além disso, a partir das informações trazidas pelos cidadãos, a ouvidoria pode identificar melhorias e propor mudanças, tal como apontar irregularidades em algum órgão ou entidade.

Encontramos ainda:

- Artigos e Publicações Acadêmicas – “*Espaço destinado para divulgação de trabalhos profissionais e acadêmicos que versam sobre Ouvidoria, Acesso à Informação, Participação, Controle Social e temas correlatos*”.
- Ouvidoria Digital – Onde são divulgados “*Os Relatórios de Gestão de Ouvidoria contendo a quantidade de manifestações recebidas, órgãos e*

entidades destinatários, meio de entrada, assuntos mais demandados, satisfação dos usuários...”.

- Estatísticas de manifestações de ouvidoria – *“Consulte as estatísticas e dados sobre as manifestações de Ouvidoria criadas por cidadãos desde março de 2018”.*
- Pesquisa de satisfação da Ouvidoria Digital – *“Painéis estatísticos mensais como dos dados consolidados da pesquisa de satisfação de ouvidoria, das avaliações de atendimento realizadas pelos cidadãos”.*
- Próximos de eventos – *“Acompanhe a programação dos eventos promovidos pelo Estado do Ceará. O planejamento engloba eventos abertos à população, além de cursos e formações voltados aos servidores de órgãos e entidades estaduais, a fim de promover o engajamento e a disseminação de práticas que contribuam com o desenvolvimento da cidadania”.*
- Rede de Ouvidorias – *“O modelo de gestão de ouvidorias em rede garante a uniformidade de processos, procedimentos e disponibilização das informações”.*
- Canais de atendimento – *“Oferece ferramentas para que você possa enviar sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias relativas aos serviços públicos, além de acompanhar as últimas informações sobre o governo do Estado”.*

As figuras a seguir apresentam a página relativo a Ouvidoria.

Figura 61: Página da ligação Ouvidoria

PORTAL DO GOVERNO | CGE | ACESSIBILIDADE | ALTO CONTRASTE | A+ A- A | DÚVIDAS FREQUENTES | CRIAR PERFIL | ACESSAR PERFIL

CEARÁ Transparente | Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado | Transparência | Ouvidoria | Acesso à Informação | Participação Cidadã | Serviços | Dados Abertos

Ouvidoria Digital

Bem vindo à área de Ouvidoria Digital do Portal Ceará Transparente.

Busca

Identifique-se e aproveite o Ceará Transparente em seu potencial máximo!

[Criar perfil](#) [Fazer login](#)

[REGISTRAR NOVA MANIFESTAÇÃO](#)

[ACOMPANHAR MANIFESTAÇÃO](#)

i O que é Ouvidoria?
Em administração pública, Ouvidoria é o canal de comunicação principal

🔑 Como usar?
O Ceará Transparente foi feito para facilitar a comunicação entre você,

Fonte: <https://cearatr transparente.ce.gov.br/>

Figura 62: Página da ligação Ouvidoria (continuação)

i O que é Ouvidoria?
Em administração pública, Ouvidoria é o canal de comunicação principal entre os cidadãos e as várias instituições governamentais. Essa ferramenta permite um diálogo aberto do cidadão com o poder público. Permite também o controle de qualidade dos serviços públicos, através das sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias recebidas da população. Depois de receber as manifestações, a ouvidoria faz uma análise delas e as encaminha para as áreas responsáveis. Além disso, a partir das informações trazidas pelos cidadãos, a ouvidoria pode identificar melhorias e propor mudanças, tal como apontar irregularidades em algum órgão ou entidade. [Explicação em cordel](#)

[Leia mais](#)

🔑 Como usar?
O Ceará Transparente foi feito para facilitar a comunicação entre você, cidadão, e as várias instituições governamentais. O sistema possibilita que você registre novas sugestões, elogios, reclamações e denúncias.

[Leia mais](#)

[Relatórios de Gestão](#)

[Legislação](#)

Artigos e Publicações Acadêmicas
Espaço destinado para divulgação de trabalhos profissionais e acadêmicos que versam sobre Ouvidoria, Acesso à Informação, Participação, Controle Social e temas correlatos.

Artigos

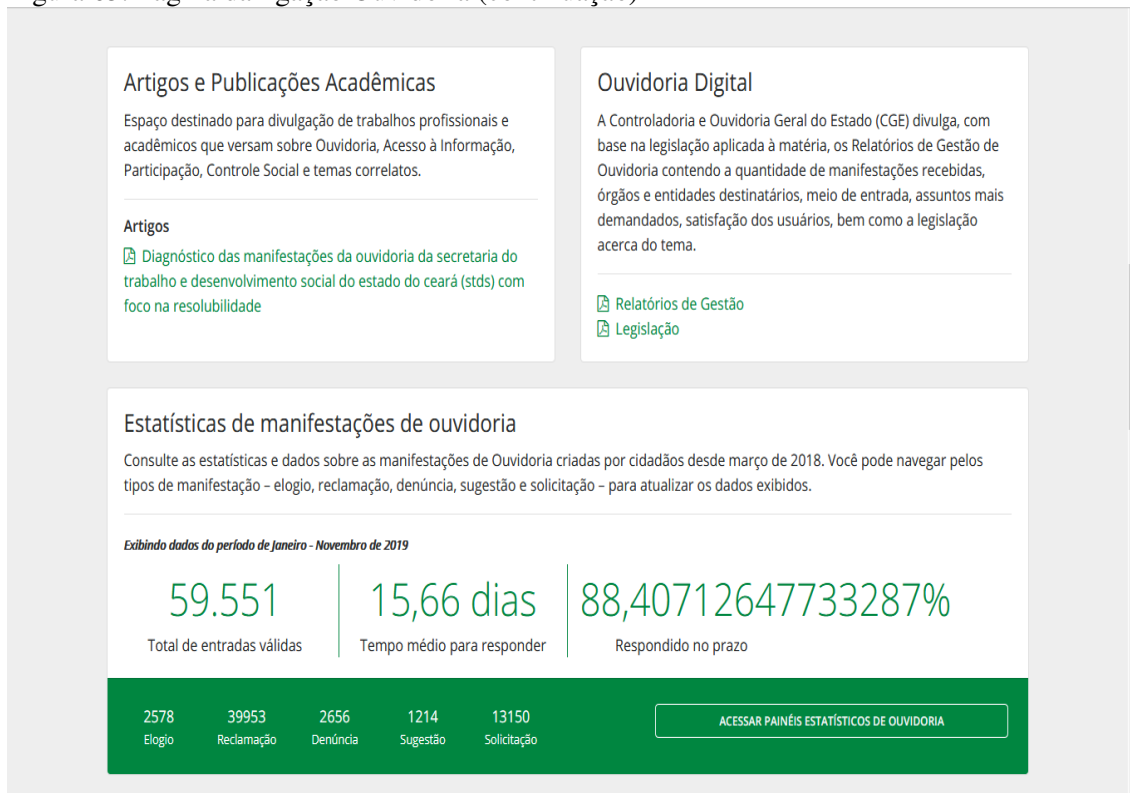
[Diagnóstico das manifestações da ouvidoria da secretaria do trabalho e desenvolvimento social do estado do ceará \(stds\) com foco na resolubilidade](#)

Ouvidoria Digital
A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) divulga, com base na legislação aplicada à matéria, os Relatórios de Gestão de Ouvidoria contendo a quantidade de manifestações recebidas, órgãos e entidades destinatários, meio de entrada, assuntos mais demandados, satisfação dos usuários, bem como a legislação acerca do tema.

Estatísticas de manifestações de ouvidoria

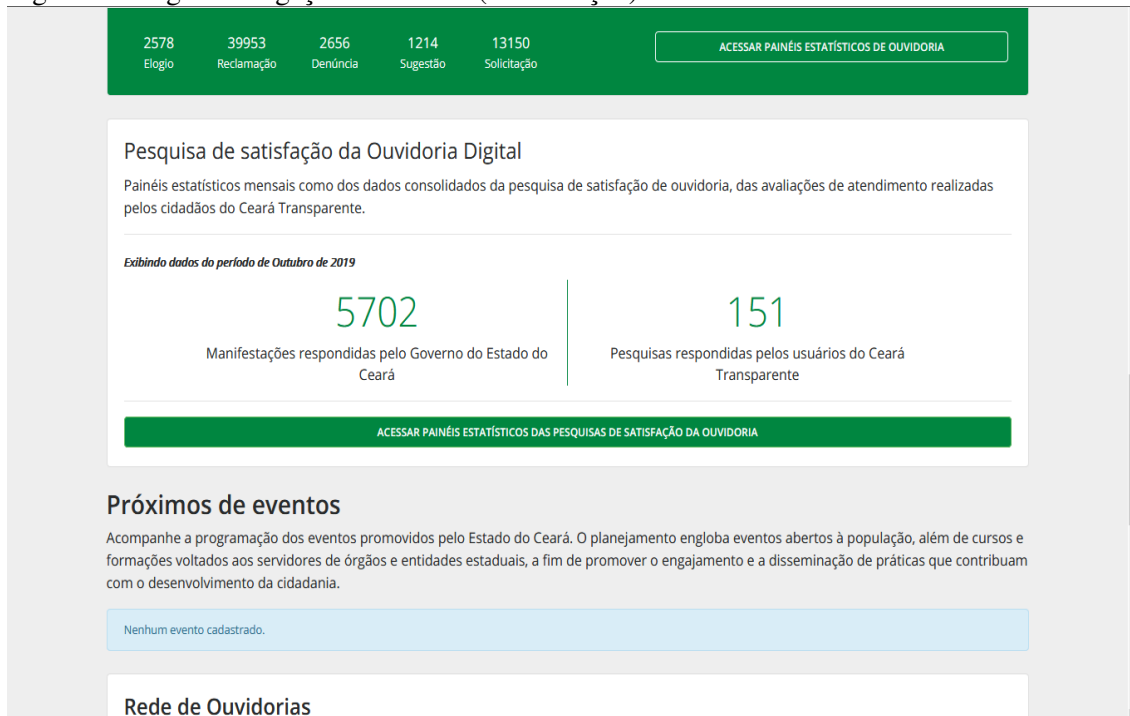
Fonte: <https://cearatr transparente.ce.gov.br/>

Figura 63: Página da ligação Ouvidoria (continuação)



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

Figura 64: Página da ligação Ouvidoria (continuação)



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

Figura 65: Página da ligação Ouvidoria (continuação)



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

Continuando explorando o Ceará Transparente, a próxima ligação é o “Acesso à Informação”. Nessa página, encontramos onde pode ser realizada um pedido de informação e o seu acompanhamento através de um número de protocolo e senha. Possui também um quadro mostrando todas as solicitações de acesso à informação que estão em atendimento ou já foram atendidas e qual o órgão envolvido na resposta. Há um informativo sobre o que é o acesso à Informação e como utilizar, um quadro Estatístico, um quadro de pesquisa de satisfação, outro informativo sobre Informações Sigilosas, e no final como em todas as páginas, os canais de atendimento do portal. As páginas são mostradas nas figuras a seguir.

Figura 66: Página da ligação Acesso à Informação



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

Figura 67: Página da ligação Acesso à Informação (continuação)

Solicitações de Acesso às Informações públicas

Acompanhe abaixo todas as solicitações de acesso à informação que estão em atendimento e veja qual o órgão envolvido na resposta.

Q

Criado em	Protocolo	Situação	Prazo	Órgão responsável	Descrição
13/11/2019 09:42	5307749	Finalizado	<i>Indefinido</i>	JUCEC	Em caso de falecimento de sócio em um...
13/11/2019 18:59	5308709	Finalizado	<i>Indefinido</i>	DETRAN	Formulário para passe livre para defi...
14/11/2019 11:33	5309327	Em atendimento - setorial	<i>Indefinido</i>	SSPDS	Olá, Estou terminando um trabalho ...
14/11/2019 13:17	5309497	Em atendimento - setorial	<i>Indefinido</i>	PMCE	1 - O Estado do Ceará cumpre a determ...
14/11/2019 14:21	5309590	Em atendimento - setorial	<i>Indefinido</i>	SEFAZ	Gostaria de saber se seria possível o...
14/11/2019 22:00	5309910	Em atendimento - setorial	<i>Indefinido</i>	DETRAN	Não recebi minha crh
14/11/2019 22:40	5309914	Finalizado	<i>Indefinido</i>	SEDUC	Boa noite, gostaria de saber quando c...
18/11/2019 01:33	5310002	Em atendimento - setorial	<i>Indefinido</i>	[SEDUC] CREDE 01 - MARACANAÚ	A pessoa formada em um curso técnico ...

Veja todas as solicitações de acesso públicas registradas no portal Ceará Transparente

 VER TODAS AS SOLICITAÇÕES PÚBLICAS

i O que é Acesso à Informação?

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.

🔑 Como usar?

Para solicitar acesso a uma informação basta preencher um breve formulário dizendo os dados aos quais você deseja ter acesso. Qualquer pedido de informação deve ser respondido em até 20 dias, podendo ser prorrogado esse prazo, mediante justificativa, por mais 10 dias. Caso o pedido seja negado, você pode fazer um recurso no prazo de 10 dias ao

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

Figura 68: Página da ligação Acesso à Informação (continuação)

i O que é Acesso à Informação?

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.

[Leia mais](#)

🔑 Como usar?

Para solicitar acesso a uma informação basta preencher um breve formulário dizendo os dados aos quais você deseja ter acesso. Qualquer pedido de informação deve ser respondido em até 20 dias, podendo ser prorrogado esse prazo, mediante justificativa, por mais 10 dias. Caso o pedido seja negado, você pode fazer um recurso no prazo de 10 dias ao Comitê Gestor de Acesso à Informação.

[Leia mais](#)

Acesso à informação

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) divulga, com base na legislação aplicada à matéria, a jurisprudência firmada nas decisões do Comitê Gestor de Acesso à Informação, os Relatórios de Gestão da Transparência, os Relatórios Estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos, não atendidos e indeferidos por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, bem como a legislação acerca do tema.

Relatórios de Gestão da Transparência

- [Relatórios de Gestão](#)
- [Legislação](#)
- [Relatórios Estatísticos de Acesso à Informação](#)

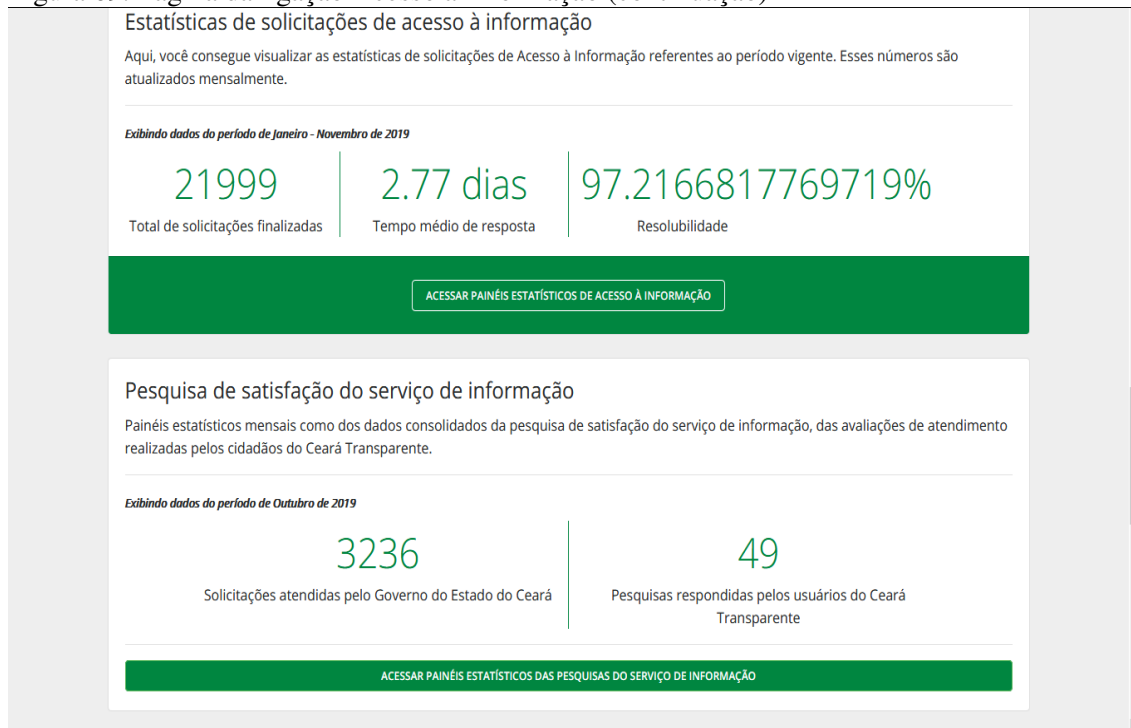
Estatísticas de solicitações de acesso à informação

Aqui, você consegue visualizar as estatísticas de solicitações de Acesso à Informação referentes ao período vigente. Esses números são atualizados mensalmente.

Exibindo dados do período de Janeiro - Novembro de 2019

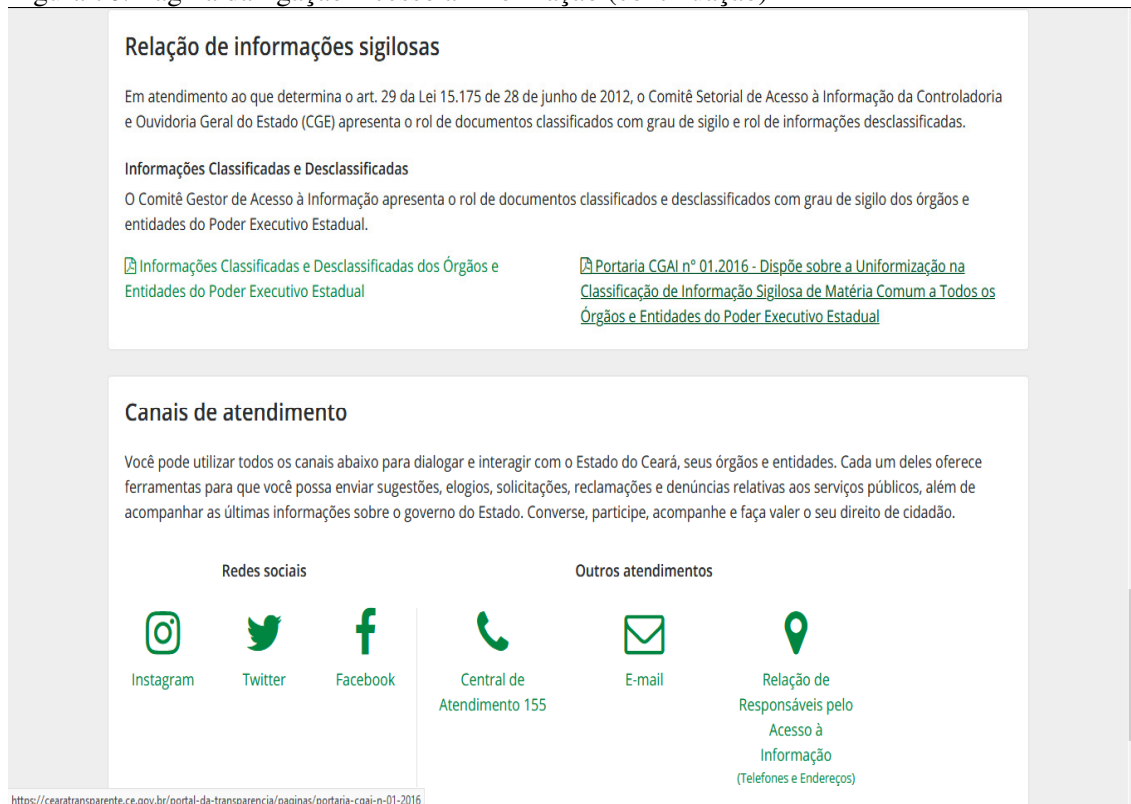
Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

Figura 69: Página da ligação Acesso à Informação (continuação)



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

Figura 70: Página da ligação Acesso à Informação (continuação)



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

Seguindo ainda da esquerda para direita da página principal, encontramos logo após o “Acesso à Informação”, a ligação “Participação Cidadã”. Nele estão as informações relacionadas com o Plano Plurianual (PPA) e contém uma explicação do que se trata.

A elaboração do Plano Plurianual (PPA) ocorre no primeiro ano da gestão e subsidiará o planejamento para os próximos quatro anos que seguirão. É um momento em que todas as instituições públicas estaduais, dos três Poderes idealizam os resultados a serem alcançados e o que farão para alcançá-los. Para além disso, a participação da população nesse momento inicial é de grande importância para direcionar os planos governamentais que estão por vir.

O Plano Plurianual, ou mais conhecido apenas como PPA, é uma lei estadual que serve para direcionar a atuação do Governo por meio de diretrizes, objetivos e metas de médio prazo. Essa lei é elaborada sempre no primeiro ano de cada governo e tem a duração de quatro anos com o intuito de garantir a continuidade dos projetos, mesmo se houver troca de governo, além de servir como uma diretiva ao governante no seu ano inicial.

A página que compõe a Participação Cidadã além das definições acima, há também outras explicações o que é participação do cidadão na elaboração do plano e porque participar, o que é Plano Plurianual (PPA), quais são as etapas do PPA e um gráfico sobre o contexto do PPA que são apresentadas nas figuras a seguir:

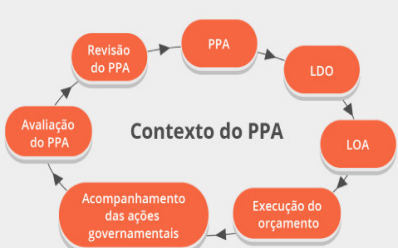
Figura 71: Página da ligação Participação Cidadã



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

Figura 72: Página da ligação Participação Cidadã (continuação)

<h3>O que é participação?</h3> <p>É um direito de todos os cidadãos de compartilhar com o Governo o espaço de decisão dos rumos das mais diversas políticas públicas.</p>	<h3>E por que participar?</h3> <p>A participação cidadã é importante para criação conjunta de um futuro melhor para todos. É onde a sociedade civil pode opinar, debater e construir junto com o Governo melhores políticas públicas.</p>
<h3>O que é Plano Plurianual (PPA)?</h3> <p>O Plano Plurianual, ou mais conhecido apenas como PPA, é uma lei estadual que serve para direcionar a atuação do Governo por meio de diretrizes, objetivos e metas de médio prazo. Essa lei é elaborada sempre no primeiro ano de cada governo e tem a duração de quatro anos com o intuito de garantir a continuidade dos projetos, mesmo se houver troca de governo, além de servir como uma diretriz ao governante no seu ano inicial.</p>	<h3>Quais são as etapas do PPA?</h3> <p>'O PPA estabelece as linhas gerais de atuação e gastos prioritários para os próximos quatro anos. Suas fases são: Elaboração, Monitoramento, Revisão e Avaliação, e todas elas são construídas com o apoio da sociedade, através dos Encontros Regionais. Após a elaboração do PPA, as leis orçamentárias (LDO e LOA) definirão as prioridades e o valor a serem gastos em cada ano para alcançar os resultados esperados.'</p>



O diagrama, intitulado "Contexto do PPA", mostra um ciclo de processos. No topo, "Revisão do PPA" aponta para "PPA", que aponta para "LDO". "LDO" aponta para "LOA", que aponta para "Execução do orçamento". "Execução do orçamento" aponta para "Acompanhamento das ações governamentais", que aponta para "Avaliação do PPA". "Avaliação do PPA" aponta para "Revisão do PPA", fechando o ciclo.

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

A próxima página seguindo a sequência é “*Serviços*”. Esta página destina-se a informar os serviços prestados pelos órgãos estaduais como está descrito nela:

A Carta de Serviços é a ferramenta que tem por objetivo informar detalhadamente os serviços prestados pelos órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual ao cidadão. Nela você pode obter informações sobre os locais, dias e horários de atendimento, taxas e documentos necessários para a realização do serviço, bem como endereços e localização dos órgãos/entidades públicas estaduais. Ao acessá-la, você pode também avaliar e indicar serviços ainda não disponíveis.

Contém ainda um campo de busca, botões para “*Alternar para Pesquisa Avançada*” e “*Alternar para Carta de Serviços*”, e finalizando ícones de “*Glossário*”, “*Fale Conosco*” e “*Avalie o Sistema*” conforme figura a seguir.

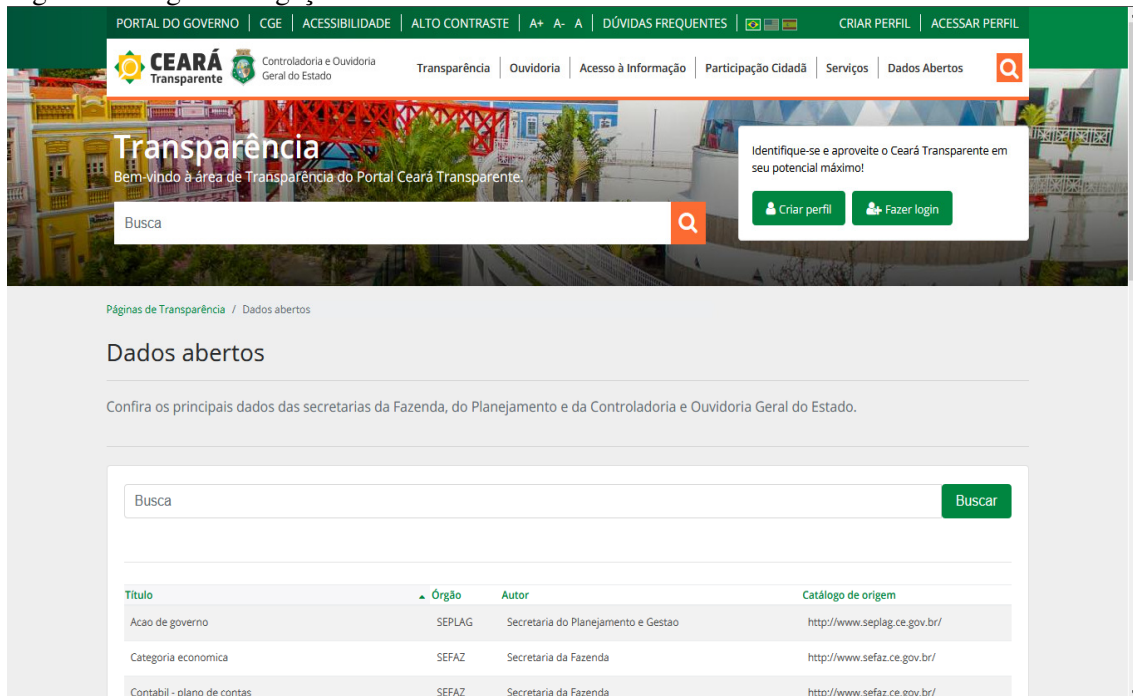
Figura 73: Página da ligação Serviços



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

A próxima ligação, “*Dados Abertos*”, são encontrados dados das secretarias da Fazenda, do Planejamento e da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Possui um campo de busca para facilitar a pesquisa do lhe interessa.

Figura 74: Página da ligação Dados Abertos




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




Figura 75: Página da ligação Dados Abertos (continuação)

Dicionário - Elemento de Despesas	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Fonte	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Fonte de Recurso	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Grupo da Natureza de Despesa	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Grupo Financeiro	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Item da Natureza de Despesa	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Modalidade de Aplicação	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/
Dicionário - Natureza da Despesa	SEFAZ	Secretaria da Fazenda	http://www.sefaz.ce.gov.br/

Total de 85 registros.

1
2
3
4
5
Próxima
Última


MANIFESTE-SE NA OUVIDORIA
 © 2019 - Governo do Estado do Ceará. Todos os direitos reservados.

[Curtir 0](#) [Compartilhar](#)

https://cearatransparente.ce.gov.br/sign_in?locale=pt-BR&ticket_type=sou

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

A ligação “Sobre o Portal” faz uma breve explanação sobre os objetivos do portal, porque foi concebido e qual a legislação que o rege. Conta ainda com um anexo onde estão disponibilizados os acessos desde de 2014, e um campo de filtro para uma busca mais refinada e no final da página uma pesquisa de satisfação.

Figura 76: Página da ligação Sobre o Portal

PORTAL DO GOVERNO | CGE | ACESSIBILIDADE | ALTO CONTRASTE | A+ A- A | DÚVIDAS FREQUENTES | CRIAR PERFIL | ACESSAR PERFIL

CEARÁ Transparente | Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado | Transparência | Ouvidoria | Acesso à Informação | Participação Cidadã | Serviços | Dados Abertos

Transparência
Bem-vindo à área de Transparência do Portal Ceará Transparente.

Busca

Identifique-se e aproveite o Ceará Transparente em seu potencial máximo!
[Criar perfil](#) [Fazer login](#)

Início / Páginas de Transparência / Sobre o portal

Gostou da página? [Clique aqui](#) e diga o que achou!

Sobre o portal [Imprimir](#)

O Portal Ceará Transparente tem como objetivo possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará, em consonância com a Lei Estadual n.º 13.875/2007 e o Decreto 30.939/2012.

O portal foi concebido para ser um importante instrumento de Transparência das ações do Governo do Estado do Ceará. Com isso, o intuito do Portal é propiciar ao cidadão, por meio de um único canal, o acesso didático e célere às principais informações do Governo do Estado do Ceará.

Nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e ainda o Portal permite o acompanhamento dos contratos e convênios firmados pelo


































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

Figura 77: Página da ligação Sobre o Portal (continuação)

Anexos























Filtrar por ano da disponibilização

Todos


 Acessos ao Portal Outubro 2019 <small>Disponibilizado em 04/11/2019</small>	 Acessos ao Portal Setembro 2019 <small>Disponibilizado em 02/10/2019</small>	 Acessos ao Portal Agosto 2019 <small>Disponibilizado em 02/09/2019</small>
 Acessos ao Portal Julho 2019 <small>Disponibilizado em 02/08/2019</small>	 Acessos ao Portal Junho 2019 <small>Disponibilizado em 01/07/2019</small>	 Acessos ao Portal Maio 2019 <small>Disponibilizado em 05/06/2019</small>
 Acessos ao Portal Abril 2019 <small>Disponibilizado em 03/05/2019</small>	 Acessos ao Portal Março 2019 <small>Disponibilizado em 01/04/2019</small>	 Acessos ao Portal Fevereiro 2019 <small>Disponibilizado em 12/03/2019</small>
 Acessos ao Portal Janeiro 2019 <small>Disponibilizado em 01/02/2019</small>	 Acessos ao Portal Dezembro 2018 <small>Disponibilizado em 02/01/2019</small>	 Acessos ao Portal Novembro 2018 <small>Disponibilizado em 10/12/2018</small>
 Acessos ao Portal Outubro 2018 <small>Disponibilizado em 01/11/2018</small>	 Acessos ao Portal Setembro 2018 <small>Disponibilizado em 01/10/2018</small>	 Acessos ao Portal Agosto 2018 <small>Disponibilizado em 24/09/2018</small>
 Acessos ao Portal Julho 2018 <small>Disponibilizado em 07/08/2018</small>	 Acessos ao Portal Junho de 2018 <small>Disponibilizado em 03/07/2018</small>	 Acessos ao Portal Maio 2018 <small>Disponibilizado em 01/06/2018</small>
 Acessos ao Portal Abril 2018 <small>Disponibilizado em 04/05/2018</small>	 Acessos ao Portal Março 2018 <small>Disponibilizado em 03/04/2018</small>	 Acessos ao Portal Fevereiro 2018 <small>Disponibilizado em 02/03/2018</small>
 Acessos ao Portal Dezembro 2017 <small>Disponibilizado em 01/02/2018</small>	 Acessos ao Portal Janeiro 2018 <small>Disponibilizado em 01/02/2018</small>	 Acessos ao Portal Novembro 2017 <small>Disponibilizado em 01/12/2017</small>
 Acessos ao Portal Outubro 2017 <small>Disponibilizado em 06/11/2017</small>	 Acessos ao Portal Setembro 2017 <small>Disponibilizado em 02/10/2017</small>	 Acessos ao Portal Julho 2017 <small>Disponibilizado em 01/08/2017</small>
 Acessos ao Portal Junho 2017 <small>Disponibilizado em 03/07/2017</small>	 Acessos ao Portal Maio 2017 <small>Disponibilizado em 01/06/2017</small>	 Acessos ao Portal Abril 2017 <small>Disponibilizado em 02/05/2017</small>
 Acessos ao Portal Março 2017 <small>Disponibilizado em 02/04/2017</small>	 Acessos ao Portal Fevereiro 2017 <small>Disponibilizado em 01/03/2017</small>	 Acessos ao Portal Janeiro 2017 <small>Disponibilizado em 03/02/2017</small>

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

Figura 78: Página da ligação Sobre o Portal (continuação)

 Acessos ao Portal Outubro 2017 <small>Disponibilizado em 06/11/2017</small>	 Acessos ao Portal Setembro 2017 <small>Disponibilizado em 02/10/2017</small>	 Acessos ao Portal Julho 2017 <small>Disponibilizado em 01/08/2017</small>
 Acessos ao Portal Junho 2017 <small>Disponibilizado em 03/07/2017</small>	 Acessos ao Portal Maio 2017 <small>Disponibilizado em 01/06/2017</small>	 Acessos ao Portal Abril 2017 <small>Disponibilizado em 02/05/2017</small>
 Acessos ao Portal Março 2017 <small>Disponibilizado em 03/04/2017</small>	 Acessos ao Portal Fevereiro 2017 <small>Disponibilizado em 09/03/2017</small>	 Acessos ao Portal Janeiro 2017 <small>Disponibilizado em 03/02/2017</small>
 Acessos ao Portal Dezembro 2016 <small>Disponibilizado em 09/01/2017</small>	 Acessos ao Portal Novembro 2016 <small>Disponibilizado em 08/12/2016</small>	 Acessos ao Portal Outubro 2016 <small>Disponibilizado em 03/11/2016</small>
 Manual Portal da Transparência <small>Disponibilizado em 26/10/2016</small>	 Acessos ao Portal Setembro 2016 <small>Disponibilizado em 03/10/2016</small>	 Acessos ao Portal Agosto 2016 <small>Disponibilizado em 01/09/2016</small>
 Acessos ao Portal Julho 2016 <small>Disponibilizado em 11/08/2016</small>	 Acessos ao Portal Junho 2016 <small>Disponibilizado em 05/07/2016</small>	 Acessos ao Portal Maio 2016 <small>Disponibilizado em 02/06/2016</small>
 Acessos ao Portal Março 2016 <small>Disponibilizado em 04/04/2016</small>	 Acessos ao Portal Fevereiro 2016 <small>Disponibilizado em 01/03/2016</small>	 Acessos ao Portal Janeiro 2016 <small>Disponibilizado em 03/02/2016</small>
 Acessos ao Portal 2014 <small>Disponibilizado em 04/05/2014</small>		

Qual o seu nível de satisfação com essa página?



Muito insatisfeito Um pouco insatisfeito Neutro Um pouco satisfeito Muito satisfeito

[Ver resultados](#)

https://ceartransparente.ce.gov.br/attachments/ea9246c94c37889ee436a1e468d83d78bd9dc2f/store/5d8c985ae39b437716ef3b1b1e2bc3cf991005f9d4029b2804b4ee01566/1396_AcessosaoPortalDezembro2016.pdf

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

Finalizando a sequência de ligações temos o “*Mapa do Site*”, onde é encontrado nessa página, todas as ligações que o compõe, podendo em caso de dificuldade de localizar a informação desejada, conseguir aceder a esta, diretamente deste setor.

Figura 79: Página da ligação Mapa do Site



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

Como podemos observar, o portal está em constante evolução, satisfazendo as exigências e solicitações da população e adaptando-se às leis vigentes. O resultado desse processo evolutivo foi um sítio com um ótimo nível de informações cujo o endereço, www.ceartransparente.ce.gov.br, além de acesso direto, também consta como ligação em todas os sítios pertencentes à administração pública estadual, facilitando assim que o cidadão possa ter acesso e dar a sua contribuição como agente fiscalizador do bom uso dos recursos públicos.

O resultado encontrado neste capítulo será discutido no tópico destinado à discussão dos resultados. Para esta discussão, foi eleito o portal Ceará Transparente por ser um sítio reconhecido na sua categoria de transparência e premiado internacionalmente, além de facilitar a pesquisa por parte do investigador por trabalhar no local onde é hospedado o dito portal.

7.5 Resumo do Capítulo

Este capítulo apresentou os resultados da pesquisa realizada nos sítios previamente escolhidos, dando ênfase aos portais brasileiros e uma especial atenção ao portal do Estado do Ceará. Nos portais estrangeiros abordados, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, França e Portugal, foi feita uma exploração em que logo se chegou à conclusão que neles a obtenção da informação, não é muito amigável. Sendo necessário que o utilizador tenha um conhecimento mínimo de informática ou lançar mão de grupos especializados para a extração do que deseja, pois, os dados neles contidos estão geralmente em estado bruto, ou seja, é preciso fazer *download*, abri-lo num software de folha de cálculo e filtrar a busca da informação. Portanto, em nosso entendimento a transparência fica de certo modo comprometida. A ressalva fica por conta do portal de Portugal em que apresenta dois portais, sendo um dedicado ao *e-government* e outro a transparência das contas públicas e que segue a verdadeira essência da transparência como conhecemos com uma única observação, os dados disponibilizados no momento da pesquisa eram de 2016.

Os portais brasileiros abordados foram vistos na sua composição, conteúdo e informações disponibilizadas bem como nas suas apresentações e particularidades de cada um, cabendo ao portal do Estado do Ceará uma exploração mais apurada devido ser o alvo do presente estudo.

No capítulo a seguir trataremos do núcleo de nossa investigação, procurando averiguar os questionamentos que deram origem à presente pesquisa e assim legitimar as hipóteses levantadas que motivaram esta investigação.

Capítulo VIII – Discussão dos Resultados

8. Introdução

Neste capítulo é feita uma análise dos resultados obtidos através da pesquisa no portal da transparência do Estado do Ceará. É uma fase decisiva nos resultados do trabalho em que o pesquisador procura apresentar o conhecimento produzido a partir da obtenção dos dados recolhidos no decorrer da investigação. Ainda nesta fase há o cruzamento pelo pesquisador das experiências e conceitos de investigações efetuadas anteriormente e sugere o seu próprio entendimento das informações encontradas.

Inicialmente foi feita a análise comparativa entre o *check list* e o portal da transparência do Estado do Ceará quanto o grau de satisfação dos itens e questionamentos, obtendo assim os resultados quanto ao problema da investigação e validação do resultado.

No seguimento foi testado o modelo proposto de portal da transparência perante os itens do *check list*, no caso os questionamentos não foram aproveitados devido ao seu uso ser aplicado em um sítio já em operação. Com isso, conferindo cada item em relação ao modelo chegou-se à validação do contributo da presente investigação.

8.1 Análise dos resultados

A análise recai na comparação do *check list* elaborado no Capítulo V com os resultados apresentados no Capítulo VII, com o portal da transparência do Estado do Ceará, chamado atualmente de Ceará Transparente, alvo de nosso estudo por ser um portal reconhecido tanto em nível nacional como premiado internacionalmente.

Será verificado nesse estudo se o portal da transparência do estado do Ceará satisfaz os requisitos relacionados no *check list* que são: Segurança da Informação; Comunicação; Internet e Informação; Sistema da Informação e Adequação à Legislação.

Para que os objetivos fossem atingidos, foi verificado *in loco* junto da equipe que mantem o portal da transparência do Estado do Ceará, na Controladoria e Ouvidoria Geral do Ceará, o quanto é satisfeito cada um dos itens do *check list*. Para isso elaboramos um

quadro com escala de 1 a 5, onde significa: 1 – Pésimo, 2 – Ruim, 3 – Regular, 4 – Bom, 5 – Ótimo.

Quadro 16: Resposta ao *check list*

Item	Questionamentos	Atende S/N	Grau de atendimento			
			Ruim	Regular	Bom	Ótimo
Segurança da Informação	Informação Confiável	S			X	
	Informação segura	S			X	
	Possibilidade de alterar a informação fora do ambiente do sistema estadual	S			X	
	Detecção em tempo hábil de alguma inconsistência da informação ou tratamento impróprio dos dados	S		X		
Comunicação	Comunicação direta com a sociedade	S				X
	Fácil compreensão	S			X	
Internet e informação	Uso de rede de fibra ótica	S				X
Sistema de Informação	Arquitetura do Ceará Transparente	S			X	
	Infraestrutura	S			X	
Contexto Legal	Atendimento a Legislação	S				X

Fonte: O autor

8.1.1 Segurança da informação

A segurança da informação, como já foi definida no Capítulo V, é garantir a confidencialidade, integridade e disponibilidade de todo e qualquer dado de base para informação relevante que tenha valor para uma pessoa ou organização, seja ela pública ou privada. Para verificarmos com maior precisão este item, foi feita uma subdivisão criando novos subitens, chamados questionamentos, que foram:

- Informação Confiável;
- Informação Segura;
- Possibilidade de alterar a informação fora do ambiente do sistema estadual;
- Detecção em tempo hábil, de alguma inconsistência da informação ou tratamento impróprio dos dados.

8.1.1.1 Informação confiável

O requisito é atendido e atribuído um conceito “Bom” no grau de atendimento. Embora as informações do portal dependam totalmente do órgão informante, ela passa

por ser confiável na medida que entra no sistema, sendo constantemente verificada pelo administrador do sítio.

8.1.1.2 Informação segura

Atende ao requisito de que a informação é segura e é conceituada como “Bom”. Há a preservação dos três aspectos críticos da informação que de acordo com Gouveia (2016) estão associados à informação e são utilizados como referência na garantia da sua segurança que são: a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade. Também conhecida pela sigla CID.

8.1.1.3 Possibilidade de alterar a informação fora do ambiente do sistema estadual

A possibilidade é remota, é necessário um grande conhecimento de informática para burlar a segurança. É atribuído nesse item o conceito “Bom”, a própria equipe responsável pela segurança sugeriu esse conceito. Ainda de acordo com a equipe da CGE, a segurança é feita por camadas em que cada camada possui funcionalidades que abrange diferentes partes da segurança da informação.

8.1.1.4 Detecção em tempo hábil de alguma inconsistência da informação ou tratamento impróprio dos dados

Neste item, embora tenha atendido quanto à detecção da inconsistência da informação, o conceito ficou em “Regular”. Tal facto deve-se ao grande volume de dados podendo com isso haver alguma demora na detecção e correção da inconsistência. Uma equipe trabalha diretamente na busca por alguma incongruência na informação publicada.

8.1.2 Comunicação

A comunicação é essencial na interação humana, e é por meio dela que há a troca de informação, tão necessária para uma convivência em coletividade. O procedimento de

se comunicar sugere um intercâmbio social em que na sociedade atual, as ações que são realizadas diariamente, dependem de inúmeros sistemas para as suportar e tornar viáveis.

Então, a comunicação é suportada também por uma troca de informação entre dois ou mais interlocutores que permite a criação de mensagens que fluem nos dois sentidos.

Para a verificação deste item, a questão foi subdividida em duas partes para uma maior precisão na definição do resultado. Os subitens são:

- Comunicação direta com a sociedade;
- Fácil compreensão do cidadão comum, da informação que se quer passar.

8.1.2.1 Comunicação direta com a sociedade

A Comunicação direta com a sociedade é realizada através da transparência ativa, que é aquela em que as informações já se encontram disponibilizadas no sítio e são constantemente atualizadas e pela transparência passiva que é aquela sob demanda. Ou seja, é quando o cidadão solicita alguma informação que não consta no sítio.

A transparência ativa no ano de 2019 consolidou-se como a principal ferramenta do Ceará Transparente, registrou nesse ano de 2019, pouco mais de 1,4 milhões de acessos, realizados por 822.473 utilizadores⁴⁸.

A transparência passiva no mesmo ano, registrou 33.361 demandas, tendo entre os órgãos que mais foram demandados, a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará, o Departamento Estadual de Trânsito, a Secretaria da Fazenda, a CGE e a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos. O atendimento a estas solicitações teve um prazo médio de resposta, de três dias⁴⁹.

O atendimento para esse item é satisfeito e obteve o conceito “ótimo”. Tal facto deve-se aos vários canais de comunicação com o cidadão dentro do *site* com rápido

⁴⁸ <https://www.cge.ce.gov.br/2020/01/09/cge-divulga-dados-da-transparencia-durante-o-ano-de-2019/>

⁴⁹ <https://www.cge.ce.gov.br/2020/01/09/cge-divulga-dados-da-transparencia-durante-o-ano-de-2019/>

retorno aos questionamentos. Na figura a seguir mostra algumas das solicitações de acesso à informação.

Figura 80: Solicitações de acesso à informação.

Solicitações de Acesso às Informações públicas

Acompanhe abaixo todas as solicitações de acesso à informação que estão em atendimento e veja qual o órgão envolvido na resposta.

Criado em	Protocolo	Situação	Prazo	Órgão responsável	Descrição
11/02/2020 14:05	5364289	Finalizado	<i>Indefinido</i>	CGE	Boa tarde. Prestei o último concur...
11/02/2020 14:50	5364335	Recurso solicitado (primeira instância)	<i>Indefinido</i>	SEFAZ	Paguei duplicada a primeira parcela d...
11/02/2020 15:56	5364419	Finalizado	<i>Indefinido</i>	SEFAZ	Boa Tarde. No Ceará, é permitida a ut...
12/02/2020 10:17	5364852	Finalizado	<i>Indefinido</i>	SEFAZ	Precisamos dar baixa em uma inscrição...
12/02/2020 21:44	5365455	Finalizado	<i>Indefinido</i>	SEFAZ	Boa noite, Fiz a aquisição de uma ...
13/02/2020 08:12	5365502	Finalizado	<i>Indefinido</i>	SEDUC	Queria saber os conteúdos, da prova d...
14/02/2020 20:10	5367019	Finalizado	<i>Indefinido</i>	PMCE	gostaria de saber se existe previsão ...
17/02/2020 08:23	5367145	Em atendimento - setorial	<i>Indefinido</i>	SEDUC	como faço para saber a rota dos ôníbu...

Veja todas as solicitações de acesso públicas registradas no portal Ceará Transparente

[VER TODAS AS SOLICITAÇÕES PÚBLICAS](#)

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

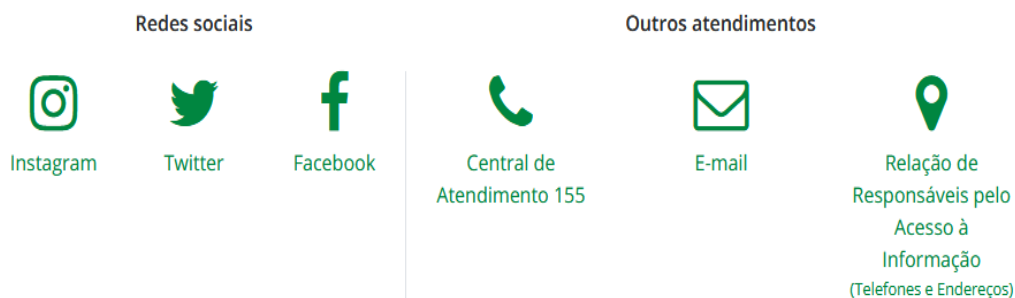
A solicitação é cadastrada e contém data, um número de protocolo, situação, prazo, órgão responsável pela resposta e uma descrição do que está sendo pedido. Ainda é possível ver a solicitação detalhada, clicando no pedido. Pode ainda qualquer cidadão, ver todas as solicitações de informações públicas do sítio clicando no botão “*ver todas as solicitações públicas*”.

No sítio Ceará Transparente consta sobre o item em questão o seguinte:

Você pode utilizar todos os canais abaixo para dialogar e interagir com o Estado do Ceará, seus órgãos e entidades. Cada um deles oferece ferramentas para que você possa enviar sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias relativas aos serviços públicos, além de acompanhar as últimas informações sobre o governo do Estado. Converse, participe, acompanhe e faça valer o seu direito de cidadão.

Os canais para comunicação à disposição da população estão ilustrados na figura a seguir, que foi extraída do próprio sítio Ceará Transparente (*cearatransparente.ce.gov.br*).

Figura 81: Canais de atendimento

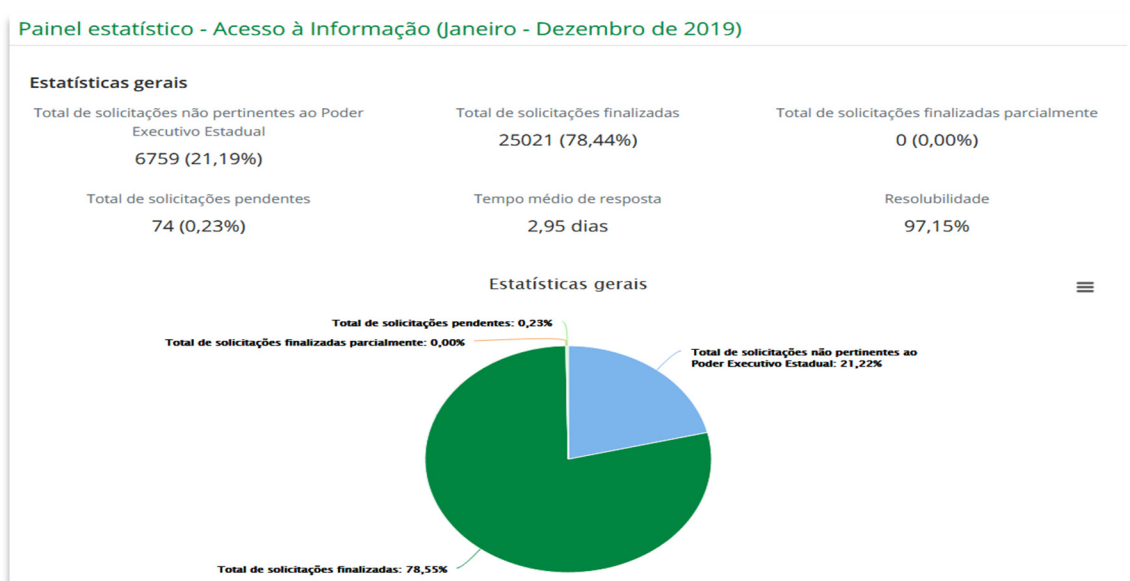


Fonte: *www.cearatransparente.ce.gov.br*

Com esses canais, o cidadão pode acessar às informações registrando sua demanda em qualquer uma das redes sociais, Twitter (@cgeceara), Facebook (@cgeceara) e Instagram (@cgeceara), por e-mail (*ouvidoria@cge.ce.gov.br*), por carta ou por meio da Central de Atendimento Telefônico 155 (ligação gratuita), este último, o canal de entrada mais utilizado pela população.

Ainda no acesso à informação, as figuras a seguir apresentam os dados estatísticos do período de janeiro a fevereiro de 2019, em que podemos constatar a efetividade da comunicação do portal Ceará Transparente com a sociedade.

Figura 82: Painel Estatístico Ceará Transparente 2019 – Acesso à Informação

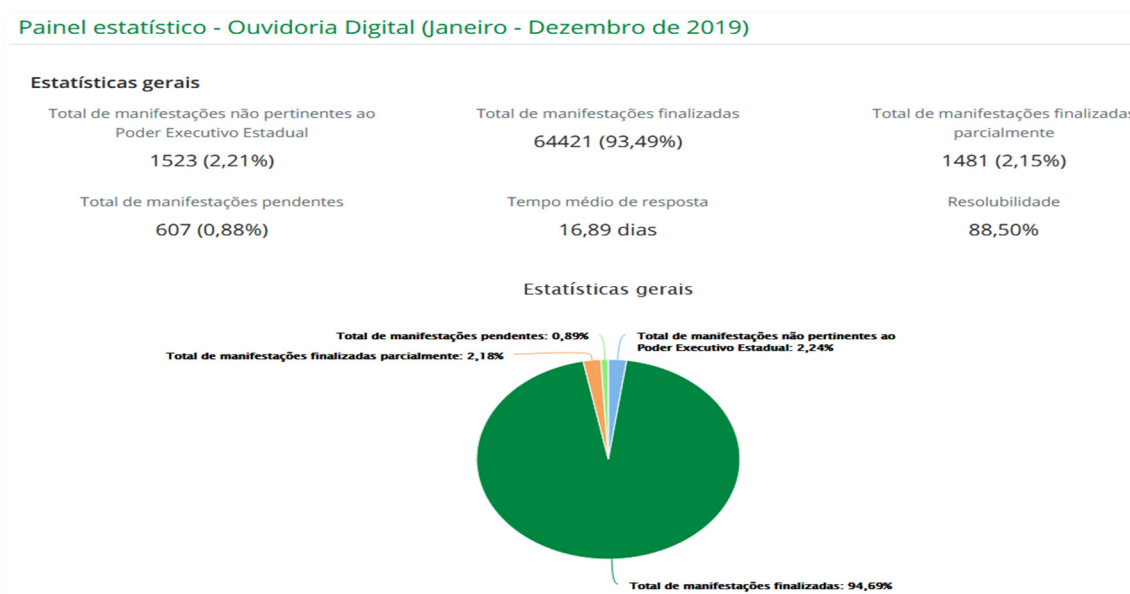


Fonte: www.cearatransparente.ce.gov.br

Cabe destacar que houve uma resolubilidade de 97,15% nos questionamentos com tempo médio de resposta de 2,95 dias.

É digno de registro a Ouvidoria Digital, que também faz parte do Ceará Transparente. O seu painel estatístico apresenta os seguintes resultados.

Figura 83: Painel Estatístico da Ouvidoria Digital

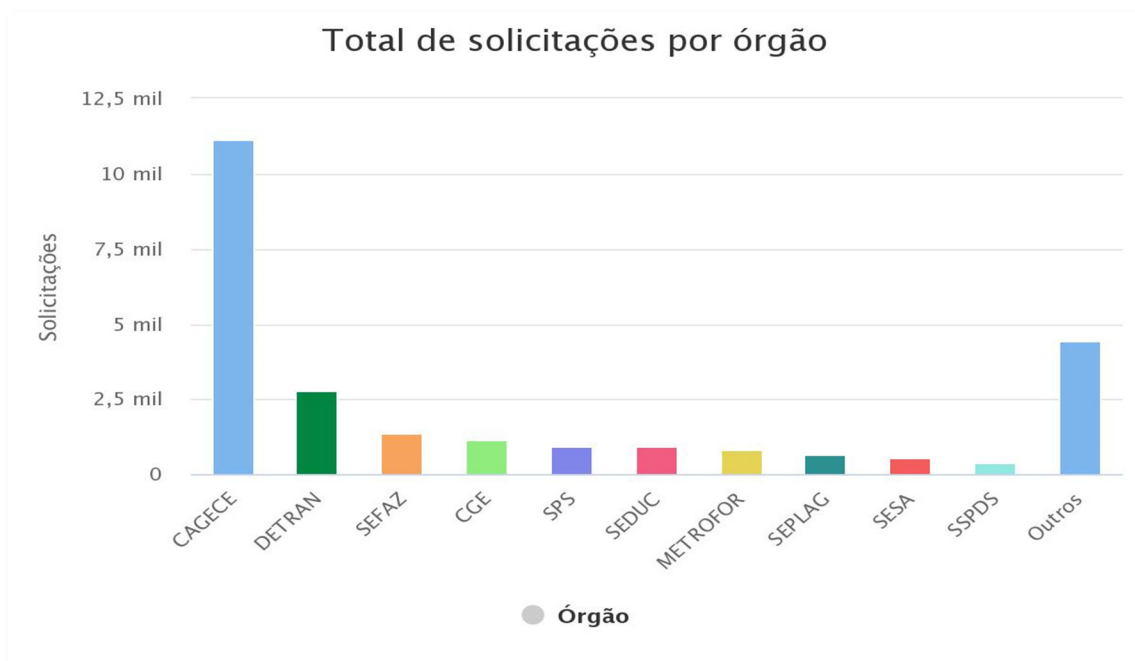


Fonte: www.cearatransparente.ce.gov.br

A ouvidoria digital apresenta um percentual na resolubilidade de 88,50% com tempo médio de 16,89 dias. O tempo alongado em relação ao acesso à informação, é resultado do procedimento para solução dos questionamentos. A demanda é analisada na entrada, repassada ao órgão responsável, que efetuará diligências (onde há a maior demanda de tempo) no sentido de apurar a solicitação e devolver à ouvidoria digital, que por sua vez repassará a resposta ou interessado.

Em relação aos órgãos que são mais solicitados no acesso à informação, a figura 82 apresenta gráfico com esses setores da administração pública do Estado do Ceará.

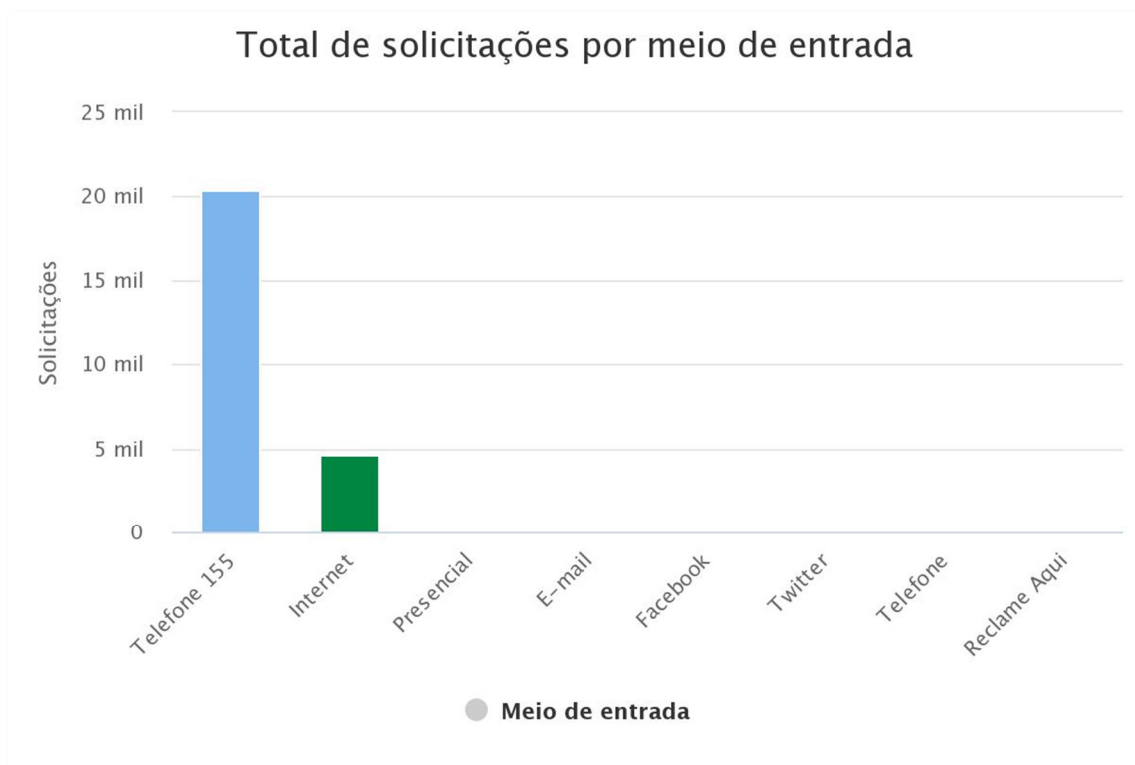
Figura 84: Setores da Administração Pública mais demandados



Fonte: www.cearatransparente.ce.gov.br

Finalizando este item, apresentamos um gráfico na figura 83 em que se mostra qual do meio mais utilizado para o acesso à informação.

Figura 85: Meio mais utilizado no acesso à informação



Fonte: www.ceartransparente.ce.gov.br

Como pode ser visto, o telefone ainda é o meio mais utilizado seguido pela Internet. Mas ao olhar desse pesquisador, não invalida o conceito atribuído a este item do *check list*.

8.1.2.2. Fácil compreensão

Quanto à compreensão do que está disponibilizado no portal Ceará Transparente, não há grandes dificuldades para um cidadão comum compreender as informações que estão contidas no sitio. O conceito “Bom” que lhe foi atribuído é justo.

8.1.3 Internet e informação

Para que informação seja funcional, é preciso que haja uma base tecnológica que torne viável o seu trânsito entre quem emite a mensagem e quem a recebe. E para que isso

ocorra é necessário uma infraestrutura tecnológica definida nos projetos de sistemas de informação que passa normalmente por redes, hardware, sistemas operativos, software e comunicações (GOUVEIA, 2004).

8.1.3.1 Uso de rede de fibra ótica

O Estado do Ceará possui uma excelente rede de fibra ótica que é gerida pela Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará – ETICE, vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão, cuja a missão é *“Fortalecer a gestão pública e o desenvolvimento econômico e social, por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)”*.

Tem por competência:

- 1 – Prestar serviços de TIC aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual, aos Órgãos ou Entidades da União, dos Municípios e de outros poderes, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado;
- 2 – Implementar, operar, gerir, expandir e manter as redes de suporte de serviços de telecomunicações de propriedade ou posse da Administração Pública Estadual;
- 3 – Prestar serviços de transporte de dados, acesso e conexão à Internet em banda larga;
- 4 – Prestar apoio e suporte às políticas públicas de conexão à Internet em banda larga para órgãos e entidades do Estado e pontos de interesse público;
- 5 – Gerir a infraestrutura de redes, objeto de concessão;
- 6 – Prestar serviços de consultoria e assessoria na área de TIC;
- 7 – Prestar serviços em nuvem computacional e prover soluções tecnológicas, seja por meio de tecnologia própria da ETICE ou pela integração de serviços e sistemas de terceiros fornecedores, parceiros de negócios ou clientes da ETICE;

- 8 – Realizar a gestão da infraestrutura corporativa de TIC da Administração Pública Estadual, compreendendo a gestão da Internet, a gestão de riscos e de segurança da informação, além de outras que sejam definidas, relacionadas com as TIC;
- 9 – Assessorar a implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicação dos Ambientes de TIC do Governo do Estado do Ceará;
- 10 – Propor sistemas específicos e soluções de integração dos sistemas corporativos estratégicos no âmbito do Governo;
- 11 – Assessorar ao órgão competente na Administração Pública Estadual na proposição e execução das diretrizes, estratégias, políticas, normas, padrões e orientações para o uso da TIC a serem observadas pela Administração Pública Estadual;
- 12 – Definir a arquitetura de tecnologia digital e desenvolver uma estrutura de sustentação de plataformas digitais;
- 13 – Apoiar a governança digital da Administração Pública Estadual;
- 14 – Desenvolver e gerir os processos referentes às aquisições/contratações corporativas de bens e serviços de TIC no âmbito do Governo do Estado do Ceará;
- 15 – Prestar assessoramento técnico ao órgão competente na Administração Pública Estadual na análise e emissão de pareceres referentes às aquisições de bens e serviços de TIC não padronizados, pelos Órgãos e Entidades estaduais, inclusive para contratação de serviços de consultorias em TIC;
- 16 – Desenvolver estudos e pesquisas científicas, visando a identificação de soluções estratégicas e estruturantes de TIC;
- 17 – Fomentar a geração de *clusters* de inovação na área de TIC no Estado, seja de forma interna, seja através de ações indutoras ao ambiente externo dentro do Estado;

18 – Executar outras atividades que lhe forem definidas em legislação específica.

Essa empresa pública, é responsável pela conectividade do Estado e tem a gestão de dois importantes equipamentos, o Cinturão Digital e o Gigafor.

8.1.3.1.1 Gigafor⁵⁰

A Rede Metropolitana de Fortaleza, conhecida como GigaFor, inaugurada em 09 de setembro de 2008, tem como objetivo a troca de grande volume de dados e a utilização de aplicações avançadas interligando os principais centros de ensino e pesquisa da Capital e Região Metropolitana. De acordo com o sítio da ETICE fazem parte desse projeto:

15 instituições participantes e 54 km de extensão, a rede de Fortaleza foi implantada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), com R\$ 840 mil de investimentos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e auxílio de parcerias com o Governo do Estado do Ceará, a prefeitura de Fortaleza e a Companhia Energética do Ceará (COELCE). As instituições que participam da rede terão acesso mútuo à produção científica, podendo inclusive compartilhar projetos de educação a distância e interagir por meio de videoconferência.

Ainda segundo o referido sítio:

A GigaFor faz parte do projeto Redes Comunitárias de Educação e Pesquisa (Redecomep), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), coordenado pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). O cabo principal forma um anel com 36 fibras, sendo dois pares de fibras ópticas para uso do Governo Estadual, conforme acordo de permuta que facilita os trâmites em relação às taxas exigidas por alguns órgãos públicos para passagem dos cabos ópticos da rede.

O Governo do Estado atualmente utiliza essa infraestrutura para uma rede governamental, em que transitam dados e aplicação de voz no âmbito da Administração Estadual, formando o centro nervoso do Governo, em que nela estão as redes da Capital, Interior, Internet e Serviços de Telefonia.

⁵⁰ <https://www.etice.ce.gov.br/gigafor/>

A Rede GigaFor, faz parte da infraestrutura de cabos ópticos no interior do Estado chamado de Cinturão Digital.

8.1.3.1.2 Cinturão digital⁵¹

O Governo do Ceará, considerando que Fortaleza é a cidade da América Latina que concentra todos os cabos submarinos que partem (ou chegam) para a América do Norte e Europa, possui um potencial de transmissão e roteamento de dados na capital que chega a ser maior do que o experimentado pela cidade de São Paulo. No entanto o seu aproveitamento, pela população do Estado, era de apenas 3% devido ao alto custo dos serviços digitais. Neste contexto, foi resolvido criar o Cinturão Digital do Ceará – CDC, que é uma infraestrutura de alta tecnologia que teve seu início em 17/12/2008.

O objetivo era suprir as suas próprias necessidades de comunicação e, ao mesmo tempo, fomentar o desenvolvimento do Estado levando Internet de alta velocidade e com qualidade a 82% da população urbana do Estado, chegando aos lugares mais remotos, com um preço acessível a todos.

O Cinturão Digital, previa uma infraestrutura de dados de alta velocidade por meio da implantação de 2.500 km de fibra ótica. Meta hoje concluída com 80% dos órgãos governamentais a utilizar o CDC.

Pelo relatado acima, o portal da transparência utiliza-se de uma excelente rede de fibra ótica para a divulgação das ações da administração pública, que lhe confere rapidez no tráfego de um grande volume de dados. Com isso o conceito “Ótimo” que lhe é atribuído é mais que justo.

⁵¹ <https://www.etice.ce.gov.br/cinturao-digital/>

8.1.4 Sistema de informação

Relembrando o Capítulo V, acerca desse item, Turban; Rainer; Potter, (2003) afirmam:

O sistema de informação consiste ainda de instalações físicas, serviços e gerenciamento de todos os recursos computacionais existentes em qualquer tipo de organização. Os principais componentes de uma infraestrutura de informação são: hardware (computador), software (programas), redes e instalações de comunicação, banco de dados e o pessoal que faz o controle da informação. Abrange ainda a infraestrutura, a integração, operação, documentação e manutenção, além de nos informar como soluções computacionais específicas são dispostos, operacionalizados e gerenciados.

Tal como afirma Gouveia (2004) apud Pereira (2014):

A infra-estrutura tecnológica definida nos projectos de sistemas de informação passa normalmente por redes, hardware, sistemas operativos, software e comunicações, tendo em vista a dimensão e escalabilidade do sistema para que possa evoluir em conjunto com os requisitos do projecto.

Então quanto aos questionamentos “*Arquitetura do Ceará Transparente*” e “*Infraestrutura*”, esses requisitos estão de acordo com os autores citados. A arquitetura, a estrutura física, pessoal e hardware atendem plenamente ao Ceará Transparente, e conceito atribuído é “Bom” para ambos.

8.1.5 Contexto legal

Para que as ações governamentais possam ter transparência e credibilidade, existe todo um marco legal que rege o tema. E até chegar à legislação atual, o processo foi longo, com as primeiras ações nesse sentido, começando no início desse século com a Lei Complementar de Nº 101 de 04 de maio de 2.000, em seguida a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também conhecida como Lei da Transparência.

Outra lei de grande importância para a Transparência é a LAI, ou seja, a Lei de Acesso a Informação. Essa lei foi publicada em 18 de novembro de 2011, com entrada em vigor a partir de 16 de maio de 2012, com o número 12.527/2011.

Finalizando a legislação, a mais recente lei a entrar em vigor em relação com o assunto, é a Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018, chamada de Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Com essa lei o Brasil passa a fazer parte do rol de países que têm legislação específica na proteção de dados e a privacidade do cidadão.

O conceito desse item no *check list* não poderia ser outro senão o “Ótimo”, pois o Portal Ceará Transparente está plenamente em consonância com a legislação brasileira quanto ao tema.

8.2 Análise do modelo proposto a luz dos resultados

Para uma proposta de modelo de portal da transparência, foi necessário primeiro a construção de um organograma de governo, em que se identificou as fragilidades em cada pasta que compõem a sua estrutura e classificar estes de acordo com a vulnerabilidade que cada uma possa apresentar, tomando por base o histórico de fragilidades de cada órgão.

Essa fragilidade é fundamentada pelo histórico de casos de desvios de verbas noticiados pela imprensa e nas diversas operações anticorrupção efetuadas pela Polícia Federal brasileira.

Em entrevista ao jornal O Globo em 2011, o diretor na época do Departamento de Patrimônio e Probidade da Advocacia Geral da União (AGU) André Luiz de Almeida Mendonça, informa que de 60 a 70% dos desvios de verba pública é na Saúde e Educação⁵². Outra área bastante visada é na parte de obras e infraestrutura.

No mais recente escândalo de corrupção que dei origem à famosa operação Lava a Jato, o leque de áreas afetadas ampliou-se chegando ao âmbito estatal⁵³, como a PETROBRAS, atingida com desvios bilionários.

⁵² Fonte: <https://oglobo.globo.com/politica/cerca-de-70-dos-casos-de-desvio-de-dinheiro-ocorrem-nas-areas-de-educacao-saude-diz-diretor-da-agu-2871794>

⁵³ As estatais sempre foram alvos de corrupção, mas pela Lava a Jato constatou-se a magnitude desses crimes.

Com vista à explanação acima e com a nossa própria percepção, foi possível elaborar um organograma destacando através de um esquema de cores a sensibilidade de cada órgão, aos desvios de recursos.

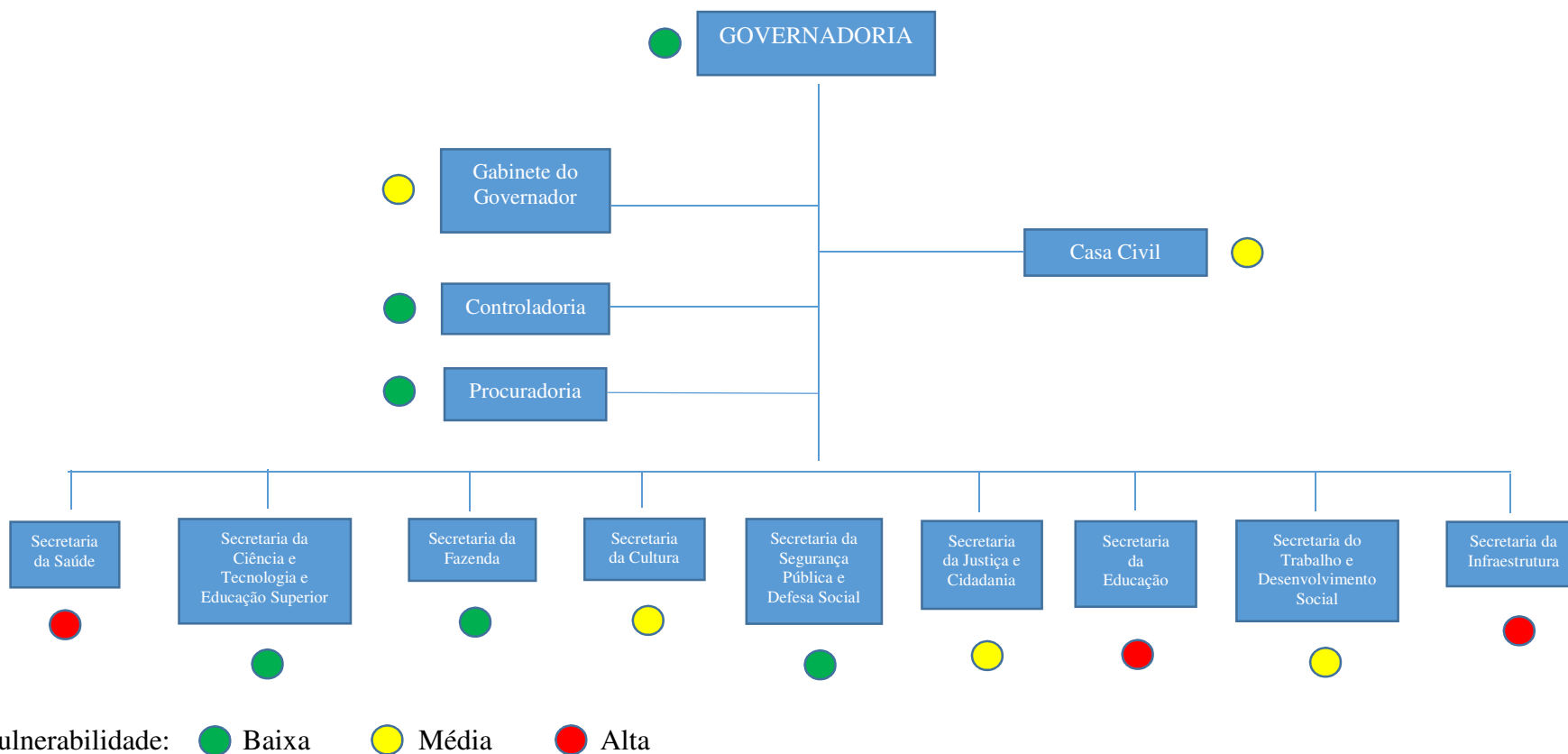
Através desse modelo, elencamos os órgãos com possibilidade de serem alvos e atribuímos uma escala de cores (semáforo: verde, amarelo e vermelho) de acordo com o grau de vulnerabilidade de cada um, sendo o verde o menos vulnerável, o amarelo com média vulnerabilidade e o vermelho alta vulnerabilidade.

Os órgãos com maiores orçamentos como a Saúde e a Educação são os mais visados, não só devido a sua magnitude como também pela pulverização do dinheiro que acaba dificultando a sua fiscalização. Essa pulverização começa pelas transferências do nível federal para o estadual e do estadual para a esfera municipal, onde através de pequenas transferências ocorrem os maiores números de fraudes de acordo com a AGU.

A seguir elaboramos um modelo de organograma de uma estrutura de governo com seus respectivos graus de vulnerabilidades, baseado no histórico de casos de corrupção noticiado nos meios de comunicação nos últimos anos.

Figura 86: Organograma de Governo

ORGANOGRAMA DE GOVERNO



Fonte: O autor.

Outro órgão que também merece uma atenção mais apurada, é o que se destina às obras e infraestrutura. Este órgão, também suporta um grande volume de recursos, em que a operação Lava a Jato também constatou um grande montante de verbas públicas desviado através de conluio com empreiteiras.

Com isso, considerando os factos apontados anteriormente, este passou a ser o ponto de partida para a elaboração de uma proposta de um portal da transparência que priorizasse a segurança da informação e a facilidade de compreensão desses dados pelo cidadão. Dessa maneira, a sociedade também possa dar a sua contribuição no combate à corrupção.

A proposta do modelo criado com a ênfase na segurança da informação teve como base o portal da transparência do Estado do Ceará. Os esforços foram concentrados nesse sítio por motivos já explanados anteriormente.

Quanto à reflexão dos resultados alcançados no confronto do *check list* aplicado ao portal alvo do estudo ao modelo sugerido, é descrito no Quadro 17 a seguir estabelecendo uma relação do modelo proposto com cada parâmetro que consta nesta lista de avaliação.

Quadro 17: Relação ao modelo proposto para análise

Parâmetro a ser confrontado	Relação ao modelo proposto
Segurança da Informação	Segurança da informação - Camadas de proteção (Humana, Lógica, Física)
Comunicação	Comunicação direta com a sociedade Fácil compreensão
Internet e informação	Uso de rede de fibra ótica
Sistema de Informação	Infraestrutura atende aos objetivos Facilidade de utilização
Contexto Legal	Conformidade com a legislação

Fonte: O autor

Para cada um dos cinco parâmetros, são apresentados com a relação existente ao modelo proposto. O primeiro parâmetro a ser avaliado, a Segurança da Informação, é descrito no Quadro 18.

Quadro 18: Segurança da Informação

Parâmetro a ser confrontado	Relação ao modelo proposto
Segurança da Informação	Camadas de proteção (Humana, Lógica, Física)
	- O modelo apresenta o sítio da transparência envolto de camadas de proteção, dentro dessas camadas temos: <ul style="list-style-type: none"> • A humana: Formada pelos recursos humanos (pessoal qualificado) já existente na organização que tenham acesso aos recursos de TI; • A Lógica: Que se caracteriza pelo uso de softwares responsáveis pela funcionalidade do hardware, criptografia, firewall, etc; • A Física: Ambiente onde estão instalados computadores, servidores, meio de comunicação, equipamentos para fornecimento ininterrupto de energia, de acesso restrito.
	- Camadas de segurança complementares
	• Controle de acesso ao sistema
	• Segurança interna do sistema
	• Recuperação e disponibilidade do sistema
	• Monitoramento do sistema

Fonte: O autor

O parâmetro seguinte, a Comunicação, apresenta o relacionamento entre o tema e o modelo proposto que é delineado no Quadro 19.

Quadro 19: Comunicação

Parâmetro a ser confrontado	Relação ao modelo proposto
Comunicação	- Comunicação direta com a sociedade
	• Realizada através da transparência ativa e passiva;
	• Fácil compreensão pelo cidadão (linguagem acessível sem uso de muitos termos técnicos)

Fonte: O autor

O próximo parâmetro, apresenta a relação entre o modelo proposto e o item a ser confrontado, Internet e Informação.

Quadro 20: Internet e Informação

Parâmetro a ser confrontado	Relação ao modelo proposto
Internet e informação	- Uso de rede de fibra ótica
	• Maior velocidade;
	• Maior capacidade de tráfego de dados;
	• Menor latência;
	• Menor deterioração do sinal;
	• Imunidade a interferências eletromagnéticas;
• Não oxidam e nem corroem.	

Fonte: O autor

Prosseguindo na averiguação dos parâmetros, o tema seguinte é sobre o Sistema de Informação e o modelo proposto. O quadro 21 proporciona esse relacionamento.

Quadro 21: Sistema de informação

Parâmetro a ser confrontado	Relação ao modelo proposto
Sistema de informação	- Infraestrutura
	• Arquitetura;
	• Hardware;
	• Sistema operativo;
	• Pessoal;
	• Estrutura física.
	- Facilidade de utilização

Fonte: O autor

Finalizando, o Quadro 22 informa a relação entre o último parâmetro e o modelo proposto que é o Contexto legal.

Quadro 22 – Contexto Legal

Parâmetro a ser confrontado	Relação ao modelo proposto
Contexto Legal	- Conformidade com a legislação
	• Federal;
	• Estadual.

Fonte: O autor

Em face aos resultados apurados, verificou-se que tendem a validar tanto o estudo do portal da transparência do Estado do Ceará quanto a satisfação dos requisitos estabelecidos em um *check list*, tomando o modelo conceitual com ênfase no relacionamento com a segurança da informação proposto como contributo da presente investigação.

Tal pressuposto da pesquisa, tanto no Ceará Transparente quanto ao modelo conceitual, comprova que a transparência em si está ligada intrinsecamente com a segurança da informação de forma a que esta possa realmente desfrutar de uma maior credibilidade perante o cidadão. Como a sociedade é a mantenedora da administração pública através da arrecadação de impostos da população, deve zelar pela correta aplicação desses recursos e de que forma são utilizados no benefício de todos. E que para que isso se concretize, deve fazer uso de uma plataforma digital que inspire confiança e tenha segurança nas suas informações.

8.3 Resumo do Capítulo

Neste capítulo, foi realizada a análise crítica dos resultados encontrados cruzando os requisitos que compõe o *check list* com o alvo do estudo, o portal da transparência do Estado do Ceará, chamado de Ceará Transparente e que pode ser acessado pelo link “<https://cearatr transparente.ce.gov.br/>”.

Por essa análise crítica, evidenciou-se que cada um dos cinco itens que compõem o *check list* e os seus questionamentos quando confrontado com o Ceará Transparente, este apresentou um resultado excelente, com um elevado índice de satisfação com os conceitos variando do “Bom” ao “Ótimo”. Houve apenas um questionamento obtendo atribuição “Regular” por motivo que foge ao seu controle. Com tal resultado, o problema da pesquisa foi plenamente satisfeito.

Na sequência, foi realizada uma reflexão dos resultados da confrontação do Mapa Conceitual com os itens do *check list* que teve como objetivo validar o modelo proposto. A conclusão é que há compatibilidade do modelo com os componentes de averiguação assegurando assim a sua aplicabilidade e que o potencial do seu benefício seja aproveitado tanto para a população como para as entidades públicas ou privadas. A sua adoção, principalmente pelos os órgãos públicos, possibilita ao cidadão que contribua com a fiscalização das ações governamentais além de colaborar para o correto aproveitamento dos recursos originários dos impostos. Assim, a transparência dos atos do governo e o conseqüente combate à corrupção, tem a seu favor um meio que recorre à segurança da informação como um seu fator preponderante.

Capítulo IX – Conclusões e Trabalho Futuro

9. Introdução

A corrupção não é um fenômeno novo, no decorrer da história da humanidade nas mais diferentes épocas ela é encontrada em documentos históricos, em textos literários e em estudos da história, havendo exemplos ocorridos nas mais distintas formas de organização como desde a venda de Jesus Cristo por trinta moedas por Judas, passando pelas eleições papais na idade média, entre outras bem mais recentes e do conhecimento público.

Para combater a corrupção, a sociedade percebeu que só com uma constante fiscalização poderia coibir tal prática. Já que não era possível exterminar a corrupção, idealizou formas que possam, ao menos, levar esta a níveis mínimos (mitigação); e entre estas formas, destacam-se os Portais da Transparência.

Os portais da transparência é uma ferramenta tecnológica, com o uso da Internet, onde estão disponibilizadas todas as informações e ações dos órgãos, principalmente os da esfera pública. Em que, os governos têm o dever de prestar contas à população dos atos praticados com o dinheiro arrecado através dos impostos pagos pelo cidadão.

Com a evolução desses portais, esses passaram a aglutinar informação vária, além da prestação de contas dos recursos públicos para a população. Passando a ter então, uma gama variada de outros elementos alheios à ideia inicial, mas também de grande importância para a sociedade.

A Internet proporciona, pelas suas características, uma ampla série de informações acessível ao cidadão por um preço relativamente baixo, servindo assim como uma excelente ferramenta de transparência. A retirada do servidor público da prerrogativa de fornecer informação relativa à gestão pública, reduz consideravelmente a probabilidade de que haja corrupção.

A Internet, por natureza, é um espaço de cooperação aberto e que promove a inovação de forma coletiva. Como a Internet não tem fronteiras, ela é vista como a verdadeira liberdade democrática que autoriza até audiências internacionais sem que haja o controle e a censura por parte dos governos.

É evidente que o uso da Internet por si só, não garante o envolvimento do cidadão e também o empenho dos governantes no processo político. Mas a sua utilização representa uma valiosa ferramenta para um governo que tenha uma boa intenção e queira mostrar transparência nos seus atos.

Na pesquisa em questão, foram definidas hipóteses que são apresentado no quadro 23, que também delinea a maneira como foram consideradas e quais os resultados obtidos.

Quadro 23: Hipóteses x Resultados

Hipóteses	Resultados
Os modelos atuais de transparência satisfazem os requisitos de segurança da informação, adequação à legislação e informação	Foi confirmado que o sitio portal da transparência, objeto central do estudo, satisfaz os requisitos
A transparência está relacionada com a segurança da informação	Foi confirmado que para que a transparência tenha maior credibilidade nas suas informações, estas tem que estar seguras logo após a sua colocação no respetivo portal
Proposta de um modelo conceitual de portal de transparência que satisfaça as condições de segurança da informação	É possível formatar um modelo padrão que satisfaça essa condição e ao mesmo tempo possa ser utilizado tanto por um órgão público, como por um privado

Fonte: o autor

As hipóteses que foram levantadas no alvorecer da pesquisa, foram objetos de estudo, tendo sido confirmadas no decorrer da investigação que levaram ao desenvolvimento do modelo proposto, levando em conta os dados recolhidos e os elementos dos portais da transparência elencados como alvo do trabalho.

A relação dos portais com as questões da segurança da informação e da lei de proteção de dados pessoais é estabelecida como requisitos a cumprir e que tem de ser objeto de uma auditoria complementar. Não foi o foco deste trabalho, a análise e descrição

dos processos associados com essas práticas, mas sim, o estabelecimento de um relacionamento entre a transparência e a preocupação com as práticas de segurança da informação e da proteção de dados individuais (que por sua vez, possuem normas e regulamentações próprias, respetivamente).

9.1 Revisitar os objetivos da pesquisa

Esta pesquisa teve como objetivo principal um estudo da Transparência na administração pública e a sua relação com a segurança da informação bem como a possibilidade de criação de um modelo conceitual de portal da transparência. Esse modelo seria passível de implementação tanto na esfera pública quanto privada.

Neste contexto, foi efetivado um estudo da atual situação dos portais da transparência selecionados para tal, esclarecendo os conceitos e apresentando uma proposta que atenda tanto as organizações públicas como o privado. A proposta é a de um modelo que enquadre a transparência com segurança da informação (que deve ser objeto de conformidade com as normas associadas às suas práticas – ISO 27000) e com isso sugerir um sítio seguro contra ameaças diversas como as ciberespaço e da potencial vulnerabilidade da integridade das informações. Com isso, a informação disponibilizada torna-se mais credível para o cidadão.

Também foram adicionados quatro objetivos específicos, que tiveram o papel de proporcionar um trajeto organizado para o objetivo principal da pesquisa (os portais de transparência, representados pelo portal do Estado do Ceará). A concretização desses objetivos e os seus resultados alcançados no decorrer da investigação, são retratados no quadro a seguir.

Quadro 24: Objetivo Específico versus Resultados

Objetivo Específico	Resultado
Aprofundar o conceito de Transparência	Construção de um conceito sobre a Transparência através da leitura de diversos autores relacionados ao assunto na internet, artigos, citações de obras relacionadas ao assunto.
Elencar portais nacionais e estrangeiros e compará-los ao modelo utilizado pelo Estado do Ceará;	Foram levantados 8 portais nacional, sendo 7 de estados por região e o portal do Governo Federal do Brasil, e 5 portais estrangeiros (foram posteriormente descartados por possuírem uma filosofia diferente de apresentação de informações) e realizado uma comparação com o do estado do Ceará
Verificar a adequação do Portal da Estado do Ceará a legislação vigente	Consulta a legislação vigente e verificado que o Portal do Ceará está em consonância com a legislação.
Verificar a adequação do Portal da Estado do Ceará quanto a segurança das informações	Foi verificado e costatado a segurança da informação no portal.

Fonte: o autor

De uma maneira geral, podemos afirmar que foram cumpridos os objetivos específicos e que todos estão de acordo e alinhados com o que se propõe no objetivo geral e na intenção da pesquisa.

9.2 Contributo da pesquisa

O principal contributo da pesquisa é a proposta de um modelo conceitual de um portal da transparência que possa ser utilizado tanto para os governos como para empresas privadas, em que é interligado por um conjunto de elementos com ênfase na segurança e ao mesmo tempo modular, para que possa futuramente agregar novas funcionalidades de acordo com as necessidades do órgão.

O modelo conceitual proposto deverá estar em alinhamento com os elementos do *check list* e ao mesmo tempo seja adaptável a novos módulos informativos que por

ventura queiram que conste no portal. Acredita-se que o modelo ofereça condições para ser implementado de forma rápida.

Uma outra contribuição do trabalho foi a comprovação de que o portal do Ceará, obteve quase na totalidade do *check list*, um grau bom ou ótimo, tendo um conceito regular em apenas um item. Comprovando assim, o porquê das primeiras colocações nos rankings nacionais dos portais da transparência.

Também foi realizado um esforço no sentido de esclarecer os conceitos de transparência, os seus tipos, princípios, características e os seus graus. Bem como as políticas públicas, as suas modalidades, os conceitos centrais, as fases, os atores e as políticas públicas de transparência.

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, possam tomar como base para o seu trabalho.

9.3 Limitações da pesquisa

Uma pesquisa como a realizada, não tinha como não haver algumas limitações tanto de natureza técnica inerentes ao pesquisador e ao objeto da pesquisa, mas também como decorrentes do trajeto e do contexto da pesquisa, além de ocorrências de fenômenos que foge ao controle humano (como a questão da pandemia). A seguir são apresentadas algumas das limitações da pesquisa.

- Não foi considerada na segurança da informação, as questões associadas com a sua implementação que podem ser aprofundadas pela norma internacional ISO 27000 que é de aplicação universal, nas questões da segurança da informação;
- De igual modo, as questões associadas com a proteção de dados sensíveis, seguiu a mesma abordagem, da tomada para a segurança da informação,

reconhecendo-se da necessidade de aplicação práticas especializadas (mas estáveis e conhecidas) para o aprofundamento, verificação e implantação dos respectivos conceitos e mecanismos de aferição;

- Os sítios estrangeiros selecionados possuem uma estrutura bastante diferente dos portais nacionais á exceção de Portugal que possui alguma semelhança com os sítios brasileiros. Isso dificultou a comparação, fazendo com que fossem excluídos da análise comparativa;
- Alguns portais de Estados brasileiros de relevância nacional como o Estado do Rio de Janeiro, não foi considerado na pesquisa por não satisfazer os critérios para a sua análise no período da pesquisa;
- Devido ao grande número de Estados no Brasil (26 estados e 01 Distrito Federal), foi necessário fazer uma regionalização e eleger um ou dois sítios por região;
- A pandemia da doença Covid-19 impediu a realização da última reunião com a equipe técnica da TI que gere o portal da transparência do estado do Ceará com algumas informações para s sua conclusão, embora não essencial, que prejudicasse a finalização da pesquisa.

9.4 Trabalho Futuro

Espera-se que se deve aperfeiçoar e dar divulgação na presente pesquisa com o intuito de que se possa dar prosseguimento no seu desenvolvimento e manter uma constante melhoria no portal. Conscientes de que pesquisa realizada proporcionou novos rumos e que é essencial o seu aprofundamento, são recomendadas as seguintes ações para trabalho futuro:

- Incentivar a abordagem da população aos portais estimulando assim o exercício da cidadania;

- O modelo proposto ainda não é um produto acabado, sujeito, portanto, a uma larga discussão e propostas de melhorias;
- Acompanhar periodicamente o modelo conceitual do portal com vista ao seu perfeito funcionamento;
- Verificar se o conceito de transparência pode ser ainda mais aprofundado;
- Pesquisar novos parâmetros para o aperfeiçoamento do *check list* quanto a segurança das informações, comunicação, Informação, sistema da informação e adequação à legislação, nomeadamente, incorporando as questões associadas com o ISO 27000 (segurança da informação) e com a lei de proteção de dados e suas regulamentações.

9.5 Recomendações

Da pesquisa realizada, surgem algumas recomendações para investigações futuras resultantes da experiência adquirida neste trabalho.

- Fomentar a consciencia da 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 habituais prestações de contas;
- Acompanhar a evolução dos mecanismos de transparência;
- Aprofundar os estudos dos conceitos de transparência;
- Aprofundar os estudos da interligação entre transparência e segurança da informação (incorporando aspetos do ISO 27000 no contexto da lista de vireficação proposta);

- Estudar com maior profundidade os conceitos de políticas de transparência;
- Explorar a potencialidade do modelo proposto com vista ao seu aperfeiçoamento, podendo futuramente tornar o instrumento de referência para a transparência.

Conclui-se que com a massificação da Internet, em que o cidadão pode aceder a qualquer momento via *smartphone*, *tablet*, *notebook* ou *pc*, à informação disponibilizada por quem tem responsabilidades de gerir o bem comum ou que deva prestar conta a terceiros. O potencial dos utilizadores que podem fiscalizar os governos de onde quer que estejam é enorme e uma esperança para mitigar o fenómeno da corrupção.

Uma transparência aliada com a segurança da informação, leva à credibilidade do seu conteúdo para níveis mais elevados e, com isso, espera-se que uma das consequências seja que a corrupção seja mitigada, já que é se acreditar ser praticamente impossível a sua completa extinção.

A transparência junto com a segurança da informação não é por si só um fim, é um processo em constante melhoria e esta pesquisa visa a ser um primeiro passo na contribuição para a melhoria da administração pública e porque não dizer também, na administração privada.

REFERÊNCIAS

Albuquerque, J. H. M. de; *et alii.* (2007). Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade, *4º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, São Paulo.

Aucoin, P.; Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administration Sciences*. v. 66, pp.45-55.

Azevedo, F. (2018). *O que são sistemas de informação*. [Em linha] Disponível em <<https://portal.unigranrio.edu.br/blog/o-que-e-sistemas-de-informacao>> [Consultado em 13/08/2019].

Benedito, M. (2010). *500 Anos de Corrupção*. Blog do jornalista Chico Dias. [Em linha] Disponível em: <<http://chicodias.wordpress.com/2010/08/18/foi-para-isso-que-fizemos-a-revolucao/>>. [Consultado em 04/06/2018].

Bezerra, J. (s/d). *Democracia*. [Em linha] Disponível em <<https://www.todamateria.com.br/democracia/>>. [Consultado em 24/07/2019].

Biason, R. (2013). *Breve História da Corrupção no Brasil*. [Em linha] Disponível em <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. [Consultado em 04/06/2018].

Borinelli, M. L. (2006). *Estrutura Conceitual Básica de Controladoria: Sistematização à luz da teoria e da práxis*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Botelho, M. M. (2006). *Manual de Controle Interno – Um Enfoque na Administração Pública Municipal*. Curitiba, Juruá.

Brandão, S. P. (2012). *Impacto do Controlo Interno no Controlo Externo: Pesquisa Exploratória*. Dissertação – Curso de Contabilidade, Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro.

Bruno, C. A. (2012). *Verdadeira História do Portal Transparência*. [Em linha] Disponível em <<http://www.jornaldamidia.com.br/2012/05/10/a-verdadeira-historia-do-portal-transparencia/>>.[Consultado em 10/04/2018].

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

Brasil. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar Federal Nº. 101 de 4 de maio de 2000. [Em linha] Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> [Consultado em 29/08/2017].

Brasil. (2008). Instrução Normativa nº 01 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, de 13 de junho de 2008 (IN01/GSI-PR). Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal. [Em linha] Disponível em <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/in_01_gsidsic.pdf>. [Consultado em 08/03/2017].

Brasil. (2009). Lei Complementar Federal N.º 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. [Em linha] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> [Consultado em 08/03/2017].

Brasil. (2011). Lei Federal N.º 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. [Em linha] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> [Consultado em 09/04/2017].

Brasil. (2014). Norma Complementar nº 20 da Instrução Normativa nº 01 GSI-PR (NC20/IN01/DSIC/GSIPR rev. 1), de 15 de dezembro de 2014. Diretrizes de Segurança da Informação e Comunicações para Instituição do Processo de Tratamento da

Informação nos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal. [Em linha] Disponível em <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/NC20_Revisao01.pdf>. [Consultado em 07/03/2017]

Braga, M. V. de A. (2011). *A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência*. [Em linha] Disponível em <http://www.jpe.ufpr.br/n9_6.pdf> [Consultado em 17/03/2017]

Bugarin, M. S.; Vieira, L. M.; Garcia, L. M. (2003). *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Sufting.

Burgarelli, R. M. (2015) *Transparência governamental e accountability – uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

Cabo Submarino. In. Wikipédia: a enciclopédia livre [Em linha] Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Cabo_submarino>. [Consultado em 12/08/2019].

Caggiano, P. C.; Figueiredo, S. (2006). *Controladoria: teoria e prática*. São Paulo, Atlas.

Ceará Transparente Home Page. [Em linha] Disponível em <www.ceartransparente.ce.gov.br>. [Consultado em 17/05/2020].

Ceará. (2017). *Nota Máxima em Transparência*. [Em linha] Disponível em <<https://www.ceara.gov.br/2017/05/11/nota-10-em-transparencia-ceara-recebe-nota-maxima-na-escala-brasil-transparente/>>. [Consultado em 14/12/2019].

Ceará. (2018). *Sistema Ceará Transparente Recebe Prêmio Internacional*. [Em linha] Disponível em <<https://www.ceara.gov.br/2018/03/09/sistema-ceara-transparente-recebe-premio-internacional-if-design-award/>>. [Consultado em 26/05/2020].

Colunista Portal – Educação. (s/d). *As Vantagens de um Sistema de Informação*. [Em linha] Disponível em <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos>>

/educacao/as-vantagens-de-um-sistema-de-informacao/43037> [Consultado em 13/08/2019].

Carvalho, M. F. de. (1995). *Uma contribuição ao estudo da controladoria em instituições financeiras organizadas sob a forma de banco múltiplo*. Dissertação Mestrado em Ciências Contábeis – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Comunicação. In. Wikipédia: a enciclopédia livre [Em linha] Disponível em <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Comunicacao>>. [Consultado em 01/10/2019].

Controladoria Geral da União, Brasil. (2012). Controle Social, Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. [Em linha] Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/ptbr/centraisdeconteudo/publicacoes/controlesocial/arquivos/controlesocial2012.pdf/view>>. [Consultado em 15/03/2018].

Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará Home Page. [Em linha] Disponível em <<https://www.cge.ce.gov.br/institucional/>>. [Consultado em 25/10/2019].

Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará. (2018). Plataforma Ceará Transparente. [Em linha] Disponível em <<https://www.cge.ce.gov.br/2018/12/12/plataformacearatransparentegaranteaostadopremiotransparenciaefiscalizacaopublica2018/>>. [Consultado em 07/06/2020].

Correia, M. V. C. (2000). *Controle Social*. [Em linha] Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf>. [Consultado em 09/04/2018].

Coso.(s/d). *Controle Interno – Estrutura Integrada*. [Em linha] Disponível em <http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf> [Consultado em 27/11/2017].

Crepaldi, S. A. (2006). *Origem, Evolução e Desenvolvimento da Auditoria*. [Em linha] Disponível em <<https://classecontabil.com.br/origem-evolucao-e-desenvolvimento-da-auditoria>>. [Consultado em 25/10/2019].

Cruz, F. da; Glock, J. O. (2006). *Controle Interno nos municípios*. São Paulo, Atlas.

Cury, A. (2005). *Organização e métodos: uma visão holística*. São Paulo, Atlas.

Daft, R. L. (1999). *Teoria e Projeto das Organizações*. Rio de Janeiro, LTC.

Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Regulamenta a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio 2009. [Em linha] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm> [Consultado em 04/04/2017].

Decreto n 30.939/2012, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre a operacionalização do Portal da Transparência do poder executivo estadual e dá outras providências. [Em linha] Disponível em <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2018/04/Decreto_n%C2%BA.30.93910dejulhode2012.pdf> [Consultado em 04/04/2017].

Democracia. In. Wikipédia: a enciclopédia livre [Em linha] Disponível em <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>>. [Consultado em 23/07/2019].

Diniz, E. H. (2000). *Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo*. Relatório N° 18/2000 NPP, Eaesp/FGV.

Diniz, E. H., et al. (2009). *O Governo Eletrônico no Brasil: Perspectiva Histórica a Partir de um Modelo Estruturado de Análise*, Rio de Janeiro, RAP.

Etice – Cinturão Digital Home Page. [Em linha] Disponível em <<https://www.etice.ce.gov.br/cinturao-digital/>>. [Consultado em 23/08/2019].

Farias, C. G. B. (1998) *A controladoria no contexto do sistema de gestão econômica (Gecon) – uma abordagem para instituições financeiras*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento

de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Fernandes, C. (s/d). *Que é democracia?* Brasil Escola. [Em linha] Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-democracia.htm>>. [Consultado em 24/07/2019].

Fernandes, C. (s/d). *Economia Suméria – História da Economia Suméria*. [Em linha] Disponível em <<https://www.historiadomundo.com.br/sumeria/economia-sumeria.htm>>. [Consultado em 25/10/2019].

Ferreira, J.O.L.; Lima, S.M.M. (2006). Accountability Governamental: Uma Proposta de Avaliação do Cumprimento de Promessas e Planos de Governo. In: Ferreira, J.O.L. e Lima, S.M.M. (Ed.). *Convenção dos Contabilistas de Pernambuco, Anais da VII Convenção dos Contabilistas de Pernambuco*. Recife, p.7.

Feitosa, F. S.; Oliveira P. M. de. Camadas de Segurança da Informação. [Em linha] Disponível em <<http://slideplayer.com.br/slide/1223418>>. [Consultado em 01/06/2020].

Figueiredo, S. M. (1995) Contabilidade e a Gestão Empresarial. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Brasília, ano XXIV, n.º 93, maio/junho, p.20-34.

Fonseca, J. J. S. (2002). *Metodologia da Pesquisa Científica*. Fortaleza: UEC.

Gattringer, J. L. (2016). *O Controle Interno na Administração Pública: Um estudo nos municípios catarinenses*. Dissertação – Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, Santa Catarina.

Gil, A. C. (2007). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Gouveia, L. (2004). *O Local e-Government: A Governação Digital na Autarquia*. Lisboa: SPI-Principia.

Gouveia, L. (2016). *Gestão da Segurança da Informação*. [Em linha] Disponível em <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5954/1/securv1_1_mar2016.pdf> [Consultado em 01/04/2017].

Gomes, J. S.; Salas, J. M. A. (1997). *Controle de Gestão: uma abordagem contextual e organizacional*. São Paulo, Atlas.

Gray, A., & Jenkins, W. (1986). Accountable Management in British Central Government: Some Reflections on the Financial Management Initiative. *Financial Accountability and Management*, N° 2(3), pp 171-186.

Guerreiro, R. (1989). *Modelo conceitual de sistema de informação da gestão econômica: uma contribuição a teoria da comunicação da contabilidade*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

Hipótese. In. Wikipédia: a enciclopédia livre [Em linha] Disponível em <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Hipotese>>. [Consultado em 23/11/2019].

Índice de Transparência Home Page. [Em linha] Disponível em <<https://indicedetransparencia.com/>>. [Consultado em 16/02/2019].

Infomach (2017). *Camadas de Segurança: Entenda cada uma delas!* [Em linha] Disponível em <<https://blog.infomach.com.br/camadas-de-seguranca-entenda-cada-uma-delas/>>. [Consultado em 01/06/2020].

Jakobson, R. (2010). *Linguística e Comunicação*. São Paulo: Cultrix.

Kluvers, R. (2003). Accountability for Performance in Local Government. *Australian Journal of Public Administration*. V. 62, N°.1, p.57-69.

Lacombe, F.; Heilborn, G. (2003). *Administração: Princípios e Tendências*. São Paulo, Saraiva.

Laudon, K. C.; Laudon, J. P. (2001). *Gerenciamento de Sistemas de Informação*. Rio de Janeiro, LTC.

Lelis, D. S.; Brandão, C.A.S. (2017). *A Tecnologia da Informação e o Planejamento Estratégico: estudo de caso em uma administradora de obras*. [Em linha] Disponível em <<https://www.fasar.com.br/revista/index.php/agora/article/view/71/36>> [Consultado em 15/05/2017].

Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. [Em linha] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> [Consultado em 30/03/2017].

Lei Complementar Federal nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. [Em linha] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> [Consultado em 30/03/2017].

Lei Estadual n.º 13.875/2007 de 7 de fevereiro de 2007. Cria o Portal da Transparência do Estado do Ceará. [Em linha] Disponível em <http://www.casamil.ce.gov.br/images/PDF/lei_13875.pdf> [Consultado em 03/04/2017].

Lei Federal n. 12.527/2011 de 18 de novembro de 2011. Cria a Lei de Acesso a Informação. [Em linha] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> [Consultado em 03/04/2017].

Marcondes, C. H.; Jardim, J. M. (s/d). *Políticas de informação governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil*. [Em linha]. Disponível em <<http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/venancib/paper/viewFile/1923/1064>> [Consultado em 13/08/2019].

Melo, M. O. (2007). *Controlo Externo na América Latina*. [Em linha] Disponível em <<http://fundacaoofhc.org.br/files/papers/428.pdf>>. [Consultado em 28/02/2018].

Moreira, A. (2003). *Tesouros e Ontologias: estudo de definições presentes na literatura das áreas das Ciências da Computação e da Informação, utilizando-se o método analítico-sintético*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Moreira, M. A. (2010). *Mapas conceituais e Aprendizagem Significativa*. São Paulo: Centauro.

Mosimann, C. P.; Fisch, S. (1999). *Controladoria: Seu Papel na Administração de Empresas*. São Paulo: Atlas.

Moura, V. M.; Beuren I. M. (2003). O Suporte Informacional da Controladoria para o Processo Decisório da Distribuição Física de Produto. *Revista Contabilidade & Finanças*. USP. São Paulo, Nº 31, jan/abril, p. 45-65.

Nascimento, E. R. do; Debus, I. (2002). *Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: ESAF.

Neto, J. M. C. (2009). *Controladoria Como Instrumento de Otimização dos Recursos Públicos Municipais*. Dissertação - Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza.

Novak, J. D. (2000). *Aprender Criar e Utilizar o Conhecimento: Mapas Conceptuais Como Ferramentas de Facilitação nas Escolas e Empresas*. Lisboa: Plátano.

Oliveira, L. M. de; Perez Jr, J. H.; Silva, C. A. dos S. (2005). *Controladoria Estratégica*. São Paulo, Atlas.

O que é Democracia. (2019). [Em linha] Disponível em <<https://www.significados.com.br/democracia/>> [Consultado em 23/07/2019].

O que é Pesquisa Bibliográfica. (2018). [Em linha] Disponível em <<https://www.significados.com.br/pesquisa-bibliografica/>>. [Consultado em 10/03/2020].

O que é Pesquisa Documental. (2019). [Em linha] Disponível em <<https://www.significados.com.br/pesquisa-documental/>>. [Consultado em 10/03/2020].

O que é a Pesquisa Exploratória. (2018). [Em linha] Disponível em <<https://www.significados.com.br/pesquisa-exploratoria/>>. [Consultado em 11/03/2020].

Palazzo, J.; *et alii*. (2007). O Papel da Controladoria no Processo de Gestão em Empresas de Grande Porte da Cidade de Uberlândia. [Em linha] Disponível em <[https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1149_1149_Artigo2_Controladoria_Seg et_Autores.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1149_1149_Artigo2_Controladoria_Seg_et_Autores.pdf)> [Consultado em 08/01/2018].

Pereira, A. (2014): *O Governo Electrónico Local no contexto de Angola: proposta de um modelo conceptual*. Tese apresentada à Universidade Fernando Pessoa como parte dos requisitos para obtenção do Grau de Doutor em Ciências da Informação, especialidade em Sistemas e Tecnologias da Informação. Porto, Portugal.

Pereira, J. M. (2008). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo, Atlas.

Porto, É. G.; Castro, F. C. L. de; Perottoni, F. L. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública. [Em linha] Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/8533/aleideresponsabilidadefiscaleosmeioseletronicoscomoformadepromocaodatransparenciafiscalnagestaopublica>> [Consultado em 16/08/2019].

Quirk, B. (1997). Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. *Public Administration*, vol. 75, out/dec, pp 569-586.

Rangel, A. S. (2015). *Transparência versus segurança da informação: uma análise dos fatores de risco expostos na comunicação entre o governo e a sociedade*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Universidade de Brasília, Brasília.

Rezende, D. A.; Guagliardi J. A. (2005). Sistemas de Informação e de Conhecimento para contribuir na gestão Municipal. *Revista Produto & Produção* – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, vol. 08, nº 03, out, pp 45-61.

Rodrigues, M.; Cervantes, Br. (2013). Os Mapas Conceituais para a visualização de conceitos de áreas do conhecimento em Unidades de Informação. *Revista ACB*, v.18, n.1, jan/jun, pp. 752-776.

Shannon, C. E. (1948). A Mathematical Theory of Communication. [Em linha] Disponível em <<http://math.harvard.edu/~ctm/home/text/others/shannon/entropy/entropy.pdf>> [Consultado em 29/07/2019].

Silva, C. R. M. da. (2014). *Portal da Transparência do Estado do Ceará: Estudo Sobre sua Criação, Implantação e Aplicação como Instrumento de Controle Social*. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

Silva, L.M.G. da. *et alii*. (2000). Comunicação não-verbal: reflexões acerca da linguagem corporal. *Revista latino-am.enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 8, n. 4, ago, pp. 52-58.

Sistema de Informação. In. Wikipédia: a enciclopédia livre. [Em linha] Disponível em <https://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_informacao>. [Consultado em 13/08/2019].

Strair, R.; Reynolds G. W. (2006). *Princípios de sistemas de informação: uma abordagem gerencial*. São Paulo, Pioneira Thomson Learning.

Stoner, J. A. F.; Freeman, R. E. (1999) *Administração*. Rio de Janeiro: LTC.

Speck, B. W. (2002). *Caminhos da transparência*. Campinas, Ed. Universidade Estadual de Campinas.

Teixeira, A. (2006). *Guia da Cidadania para a Transparência - Prevenção contra a Corrupção*. Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer.

Tristão, G. (2002). Transparência na administração pública. *VII Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*, Lisboa, Portugal.

Turban, E.; Rainer, JR. R. K.; Potter, R. E. (2003). *Administração de tecnologia de da informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus.

Turban, E.; Mclean, E.; Wetherbe, James. (2004). *Tecnologia da informação para gestão: transformando os negócios na economia digital*. Porto Alegre: Bookman.

Tribunal de Contas da União, Brasil. Conheça o Tribunal de Contas da União: História do TCU. [Em linha] Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-otcu/historia/historia-do-tcu.htm>>. [Consultado em 12/03/2018].

Tribunal de Contas de Portugal, História. [Em linha] Disponível em: <<https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>. [Consultado em 14/03/2018].

Vieira, F. M.; Santos, V. V. B. dos. (2010). Governo eletrônico: A Busca por um Governo mais Transparente e Democrático. [Em linha] Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_5/governo_eletronico_a_busca_por_um_governo_mais_transparente_e_democratico.pdf>. [Consultado em 09/02/2017].

Wels, A. M. C. (2005). Estudando a comunicação organizacional: redes e processos integrativos. *Conexão - Comunicação e Cultura*, v4, nº 07, jan/jun, pp 73-86.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage Publications.

Um Pouco de História da Auditoria Interna. Universidade de Brasília. [Em linha] Disponível em <http://www.unb2.unb.br/administracao/auditoria_interna/artigos/um_pouco_de_historia_da_auditoria_interna> [Consultado em 29/03/2017].