

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CELY AGNELO DA SILVA NETO

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA EM TRÊS MUNICÍPIOS DO
SUDOESTE BAIANO SOB A ÓTICA DE DISCENTES DO CURSO DE CIÊNCIAS
CONTÁBEIS DA UESB

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA
2018

CELY AGNELO DA SILVA NETO

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA EM TRÊS MUNICÍPIOS DO
SUDOESTE BAIANO SOB A ÓTICA DE DISCENTES DO CURSO DE CIÊNCIAS
CONTÁBEIS DA UESB**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito necessário à obtenção de Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Alexssandro Campanha Rocha

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

S581t Silva Neto, Cely Agnelo da.

Transparência na Administração Pública: uma análise dos Portais da Transparência em três municípios do Sudoeste Baiano sob a ótica de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB. / Cely Agnelo da Silva Neto, 2018.

135f.

Orientador (a): Dr. Alexssandro Campanha Rocha .

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.

Inclui referências. F. 111 - 119.

1. Administração Pública. 2. Portal da transparência -Análise. 3. Transparência Pública. I. Rocha, Alexssandro Campanha. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T

CDD: 354.81

Catálogo na fonte: Juliana Teixeira de Assunção CRB-5/1890

UESB- Campus Vitória da Conquista – BA.

CELY AGNELO DA SILVA NETO

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA EM TRÊS MUNICÍPIOS DO
SUDOESTE BAIANO SOB A ÓTICA DE DISCENTES DO CURSO DE CIÊNCIAS
CONTÁBEIS DA UESB**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito necessário para a obtenção de Grau de Bacharel em curso de Ciências Contábeis, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Alexssandro Campanha Rocha

Vitória da Conquista, ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Alexssandro Campanha Rocha
Doutor em Educação pela UFBA
Professor Adjunto da UESB - Orientador

Josenaldo de Souza Alves
Mestre em Contabilidade pela FUCAPE
Professor da FAINOR

Romar Souza Barros
Especialista em Auditoria, Controladoria e Finanças pela FGV
Professor da FAINOR

Dedico este trabalho, primeiramente, a DEUS, que é o meu refúgio, refrigerio, deposito toda a minha confiança, Aquele que me fortalece e me concede forças para vencer; à minha amada família e amigos que, com sabedoria concedida por DEUS, me ensinaram a lutar pelos meus objetivos e sonhos de vida, enfim a todos que de alguma forma me auxiliaram nesta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Grato sou a DEUS pela sua fidelidade, bênçãos infinitas, bem como pela Sua bondade e operosas maravilhas em minha vida. À Ele, toda minha gratidão e louvor!

À minha família, minha mãe, meu pai, minhas irmãs, muito obrigado pelo incentivo, auxílio e belas palavras de fortalecimento, ao me ensinar que na vida devemos lutar com garra e coragem com vistas a lograr êxito em nossas realizações.

À Alexssandro Campanha, meu orientador, por ter contribuído neste desafio com a sua competência e paciência durante a construção desta monografia. Estendo aqui o meu agradecimento a todos os professores do curso que contribuíram com minha formação.

Aos meus colegas de turma, pois aprendemos muito durante todo este tempo principalmente nos períodos de grupo de estudo, em especial a Aline, Arthur, Danilo, Eliomar, Gustavo, Lília, Marcos, Marlete, Pablo e Poliana.

Aos colegas do Projeto Cidadão Fiscal, por não terem medido esforços em poder ajudar como participantes na concretização deste trabalho.

A todos os colegas de trabalho da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, pela paciência, colaboração e incentivo para que eu pudesse concluir esta etapa.

Enfim, expresso minha gratidão a todos aqueles que me ajudaram, direta ou indiretamente, contribuindo, assim, para o vitorioso desfecho da conclusão deste curso, ajudando na formação de um profissional da Contabilidade na sociedade brasileira atual.

“Não fui eu que ordenei a você? Seja forte e corajoso! Não se apavore nem desanime, pois o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar.”

(JOSUÉ, 1:9)

RESUMO

A transparência pública tem recebido destaque quanto à sua abordagem sobre as contas públicas, sendo cada vez mais debatida e usada pelos governos e sociedade. A divulgação das informações da gestão pública deve ser ampla, inclusive, por meios eletrônicos de acesso público, como a *internet*. Nesse sentido, o Portal da Transparência Pública assume a importância de garantir à sociedade o acesso as informações da Administração Pública. Neste aspecto, esta pesquisa teve como objetivo principal verificar a percepção de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB quanto a publicidade, compreensibilidade, motivação e especificidade dos Portais da Transparência de municípios do sudoeste baiano. Os objetivos específicos foram: verificar se as informações divulgadas obedecem aos elementos da transparência pública, averiguar a usabilidade, acessibilidade e integração nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga e avaliar se os participantes da pesquisa obtiveram êxito no acesso. Esse estudo é relevante, pois, além de verificar se os gestores públicos estão divulgando as informações atendendo aos princípios da transparência pública, o resultado da pesquisa contribuirá para conscientização dos cidadãos, com relação à importância da participação social na gestão pública. Para alcançar os objetivos, realizou-se pesquisa bibliográfica, de levantamento e estudo de multicasos, pautadas no método indutivo, com abordagem predominantemente qualitativa, de caráter exploratório-descritivo. Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se um questionário misto com 17 questões, o qual foi aplicado a 11 discentes do curso de Ciências Contábeis, integrantes do Projeto Cidadão Fiscal da UESB. Como hipóteses, foram definidos que: os Portais da Transparência não estão de acordo com os elementos da transparência pública e que não é levado em consideração a usabilidade ou acessibilidade ou integração nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga. A pesquisa identificou com base na percepção dos discentes, que os portais de Jequié e Itapetinga estão divergentes com os elementos da transparência pública, e quanto a usabilidade, acessibilidade e integração todos deixam de usar alguma ferramenta. Através dessa pesquisa, recomenda-se: (1) que os municípios de Jequié e Itapetinga atendam aos elementos da transparência pública, (2) realize uma reestruturação dos portais adequando-os com as ferramentas de usabilidade, acessibilidade e integração.

Palavras-chave: Administração Pública. Transparência Pública. Portal.

ABSTRACT

The public transparency has received prominence in its approach to public accounts and is increasingly debated and used by governments and society. The dissemination about the public management information should be broad, including through electronic means of public access, such as the internet. In this sense, the Public Transparency Portal assumes the importance to guarantee to society the information access about the Public Administration. In this aspect, this research had as main objective to verify the perception of students of the Accounting Sciences of the UESB as publicity, comprehensibility, motivation, and specificity of the Transparency Portals of municipalities of southwestern Bahia. The specific objectives were: to verify if the divulged information obey the public transparency elements, verify usability, accessibility, and integration in the Transparency Portals of municipalities Vitória da Conquista, Jequié and Itapetinga and evaluate if the research participants had successful access. This study is relevant, because, besides verifying if the public managers are divulging the information in accordance with the principles of public transparency, the research's result will contribute to citizens' awareness regarding the importance of social participation in public management. In order to reach the objectives, a bibliographic research was conducted, of a survey and study multi cases, based on the inductive method, with a predominantly qualitative approach, of exploratory-descriptive character. As a data collection instrument, a mixed questionnaire with 17 questions was used which was applied to 11 students from the Accounting Sciences course, members of the UESB Fiscal Citizen Project. As hypothesis, were defined: the Transparency Portals are not according to the public transparency elements and that is not taken in consider the usability or accessibility or integration in the Transparency Portals of municipalities Vitória da Conquista, Jequié and Itapetinga. The research identified based on the student's perceptions that the portals from Jequié and Itapetinga are divergent with the public transparency elements, and as usability, accessibility, and integration all of them cease to use any tool. Through this research, recommended: (1) that the municipalities of Jequié and Itapetinga follow the public transparency elements, (2) and that all the municipalities perform a restructuring of the portals, adapting them with the usability, accessibility and integration tools.

Keywords: Public Administration. Public Transparency. Portal

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estado da Arte da Temática em 2018 (continua)	25
Quadro 2 – Estado da Arte da Temática em 2018 (conclusão)	26

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Possibilidade de acesso direto ao sítio do Portal da Transparência	84
Gráfico 2 – Mecanismo de pesquisa “buscar” no Portal da Transparência.....	86
Gráfico 3 – Mapa do sítio do Portal da Transparência	87
Gráfico 4 – Reconhecimento e orientação do Portal da Transparência.....	88
Gráfico 5 – Interface do Portal da Transparência com o usuário	89
Gráfico 6 – Opção de acessibilidade para deficiente.....	91
Gráfico 7 – Aplicativo para acesso por celular e outros.....	92
Gráfico 8 – O Portal da Transparência possui link que dar acesso a outro sítio	93
Gráfico 9 – Acesso ao e-SIC no Portal da Transparência	94
Gráfico 10 – Nível de entendimento das informações no Portal da Transparência.....	95
Gráfico 11 – Atualização das informações em tempo real no Portal da Transparência	96
Gráfico 12 – Entendimento das informações divulgadas quanto às receitas.....	98
Gráfico 13 – Entendimento das informações divulgadas quanto às despesas.....	99
Gráfico 14 – Satisfação da informação dos procedimentos licitatórios	100
Gráfico 15 – Possui preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos.....	101
Gráfico 16 – Satisfação da forma de divulgação dos salários dos servidores no Portal da Transparência.....	102
Gráfico 17 – Qualidade da informação divulgada da LDO, LOA, PPA no Portal.....	103

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Princípios que compõem a transparência pública.....	49
Figura 2 - Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil.....	54
Figura 3 - Localização geográfica do município de Vitória da Conquista - BA.....	79
Figura 4 - Localização geográfica do município de Jequié - BA.....	80
Figura 5 - Localização geográfica do município de Itapetinga - BA	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição segundo sexo, cor, idade.....	83
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	TEMA	16
1.2	OBJETIVOS	16
1.2.1.	Objetivo Geral	17
1.2.2.	Objetivos Específicos	17
1.3	PROBLEMATIZAÇÃO	18
1.3.1	Questão Problema	19
1.3.2	Questões Secundárias	19
1.4	HIPÓTESE DE PESQUISA	19
1.5	JUSTIFICATIVA	20
1.6	RESUMO METODOLÓGICO	21
1.7	VISÃO GERAL	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	MARCO CONCEITUAL	22
2.2	ESTADO DA ARTE	23
2.3	MARCO TEÓRICO	27
2.3.1.	Cidadania e Controle Social: Uma Abordagem Histórica e Conceitual	27
2.3.2	Transparência na Administração Pública	43
3	METODOLOGIA	71
3.1	TIPO DE PESQUISA QUANTO AO MÉTODO	71
3.2	TIPO DE PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM	72
3.3	TIPO DE PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS	72
3.4	TIPO DE PESQUISA QUANTO AOS PROCEDIMENTOS	73
3.5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: NARRATIVA DOS PASSOS E INSTRUMENTOS	74
4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	78
4.1	CARACTERÍSTICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	78
4.2	PERFIL DOS PARTICIPANTES	82
4.3	ANÁLISES DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA	84
4.3.1	Informações Técnicas	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
	REFERÊNCIAS	111
	APÊNDICES	12020
	APÊNDICE A - PERFIL DO PARTICIPANTE	12020
	APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA	12121
	APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA	1222
	APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA	1233
	APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA	1244
	APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA	1255
	APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ	1266
	APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ	1277
	APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ	1288
	APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ	1299

APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ	13030
APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA	1311
APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA	1322
APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA	1333
APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA	1344
APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA	1355

1 INTRODUÇÃO

É dever de todo ente público informar à população com clareza como arrecada e gasta o dinheiro público, bem como prestar contas de suas ações. A divulgação das informações da gestão pública deve ser ampla, inclusive, por meios eletrônicos de acesso público, como a internet. Além deste, é necessário divulgar também em meio impresso e/ou eletrônico, nos jornais, diários oficiais, painel, *outdoor*, *toten*, Portais da Transparência, dentre outros. Como instrumentos de transparência do governo, destacam-se o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal, os Planos, os Orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as Prestações de Contas e o respectivo Parecer Prévio.

O Portal da Transparência é o meio eletrônico cujo objetivo é aproximar o cidadão do Estado e, também, contribuir para a transparência da gestão, prevenção da corrupção e o fortalecimento do controle social. Os Portais são considerados ferramentas tecnológicas, devendo ser usados para a divulgação das contas públicas. Seu lançamento foi em novembro de 2004, iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), cujo objetivo foi aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão pudesse acompanhar a aplicação dos recursos públicos e desenvolvesse o importante papel de fiscalizar.

A transparência pública tem recebido destaque quanto à sua abordagem sobre as contas públicas, sendo cada vez mais debatida e utilizada pelos governos e sociedade. Nesse sentido, os Portais da Transparência Pública assumem a importância de garantir à sociedade o acesso às informações da Administração Pública. Esse acesso, devido à expansão da internet, tem oferecido uma comodidade à população, quebrando as barreiras anteriormente existentes na disposição de informações dos serviços públicos à sociedade.

A transparência da informação pública ganhou maior relevância no Brasil a partir da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) que aborda a transparência na gestão fiscal e, desde então, normativos legais como a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009), que prevê a disponibilização em tempo real de informações públicas como receita, despesa, salário dos servidores públicos, convênios e outros, em meios eletrônicos nas várias esferas governamentais e a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei n.º 12.527/2011, que regulamenta o direito do cidadão à informação pública. Estas leis iniciaram um ciclo de mudanças na relação existente entre o cidadão e o gestor público, pois determinaram a divulgação e não o sigilo como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas.

As informações da Administração Pública devem ser divulgadas de forma pormenorizada, por meios eletrônicos e em tempo real. Esta determinação ao gestor público encontra-se respaldada pela normatização vigente, possibilitando à sociedade civil e jurídica o direito de conhecer e questionar as incorreções encontradas.

Embora no Brasil existam várias leis com o intuito de fornecer uma maior transparência aos dados da Administração Pública, o país ainda não obteve nível de excelência neste assunto. A aplicação da legislação precisa ser mais efetiva, alcançando de igual modo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). As publicações oficiais precisam estar mais acessíveis às diversas classes sociais, tanto por meio impresso como pela internet. É necessário, também, que os cidadãos tenham conhecimento dos seus direitos e da importância de estarem constantemente informados sobre a gestão das políticas públicas.

Diante do acima exposto, a transparência das contas públicas constitui um tema de relevância social e gerencial, pois diz respeito ao interesse de todo cidadão e incentiva o controle social para que as práticas da Administração Pública sejam pautadas pela legalidade, ética e transparência.

Neste contexto, integrará a temática deste trabalho a percepção de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB quanto a publicidade, compreensibilidade, motivação e especificidade dos Portais da Transparência de municípios do sudoeste baiano.

Para esta pesquisa, foram escolhidos como participantes os discentes do curso de Ciências Contábeis que integram o Projeto Cidadão Fiscal da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

1.1 TEMA

Transparência pública nos Portais da Transparência de municípios.

1.2 OBJETIVOS

Mas, afinal, o que significa objetivo? De acordo com o dicionário de língua portuguesa de Bechara (2012), objetivo é “o que se quer alcançar com uma ação; meta”. Com o intuito de saber qual a meta que se pretende atingir na elaboração da pesquisa, foram traçados os objetivos e estes indicam o que o pesquisador realmente deseja fazer. Existem dois tipos de objetivos no trabalho científico: o objetivo geral e os objetivos específicos.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 218) o objetivo geral é uma visão global e abrangente do tema que se relaciona com o conteúdo intrínseco, quer dos fenômenos e eventos, quer das ideias estudadas. Conforme Gil (2011), os objetivos gerais são pontos de partida, indicam uma direção a seguir, para que se possa realizar a pesquisa e com a precisão requerida, é necessário especificá-los.

Ainda com base em Gil (2011), os objetivos específicos tentam expor, nos termos mais claros possíveis, exatamente o que será obtido num levantamento e referem-se a características que podem ser observadas e mensuradas em determinado grupo. De acordo com Lakatos e Marconi (2003), possuem caráter mais concreto, cuja função intermediária e instrumental permitem, de um lado, atingir o objetivo geral e, de outro, aplicá-lo a situações particulares.

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa foi: verificar a percepção de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB quanto a publicidade, compreensibilidade, motivação e especificidade dos portais da transparência de municípios do sudoeste baiano.

1.2.2. Objetivos Específicos

De modo que o objetivo geral fosse alcançado, os objetivos específicos estabelecidos foram:

- a) Verificar se as informações divulgadas nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga obedecem aos elementos da transparência pública;
- b) Averiguar a usabilidade, acessibilidade e integração no sítio Portal da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga;
- c) Avaliar se os participantes da pesquisa obtiveram êxito no acesso aos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga.

1.3 PROBLEMATIZAÇÃO

A pesquisa científica se inicia depois do levantamento de algum problema, no entanto, conforme Rudio (1980, p. 75), a sua formulação consiste em dizer, de maneira explícita, clara, compreensível e operacional, qual a dificuldade que se defronta e o que se pretende resolver, definindo o seu campo e apresentando suas peculiaridades. Desta forma, o objetivo da formulação do problema da pesquisa é torná-lo diferenciado, específico e evidente.

A definição científica elaborada por Gil informa que “problema é qualquer questão não solvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento” (Gil, 2011, p. 33). E, acerca da relevância, ainda conforme o autor anterior, um “problema será relevante em termos científicos à medida que conduzir à obtenção de novos conhecimentos”.

Para tanto, se faz necessário a obtenção destes conhecimentos no âmbito da Administração Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco no processo de transparência e responsabilidade dos atos públicos no Brasil, posteriormente, sendo publicada Lei da Transparência que prevê a disponibilização, em tempo real, de informações públicas em meios eletrônicos nas várias esferas governamentais. Estas leis estabelecem o compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas. Além de ser um mecanismo de controle de recursos públicos.

Como promoção da ampliação do acesso dos cidadãos à produção sistemática de informações, a LRF prevê em seu artigo 48 a divulgação em meio eletrônico, mediante o acesso à internet. Para atender a essa exigência, surgiu o Portal da Transparência, criado pelo governo federal, que divulga as informações sobre execução orçamentária e financeira.

O Portal tem sido um importante instrumento de publicização da prestação de contas dos ministérios, revelando à sociedade como os recursos têm sido aplicados. Essa estratégia de divulgação das contas tem expandido pelas diversas esferas da Administração Pública, por isso, se faz necessário acompanhar as implementações e disponibilização das informações.

O desconhecimento da situação encontrada nos municípios da região do sudoeste baiano em relação aos Portais da Transparência fica evidenciado pela ausência de trabalhos científicos e divulgação de informações pelos órgãos fiscalizatórios.

1.3.1 Questão Problema

Qual a percepção dos discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB quanto a publicidade, compreensibilidade, motivação e especificação dos portais da transparência de municípios do sudoeste baiano?

1.3.2 Questões Secundárias

- a) As informações divulgadas nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga obedecem aos elementos da transparência pública?
- b) Os Portais da Transparência dos municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga possuem usabilidade, acessibilidade e integração?
- c) Os participantes da pesquisa obtiveram êxito no acesso aos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga?

1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

A hipótese é uma afirmação categórica que tenta responder ao problema levantado no tema escolhido para pesquisa (KAUARK *et al.*, 2010, p. 52). Como colocado por Gil (2011, p. 31), a pesquisa científica é iniciada com a colocação de um problema solucionável. Depois desta, tem-se a hipótese com a finalidade de oferecer uma solução possível mediante uma suposição, ou seja, uma expressão verbal apta de ser declarada verdadeira ou falsa, sendo a hipótese uma proposição testável que pode ser a solução do problema.

Diante da abordagem dos autores supracitados, identificando a hipótese como uma provável resposta para um problema, sabe-se que esse trabalho se propõe a investigar se as informações públicas obedecem aos elementos da transparência pública; se os municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, três municípios mais populosos do sudoeste baiano, possuem usabilidade, acessibilidade e integração em seus Portais da Transparência; e, por fim, se os participantes da pesquisa obtiveram êxito no acesso aos Portais da Transparência dos três municípios citados.

Na presente pesquisa, o pesquisador traz como prováveis respostas para essas questões as seguintes afirmações:

- Há municípios do sudoeste baiano que, em seu Portal da Transparência, possui informações disponibilizadas que não estão de acordo aos elementos da transparência pública;
- Não é levado em consideração a usabilidade ou acessibilidade ou integração nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga.

1.5 JUSTIFICATIVA

A justificativa é considerada como parte fundamental do projeto de pesquisa em que se expõem as razões de ordem teórica e de ordem prática pelas quais a pesquisa proposta é importante (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 98). A justificativa é o convencimento de que o trabalho de pesquisa possui fundamentos para ser efetivado. A comprovação do tema escolhido pelo pesquisador e a hipótese levantada são de suma importância para a sociedade ou para alguns indivíduos. A justificativa exalta a importância do tema a ser estudado e justifica a necessidade imperiosa de se levar a efeito tal empreendimento (KAUARK *et al.*, 2010, p. 52).

A definição do tema se deu em virtude da relevância que permeia o meio coletivo e pelas observações preliminares de que persiste no cenário social o desconhecimento dos trabalhos praticados pela gestão pública, agravando a fiscalização quando se trata da esfera municipal.

A pesquisa pretende verificar a disposição dos administradores municipais em promover o conhecimento das informações nos Portais da Transparência em municípios pertencentes ao sudoeste do estado da Bahia. A escolha desses Portais como objeto de estudo se justifica pela ausência de pesquisas envolvendo-os num mesmo contexto, logo, remete a uma possível existência de lacuna na obediência à lei e aos critérios anteriormente expostos. Prontamente, o estudo possibilitará a verificação da influência das hipóteses acerca da divulgação dos dados públicos nos Portais Eletrônicos.

O tema foi definido em virtude do contato do pesquisador com a área pública na academia, sua atuação como servidor público, e, também, pelo interesse em acompanhar o uso dos recursos públicos.

Para a academia, o estudo tem o propósito de aumentar a produção científica na área pública, bem como a ampliação dos conhecimentos, principalmente, no que concerne ao uso dos Portais da Transparência como divulgador das informações públicas. Este trabalho poderá instigar o desenvolvimento de novas pesquisas no campo público.

Para a sociedade, o estudo é um instrumento necessário de divulgação das informações públicas referente aos Portais da Transparência, trazendo a efetividade e a qualidade das informações públicas e o uso dos recursos públicos pelos gestores.

1.6 RESUMO METODOLÓGICO

A pesquisa apresenta como metodologia a abordagem quali-quantitativa, com predominância qualitativa. Quanto aos seus objetivos, é exploratória e descritiva. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, é bibliográfica de levantamento e estudo de multicasos. Como instrumentos de coletas, foram aplicados questionários estruturados que fazem remissão ao acesso aos Portais.

1.7 VISÃO GERAL

O trabalho fará um relato monográfico pautado em cinco capítulos, sendo o primeiro referente à introdução e seus itens essenciais, como os aspectos metodológicos ligados ao problema de pesquisa acerca das implantações e atualizações dos Portais da Transparência em municípios do sudoeste baiano; o segundo capítulo trará o Marco Conceitual, que abordará os pressupostos teóricos, os conceitos de transparência pública, publicidade, em seguida o Estado da Arte, com quadro resumido de trabalhos acadêmicos com temática semelhante, e o Marco Teórico, onde será realizada uma revisão da literatura sobre o tema, alinhando a sua relevância para com a sociedade. O terceiro capítulo irá expor a metodologia da pesquisa. O quarto capítulo, com a análise dos Portais da Transparência dos três municípios mais populosos do sudoeste da Bahia (Vitória da Conquista, Jequié, Itapetinga), trará os exames das páginas da rede mundial de computadores (*web*), a coleta de dados através da aplicação de questionários os quais responderão às questões da pesquisa e atenderão aos objetivos. No quinto e último capítulo, serão apresentadas às respostas à problematização e ao fechamento das hipóteses, além de concluir a pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Vislumbrando uma melhor compreensão do tema proposto, o Referencial Teórico tem como finalidade desenvolver ideias com base em referências bibliográficas, visando o embasamento teórico do estudo, assim como servir de base para a análise e interpretação dos dados coletados na pesquisa. O Referencial está subdividido em três tópicos, são eles: Marco Conceitual, que traz conceitos de termos relevantes para a compreensão da pesquisa; Estado da Arte, onde o pesquisador elenca alguns trabalhos realizados na área que o ajudaram no desenvolvimento da pesquisa e, por último, o Marco Teórico, que aborda com maior abrangência o tema da pesquisa com discussões teóricas à luz do pensamento de vários autores.

2.1 MARCO CONCEITUAL

Para a apropriada compreensão desse trabalho, tanto o conceito de transparência como o de publicidade se fazem necessário e, por isso, serão realizadas algumas breves considerações.

A transparência tem ganhado espaço nos debates políticos atualmente, seja por estratégias políticas, seja por pressões sociais, várias ações foram tomadas no Brasil para aumentá-la dentro dos órgãos públicos. Afinal, o que é transparência?

No contexto geral, para Bechara (2012, p. 1105), o conceito de transparência pode ser descrito como a característica de quem manifesta lisura e decência em seus atos, também informa que é estado do que é transparente, que, para o autor, deixa ver com clareza suas ações.

No contexto público, a transparência, segundo o *Oxford Dictionary of Economics apud* Amorin (2012, p. 59), envolve a disponibilização de informações pela esfera pública levando em conta a clareza das regras, decisões e regulamentos, ou seja, um Estado aberto para a avaliação do público. A transparência inclui a clareza das decisões tomadas e quem será afetado por elas, bem como a visibilidade das medidas tomadas e da aplicação dos recursos para a sua implementação. Isso se opõe às medidas de política que possuem caráter sigiloso, as quais geram desconfiança e distanciamento.

Para Aló e Leite (2009) e a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1961) *apud* Amorin (2012), na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de

qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação, considerada um fator vital para o fortalecimento das relações entre governo e cidadão.

A publicidade, segundo Bechara (2012), é a “ação ou efeito de tornar algo ou alguém público”. A Constituição Federal de 1988 estabelece no §1º do artigo 37 o princípio da publicidade na Administração Pública, e este garante aos cidadãos o direito de conhecer os atos praticados na gestão pública.

Acrescentado por Fernandes (2012), o princípio da publicidade significa vedação a atividades ou atos sigilosos (ressalvadas as hipóteses em que o sigilo seja indispensável, assim definido em lei). O exercício do poder deve ser acessível ao conhecimento de toda a comunidade e, especialmente, daqueles que serão afetados pelo ato decisório.

Importante registrar que o conceito de transparência pública é muito mais abrangente que o de publicidade, uma vez que o simples ato de tornar público algum documento governamental não implica necessariamente em tornar transparente a ação do governo através desta publicidade, pois que a transparência requer uma linguagem mais acessível, de fácil compreensão para qualquer cidadão, diferentemente da disponibilizada através de documentos públicos com termos arraigados de tecnicidade, como é o caso dos balanços orçamentários e financeiros (RODRIGUES, 2011).

Assim como a qualidade da informação é importante, o meio de divulgá-la também é imprescindível para o alcance de um maior número de pessoas. Para isso, a Controladoria Geral da União definiu a estratégia de divulgação das informações públicas por meio eletrônico, além do físico. Foi neste momento que surgiu o Portal da Transparência, sendo uma ferramenta desenvolvida para possibilitar que a sociedade se informe acerca do uso dos recursos públicos e que participe da discussão de políticas públicas e do uso do dinheiro público.

Enfim, ao se falar em transparência na Administração Pública, remetendo-se ao acesso da população às informações oferecidas pelo Estado, não se deve limitar a sua abrangência somente ao ato de publicar as informações, mas sim fazê-la de forma clara e de maneira que os usuários possam entendê-las.

2.2 ESTADO DA ARTE

O estado da arte compreende o levantamento e exposição de estudos e abordagens anteriores que contribuiram para compor as bases teóricas deste projeto. Para tanto, foi elaborado um quadro contendo as ideias principais de trabalhos que foram desenvolvidos com

temáticas similares a deste estudo. Ele foi constituído a partir de livro, dissertação, tese, artigos e cartilha importantes para a execução deste trabalho e podem auxiliar futuros pesquisadores, pois abordam questões sobre Portal da Transparência como ferramenta para divulgação das informações públicas, um importante mecanismo de promoção da transparência pública.

Quadro 1 – Estado da Arte da Temática em 2018 (continua)

TIPO	TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO	NÍVEL	INSTITUIÇÃO	IDEIAS E PRINCIPAIS CONCLUSÕES	LINK/LUGAR	ÚLTIMO ACESSO
Artigo	Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira	Orion Augusto Platt Neto; Flávio da Cruz; Sandra Rolim Ensslin; Leonardo Ensslin	2007		Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC	Este trabalho tem como objetivo caracterizar a obrigatoriedade e a abrangência dos princípios da publicidade e da transparência na administração pública brasileira, com enfoque na divulgação das contas públicas.	https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320	06/06/2018
Artigo	Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás	Rosana Campos; Denise Paiva; Suely Gomes	2013	Graduação	Universidade Federal de Goiás (UFG)	Esta pesquisa se propõe a compreender se e como o governo do Estado de Goiás trabalha para tornar a gestão pública mais transparente, através da divulgação eletrônica de suas ações, a partir da lei complementar 131/2009. A pesquisa identificou falhas no processo de divulgação das informações	http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf	09/03/2018
Livro	Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular	Wallace Paiva Martins Júnior	2010		Saraiva	Aborda com profundidade todas as questões relativas à transparência e seus subprincípios: publicidade, motivação e participação popular.		30/10/2018
Dissertação	Controle social da função administrativa do Estado	Vanderlei Siraque	2004	Mestrado	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Retrata a importância e função do controle social e participação popular sobre a administração pública	http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf	04/09/2018

Quadro 2 – Estado da Arte da Temática em 2018 (conclusão)

Tese	Internet, Prestação de Contas e Transparência na Gestão Pública Municipal	Nelson Russo de Moraes	2012	Doutorado	Universidade Federal da Bahia – UFBA	Esta tese aborda o controle social sobre o Estado e a <i>accountability</i> , que são meios de retomada do interesse participativo da sociedade nas decisões políticas. Concluiu que os municípios brasileiros ainda se encontram em processo de busca e consolidação de modelos de websites e mesmo de formatos contábeis mais eficientes para tornarem públicas as suas contas.	https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/13014/.../Nelson%20russo%20de%20moraes.pdf	17/10/2018
Cartilha	Lei da Transparência	-----	2009	-----	Confederação Nacional dos Municípios	Na cartilha são abordados sobre a Lei Complementar nº 131/2009, quais os dados a serem divulgados, os prazos para cumprimento e a penalidade.	http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/cartilha.pdf	03/10/2018

Fonte: Elaboração própria (2018)

2.3 MARCO TEÓRICO

2.3.1. Cidadania e Controle Social: Uma Abordagem Histórica e Conceitual

Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre o processo de evolução histórica e conceitual da cidadania através dos séculos. Serão abordados os seguintes assuntos: as primeiras noções de cidadania na história da humanidade; o conceito de cidadania; os direitos e deveres do cidadão; e, por fim, o controle social no poder público.

2.3.1.1. *As Primeiras Noções de Cidadania na História*

Historicamente, a cidadania tem como marco inicial a Grécia Antiga, traduzindo-se na relação dos indivíduos com a *polis* (Cidade – Estado Antiga). Esta foi a primeira experiência de cidadania e influenciou a forma como o próprio conceito se desenvolveu ao longo da história. Diversos outros lugares e acontecimentos foram marcados com o processo de conquistas dos direitos alcançados pelo indivíduo, no entanto, serão abordadas a seguir a cidadania na Grécia, em Roma e, também, após a Revolução Francesa, a qual teve como seu apogeu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão com a pretensão de universalizar estes preceitos para toda a humanidade.

(i) *Cidadania na Grécia*

Segundo Rocha (2014), as primeiras noções de cidadania surgiram na Grécia e Roma antigas. Sendo, na Grécia, compreendido entre os séculos V e IV a.C. e, Roma, do século III a.C. ao século I d.C. (CORTINA (2005, P. 17). O surgimento do conceito de cidadania é difícil de se datar com precisão e o seu significado clássico é associado à participação política, remetendo a ideia de *polis*. Tendo por base justamente este tipo de organização urbana é que se estabeleceram “as bases do conceito tradicional de cidadania e de uma considerável parte de seu significado atual” (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2001).

Conforme Rocha (2014), em Roma, surgiu o termo latim *civitas*, que significa cidade e “de onde se originou etimologicamente a palavra cidadania, que se referia à condição dos que se residiam numa cidade”. A cidadania é um conceito antigo e para se compreender o seu significado deve-se remeter ao contexto histórico que, naquele momento, ainda não existia a figura do Estado como existe na atualidade. Naquela época, havia o agrupamento da população em pequenas comunidades chamadas de cidades-estado. Estas eram dotadas de características distintas, como tamanho, extensão territorial e composição social.

De acordo com Guarinello (2016, p. 30), a Grécia foi estruturada através de cidades-estado, pequena unidade territorial, abrangendo não mais do que cinco mil habitantes, grande parte envolvidos com atividades rurais, quando maiores, consideradas de porte médio, possuíam cerca de vinte mil habitantes. Estas cidades surgiam num quadro de crescimento econômico e social, sendo fator primordial o desenvolvimento da propriedade privada da terra. Só tinha acesso à terra quem fosse membro da comunidade. Indivíduo e comunidade se integravam numa relação dialética.

Ainda conforme o autor, neste momento, a propriedade individual da terra, o fechamento do acesso ao território e ausência de um poder superior que regulasse as relações entre camponeses foram os fatores essenciais na história dessas comunidades camponesas. Os crescentes e intensos conflitos tinham que ser resolvidos comunitariamente, abertos ao conjunto de proprietários por mecanismos públicos. O Estado, que não se distinguia da comunidade, e o espaço público parecem se confundir nas origens das cidades-estado. O estudioso Luiz Norberto Guarinello, escrevendo sobre o espaço público e Estado acredita que estes

variam de cidade para cidade e se alteram com o tempo, mas a tendência geral foi de expansão. Foram primeiramente, um espaço de poder, de decisão coletiva, articulado em instâncias cujas origens se perdem em tempos remotos: conselhos de anciãos (como o Senado romano ou a gerousia espartana) ou simplesmente de “cidadãos” (como a boulé ateniense), assembleias com atribuições e amplitudes variadas, magistraturas e, posteriormente, tribunais. Foi o espaço de uma lei comum, que obrigava a todos e que se impôs como norma escrita, fixa, publicizada e coletiva (GUARINELLO, 2016, p. 33).

O autor acrescenta, ainda, que o espaço público tendia a se tornar um núcleo urbano como os templos, praças de mercado, porto, lojas do pequeno comércio e uma acrópole (funcionava como núcleo de defesa). A identidade comunitária foi desenvolvida por muito tempo, através de populações diferentes, sem unidade racial ou étnica, sendo “criada e recriada, reforçada e mantida por mecanismos que produziram o cidadão ao mesmo tempo em que faziam nascer cultos comuns, moeda cívica, língua, leis, costumes coletivos”, modos de definir seu território. Nesta ocasião, a cidadania antiga era transmitida por vínculos de sangue, passados de geração em geração. As comunidades cidadãs se formavam de diferentes modos e se espalharam pelo Mediterrâneo, a cidadania estava ligada ao local, logo, os que migravam perdiam sua cidadania original.

A integração de cidadãos se deu de forma diversificada e a permeabilidade dependia das situações locais. Guarinello (2016, p. 35) corrobora este fato ao acrescentar que

[p]ertencer então a uma comunidade das cidades-estado não era, portanto, algo de pouca monta, mas um privilégio guardado com zelo, cuidadosamente vigiado por meio de registros e conferido com rigor. Como já ressaltava o filósofo grego Aristóteles, fora da cidade estado não havia indivíduos plenos e livres, com direitos e garantias sobre sua pessoa e seus bens. Pertencer a uma comunidade era, portanto, participar de todo um ciclo de vida cotidiana, com seus ritos, costumes, regras, festividades, crenças e relações pessoais.

Vale ressaltar que na formação das comunidades existia tanto o processo de inclusão como de fechamento das cidades-estado, o que implicava, necessariamente, na exclusão daqueles que participavam da sociedade com seu trabalho e/ou recursos, mas não se integravam ao conjunto de cidadãos, como por exemplo, o estrangeiro domiciliado, os escravos e, por fim, os *hilotas* e *periecos* de Esparta (grupos submetidos ao domínio e controle da comunidade cidadã).

Segundo Guarinello (2016, p. 38), nas cidades-estado, os que detinham a concentração de riquezas e a participação no exército comunitário, chamados aristocratas, detinham o controle dos ritos religiosos, da lei e das ações conjuntas da comunidade. Mais tarde, a ocorrência de lutas contra a aristocracia quebra o exclusivismo aristocrático gerando a garantia da liberdade individual e, também, a publicação de leis escritas, a abertura do espaço público para a população, reestruturando, assim, a comunidade como organismo político.

Para Guarinello (2016, p. 45), “a história da cidadania antiga só pode ser compreendida como um longo processo histórico, cujo desenlace é o Império Romano”. A cidadania, inicialmente, de pertencimento a uma pequena comunidade agrícola, tornou-se, ao longo dos tempos, fontes de conflitos e reivindicações na medida em que se tinham compreensões de obrigações e direitos dos cidadãos na comunidade que se entrecrocaram.

As conquistas da participação política foram alcançadas por outras classes, não se restringiam mais aos agricultores ricos. A cidadania passou a ter como significado o sentimento comunitário, um conjunto de direito civis, econômicos e políticos em que todo cidadão é membro de uma comunidade, tendo este a conquista de poder reivindicar direitos.

A seguir, dando continuidade acerca das primeiras noções de cidadania, será abordado o contexto de Roma.

(ii) *Cidadania em Roma*

Segundo Funari (2016, p. 49), em Roma, fundada em 753 a. C., a cidadania, possuindo o mesmo conceito de cidade e Estado, sendo a cidadania um termo derivado da junção de cidadãos. Para os gregos havia primeiro a cidade, *polis*, e só depois o cidadão, *polites*. Para os

romanos era o conjunto de cidadãos que formava a coletividade. A cidade romana foi formada pelo domínio etrusco e este foi fundamental para o desenvolvimento das estruturas sociais das cidades itálicas. A sociedade etrusca era formada por dois grandes grupos: a nobreza, conhecida como os patrícios, compunha o conselho de anciãos, o Senado, sendo os detentores da “nobreza de sangue”, hereditária, formando uma oligarquia de proprietários rurais e mantinham o monopólio dos cargos públicos e até mesmo das funções religiosas; e, do outro lado, o restante da população, conhecida como plebeus. Estes possuíam uma posição subalterna e sem direitos à cidadania.

A história de Roma é permeada pela luta em busca dos direitos sociais e da cidadania entre os que detinham direitos civis plenos (os patrícios) e os demais grupos (os plebeus). Além desta dicotomia entre patrícios e plebeus, havia os clientes (agregados que atuavam como força auxiliar dos aristocratas, a quem deviam serviços e que recebiam terra e proteção), estes podiam ganhar independência e integrar a plebe e também existiam os escravos que, até o século III a. C., eram basicamente domésticos e integravam o conjunto de propriedades dos patrícios (FUNARI, 2016, p. 51).

Segundo Rocha (2014, p. 41), para os romanos, a liberdade era considerada um bem maior, pois somente o homem livre era considerado ser humano, ou seja, bastante diferente do escravo que não possuía direitos e nem era considerado como pessoa, sendo tratado como coisa (ou *res*), “a cidadania romana também era uma situação ambiciosa por todo aquele que, tendo o *status libertatis*, desejava o *status Civitatis*, ou seja, o *status* de cidadão”.

Conforme Funari (2016, p. 52), os plebeus lutaram pelos direitos civis nos séculos V e IV a.C., sendo responsáveis por grandes transformações históricas a partir da República e, neste momento, parte da plebe obteve êxito no acúmulo de riquezas através do comércio e artesanato, o que motivou a busca por direitos políticos e sociais, abrindo caminho para conquistas da cidadania. Somente em 300 a.C. é que os plebeus tiveram acesso a todos os cargos, tanto políticos quanto religiosos. Daí em diante, lograram êxito em diversas lutas e, dessa forma, possibilitaram os avanços sociais que beneficiaram mais diretamente as elites plebeias do que o conjunto de cidadãos romanos.

O período final da República em Roma, segundo o autor supracitado, foi marcado pelo grande tesouro da cidadania: as eleições. Neste período, era possível perceber a presença de comícios. Em princípio, o voto era por grupo, não era restrito como nas cidades gregas, votavam os pobres e mesmo os libertos. Posteriormente, foi introduzido o voto secreto por escrito, em uma cédula, sendo “considerada a pedra de toque da liberdade cidadã”. Outro aspecto importante da participação na vida pública consistia nos jogos de gladiadores,

espetáculos importantes na afirmação da cidadania, os quais eram dotados de um aspecto religioso em que celebravam a vitória da vida sobre a morte. Constituíam a luta da civilização contra a barbárie, o justo contra o injusto, o humano contra o animal, um meio público de mostrar que a sociedade domina as forças da natureza e da preservação social.

Assim sendo, para muitos estudiosos do século XX, a república romana foi encarada como uma oligarquia corrupta, uma aristocracia endinheirada. Nas últimas décadas, os estudiosos têm mostrado que a vida política romana era menos controlada pela aristocracia do que se imaginava. De certa maneira, Roma apresentava diversas características em comum com as modernas noções de cidadania e participação popular na vida social.

Na sequência, a abordagem acerca das conquistas alcançadas pelo ser humano durante a Revolução Francesa.

(iii) Cidadania a partir da Revolução Francesa

Conforme Odalia (2016, p. 160), o século XVIII, conhecido como o século do Iluminismo e da Ilustração, foi marcado por muitos processos históricos, e é nele que a Revolução Francesa (1789) surge como fundadora dos direitos civis. Também foi nesta época que viveram figuras intelectuais como Voltaire e Montesquieu; Kant e Holbach; Diderot e D'Alembert; Goethe e Rousseau; Mozart e Beethoven. O homem passa a tomar consciência da sua situação na história, além do intelectual, também tem a classe ascendente, a burguesia, denotando a importância nas transformações sociopolíticas, econômicas e culturais.

Para o autor supracitado, nasce a ideia de felicidade como uma conquista a ser alcançada pela coletividade e esta passou a ser uma possibilidade para todos os que nela vivem. Com o advento da Revolução Industrial, houve a criação de instrumentos em abundância para satisfazer o homem e proporcioná-lo uma vida mais confortável. Neste instante, o processo de produção através de máquinas elétricas gerou a expectativa de um novo tipo de sociedade, onde seria reduzida a miséria, a pobreza, o analfabetismo e a doença, gerando com isso um projeto de sociedade feliz, que progressivamente as diferenças entre os homens fossem desaparecendo, tornando, assim, uma sociedade igualitária. A ideia de felicidade também concebia uma sociedade mais justa, que, para os intelectuais, é aquela em que as leis e o direito sejam *naturais* (nasçam do próprio homem).

A Revolução Francesa tem como ideais a liberdade, igualdade e fraternidade. Esses são direitos que vão sintetizar a natureza do novo cidadão. Ainda para o autor supracitado, a Revolução Francesa tem como apogeu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em que retrata os direitos civis dos homens, sendo este um passo significativo para

transformar o homem comum em cidadão, com pretensão universal, ou seja, almeja alcançar toda a humanidade. A Declaração, composta por 17 artigos e um preâmbulo foi fruto de uma revolta popular sangrenta (ODALIA, 2016, p. 166).

Neste contexto, o rei Luís XVI, perdendo força nas decisões, após reunir-se com os representantes dos Estados Gerais, acaba concordando com as medidas de igualdade perante os impostos, apoio a liberdade de imprensa e individual, reestruturação da justiça e das alfândegas e acaba com a servidão.

A Declaração estabelece em seu artigo primeiro que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, sendo que esses direitos consistem em liberdade (compreendido como direito de fazer tudo que não prejudica o outro), na segurança, no direito à propriedade e na resistência à opressão. Vale ressaltar que não se restringe a assegurar os direitos civis do cidadão, mas que também são estabelecidos os seus limites.

Para melhor entendimento da cidadania, seguir-se-á com o conceito e também com a abordagem dos direitos e deveres do cidadão.

2.3.1.2 *Conceito de Cidadania: Direito e Deveres do Cidadão*

Sendo a cidadania um termo ligado “à vida em sociedade, as mudanças nas estruturas sociais e econômicas fizeram com que a evolução do conceito de cidadania se amoldasse conforme as circunstâncias de cada época”. A palavra cidadania, no latim *civitate*, provém de cidade, *ciuitas*. Esta palavra, por sua vez, é derivada do vocábulo *ciuis* (BARRETO JUNIOR, 2010, p. 2). Conforme Funari (2016, p. 49), *ciuis* significa “o ser humano livre”, acrescentando que “a palavra *ciuis* gerou *ciuitas*, ‘cidadania’, ‘cidade’, ‘Estado’. Cidadania é uma abstração derivada da junção dos cidadãos e, para os romanos, cidadania, cidade e Estado constituem um único conceito – e só pode haver esse coletivo se houver, antes, cidadãos”.

Ainda segundo Funari,

para os gregos havia primeiro a cidade, *polis*, e só depois o cidadão, *polites*, para os romanos era o conjunto de cidadãos que formava a coletividade. Se para os gregos havia cidade e Estado, *politeia*, para os romanos a cidadania, *ciuitas*, englobava cidade e Estado.

A cidadania é visivelmente um termo associado à vida em sociedade, sua origem está ligada ao desenvolvimento das *polis* gregas entre os séculos VIII e VII a.C. que tornaram as sociedades antigas, assim como atualmente, uma referência aos estudos que tomam como foco a política e as próprias condições de seu exercício. Ocorreu uma evolução no conceito e prática da cidadania desencadeada pelas mudanças nas estruturas socioeconômicas, sendo

aperfeiçoadas de acordo com as necessidades de cada época (REZENDE FILHO; CÂMARA NETO, 2001).

Os direitos de cidadania podem ser desmembrados em três diferentes, tais como: direitos civis, políticos e sociais, conforme a seguir.

(i) *Direitos Civis, Políticos e Sociais*

Segundo Vieira (2004, p. 22), a cidadania para Thomas Humphrey Marshall é composta por “direitos de primeira geração”, compreendidos como os direitos civis e políticos e de “segunda geração” os direitos sociais. O século XVII foi marcado pela conquista dos direitos civis e estes correspondem aos direitos individuais de liberdade, de ir e vir, igualdade, direito à vida, segurança, propriedade etc. Na sequência, no século XIX, foram alcançados os direitos políticos, também sendo considerados direitos individuais exercidos coletivamente através de organização política e sindical, da liberdade de associação e reunião, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc.

Conforme o autor supracitado, já no século XX, depois de lutas dos movimentos sindical e operário, foram conquistados os direitos sociais, econômicos ou de crédito, que correspondem aos direitos a educação, saúde, aposentadoria, trabalho, seguro-desemprego e aposentadoria.

Os direitos civis, sendo aqueles que dizem respeito ao indivíduo, como o direito à vida, propriedade, *habeas corpus*¹, liberdade de consciência, liberdade de ir e vir, liberdade de expressão e imprensa, dentre outros.

Acrescenta Manzini-Covre (2006, p. 12) que os direitos civis, por sua vez, “dizem respeito basicamente ao direito de se dispor do próprio corpo”, consiste em permitir ao indivíduo a liberdade de expressão e locomoção. Mesmo parecendo obvio ser dono do próprio corpo, ocorreu no Brasil, por quase duas décadas, a ditadura tecnocrata-militar, considerado um período antidemocrático, em que era comum o “cerceamento da expressão e da liberdade, de trancafiamiento, de tortura e mesmo de eliminação daqueles que se opunham à forma de pensar e agir então dominantes”. São diversos os acontecimentos que tentaram ocultar este direito, ainda na América Latina, durante ditaduras militares, houve a ocorrência de campos de concentração dos regimes nazi-fascistas. Também ocorreram episódios de restrição à expressão e à locomoção na prática tirânica no socialismo do Leste, com a existência de campos de trabalhos forçados, dentre outros.

¹ Trata-se de uma medida que visa proteger o direito do ser humano de ir e vir ou ainda que é capaz de cessar a violência e coação que indivíduos possam estar sofrendo. (DOS ANJOS, 2006).

Na Declaração dos Direitos Homem e do Cidadão, aprovada em 1789, após a Revolução Francesa, há um artigo a esse respeito:

Art. 4.º A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Esses limites apenas podem ser determinados pela lei.

Quanto aos direitos políticos, são estes os que garantem a participação do cidadão na sociedade, em decisões políticas de seu país, como por exemplo, o de se candidatar a cargos públicos, como também poder votar.

Os direitos políticos “dizem respeito à deliberação do homem sobre sua vida”, estando relacionados com a livre expressão de pensamento e prática política, religiosa, dentre outras. Podendo ser compreendidos como a participação do homem em organismos de representação direta, tais como partidos, movimentos sociais, associações, etc.; ou indireta, através da eleição de governantes, assembleias, parlamento, e, também, resistindo à imposição dos poderes por meio de greves, pressões (MANZINI-COVRE, 2006, p. 16).

Quanto aos direitos sociais, estes são os que garantem a dignidade ao cidadão, melhoras nas condições sociais gerando o bem-estar social, como no campo da saúde, educação, previdência, renda, trabalho, etc., tudo aquilo que o cidadão precisa para se desenvolver enquanto indivíduo pleno.

De acordo a Manzini-Covre (2006, p. 14), os direitos sociais dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas, portanto, devem repor a força de trabalho, sustentando o corpo, como alimentação, saúde, dentre outros.

Para Carvalho (2002, pp. 9-12), no Brasil, o cidadão pleno é aquele que irá usufruir dos direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis independem da consolidação dos direitos políticos, mas não o contrário. Com a ocorrência da concretização dos direitos políticos, estes vão apenas justificar um governo e não representar a vontade dos cidadãos. O autor acrescenta um outro ponto importante, ou seja, a efetivação dos direitos sociais vai estar submetida a uma eficiente máquina administrativa: o poder Executivo. A sua aplicação pode ser arbitrária se a efetivação dos direitos sociais não anteceder a consolidação dos outros direitos. Visto isso, o modelo apresentado por Marshall servirá apenas de comparação por contraste para o modelo brasileiro. Pois são notáveis duas significativas diferenças entre eles, sendo a primeira que o modelo brasileiro possui uma inversão da sequência lógica de consolidação dos direitos, em que o direito social é manifestado antes dos outros, e a segunda diferença é denotada pela maior valorização aos direitos sociais em comparação aos demais.

Segundo Vieira (2004, p. 23), na segunda metade do século XX, surgiram os “direitos de terceira geração”, e estes não tinham o indivíduo como titular, mas sim os grupos humanos como a nação, povo, coletividades étnicas ou a própria humanidade. E, atualmente, já se fala em “direitos de quarta geração”, compreendidos como os relativos à bioética, surgindo com a proposta de impedir a destruição da vida e também como regulador da criação de novas formas de vida em laboratório.

Na sequência, será trazido um ponto relacionado aos deveres do cidadão, pois este não possui somente direitos. Ou seja, para ser um bom cidadão é necessário também que se cumpra com os seus deveres.

(ii) Os Deveres do Cidadão

Os direitos do homem foram conquistados no decorrer de um longo período. Exercer a cidadania é ter consciência de suas obrigações e lutar para que o que é justo e correto seja colocado em prática. Os direitos e deveres não podem andar separados. Afinal, só quando cumprimos com nossas obrigações permitimos que os outros exercitem seus direitos.

De acordo com a Nascimento e Silva (2007, p. 11), todos os cidadãos têm o dever de cobrar dos governantes o cumprimento das leis, a boa gestão do dinheiro público, bem como a elaboração de políticas sociais que permitam o pleno exercício da cidadania. O cidadão possui o direito de participar das decisões adotadas pelo governante a respeito do destino coletivo. Ainda em referência à cartilha, são expostos diversos deveres, tais como cumprir as leis; respeitar os direitos das outras pessoas independentemente das diferenças de gênero, étnicas, religiosa, física, dentre outras; proteger a natureza e o patrimônio público; votar para escolher os seus representantes e também colaborar com as autoridades.

As diversas mudanças ocorridas no contexto da Administração Pública proporcionaram medidas de transparência dos atos da gestão pública através da instituição de leis com o objetivo permitir um maior acesso da população, favorecendo, assim, um controle mais efetivo, partindo do pressuposto de que conhecendo a situação das contas públicas o cidadão comum terá muito mais condições de cobrar, exigir e fiscalizar. O envolvimento do indivíduo junto à esfera de decisão política e à gestão pública em si traz efeitos benéficos à democracia, como a aproximação entre o Estado e a Sociedade, tornando-o mais efetivo em suas ações em prol das demandas que emanam do povo e o alcance de maiores níveis de legitimação do Estado, pois este vai sendo moldado por meio dos contornos estabelecidos pela sociedade (MORAES, 2012).

Vale ressaltar que o cidadão tem como dever a fiscalização da Administração Pública, visto que o Estado tem sido cada vez mais pressionado a dispor das informações públicas de forma detalhada e com linguagem acessível, possibilitando a fácil compreensão do indivíduo em relação a este processo.

2.3.1.3. Controle Social como Instrumento de Exercício da Cidadania

Na Administração Pública, o controle pode ser entendido como um ato de examinar se a atividade governamental atingiu sua finalidade ou cumpriu com os princípios básicos aplicáveis ao setor público no que diz respeito à legislação e ao interesse público. O controle é essencial à democracia, é de grande importância na atividade administrativa, gera bem-estar social, possibilita a criação de ferramentas, legislações, aprovando-as e exigindo que vigorem em busca de transparência e eficiência das atividades administrativas.

De acordo com Nascimento (2018, p. 881), o controle no contexto da Administração Pública é importante para assegurar que as regras e princípios sejam observados para manter a Administração dentro dos padrões adequados, sempre respeitando os princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, proporcionalidade, razoabilidade entre outros.

Para Carvalho Filho (2018, p. 999-1000), há duas formas diferentes de se exercer o controle do Estado, sendo considerados o controle político e o controle administrativo. O controle político busca a preservação e o equilíbrio dos poderes constitucionais – o Executivo, Legislativo e Judiciário. Já o controle administrativo se relaciona com as instituições administrativas através de fiscalizações, verificação de legalidade e de condutas administrativas, dentre outras.

Para Carvalho (2018, p. 386), o controle administrativo pode ser conceituado como o conjunto de instrumentos definidos por lei em que se permite a fiscalização da atuação estatal por órgãos e entidades da própria Administração Pública, dos Poderes Legislativo e Judiciário, como também pelo povo diretamente. O processo de fiscalizar é realizado mediante a avaliação da atuação administrativa com a finalidade de uma eficiente prestação dos serviços e os meios para o alcance do interesse público.

Conforme Di Pietro (2018, p. 915), o controle da Administração Pública é definido “como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Sobre a definição do controle Administrativo, Carvalho Filho (2018, p. 1001), dispõe que “podemos denominar de controle da Administração Pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Conforme Carvalho (2018, p. 386), o controle é importante para dar legitimidade aos atos da Administração Pública, proporcionando uma eficiência no cumprimento das atividades públicas e adequação das condutas dos agentes públicos às necessidades da sociedade.

Para um melhor entendimento acerca do controle da Administração Pública, se faz necessário a exposição de classificações quanto à natureza do controlador, extensão, âmbito de atuação, natureza, oportunidade e quanto à iniciativa.

(i) Classificação do controle quanto à natureza do controlador

O controle é classificado quanto à natureza do órgão controlador como controle legislativo, judicial e administrativo.

Controle legislativo, para Carvalho (2018, p. 387), é diretamente executado pelo Poder Legislativo, também chamado de controle parlamentar direto, é exercido mediante auxílio do Tribunal de Contas. Este controle fiscaliza e orienta a atuação do administrador público.

O controle Judicial, conforme autor supracitado, é executado pelo Poder Judiciário, sendo exercido somente no que se refere aos aspectos de legalidade dos atos administrativos. Sua atuação se dá mediante provocação, visando proteger o interessado de lesão ou ameaça de lesão decorrente de conduta ou omissão administrativa.

Por último, em relação ao controle administrativo, conforme Carvalho Filho (2018, p. 1003-1004) e Carvalho (2018, p. 387), trata-se de um controle originário da Administração Pública que é exercido através dos seus próprios órgãos, sendo um reflexo do seu poder de autotutela que, de ofício ou por provocação, fiscaliza e revisa seus atos com o intuito de verificar os aspectos de ilegalidade que por ventura possam macular o ato praticado que, por sua vez, podem gerar a sua anulação. E, quando inexistente o interesse público na manutenção da conduta, pode levar à revogação do ato.

(i) Classificação quanto ao âmbito de atuação do controle

Nesta classificação são considerados dois segmentos básicos de estrutura administrativa, ou seja, o controle por subordinação e o controle por vinculação.

Exercidos em diversos patamares da hierarquia administrativa, o controle por subordinação é decorrência direta da relação de hierarquia existente dentro dos diversos órgãos públicos, sendo realizado por autoridade hierarquicamente superior a quem praticou o ato, sendo os agentes e órgãos pertencentes à uma mesma pessoa jurídica da Administração Pública. Este controle é feito por órgão de maior graduação, exercendo a fiscalização, revisão, orientação da atuação do órgão de menor hierarquia, este controle é basicamente interno (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1006).

Segundo o autor supracitado, o controle por vinculação atua como uma espécie de supervisão entre o poder exercido pela administração direta sobre as entidades descentralizadas na perspectiva de verificar se a entidade cumpre os requisitos para o qual fora criada. Neste controle, é perceptível a ausência de subordinação hierárquica e a fiscalização e revisão do ato é exercida por pessoa diversa, sendo notável o seu caráter externo.

(ii) Classificação do controle quanto à natureza

A classificação do controle quanto à natureza pode ser de legalidade ou de mérito. Para os autores Carvalho (2018, p. 390) e Carvalho Filho (2018, 1005), o controle de legalidade possui a finalidade de analisar se o ato administrativo foi praticado em conformidade com o ordenamento jurídico, tendo que, para isso, o órgão controlador verificar se a conduta administrativa está de acordo com a norma jurídica vigente e eficaz.

Acrescenta Carvalho Filho (2018, 1005) que o controle de legalidade pode ser tanto interno como externo, ou seja, permite a verificação dos atos da Administração através dos órgãos da mesma ou por órgãos de Poder diverso. O seu resultado pode ser a confirmação do ato ou a sua invalidação.

A respeito do controle de mérito, o autor supracitado o define como “o controle que se consoma pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa”, devendo para isso, verificar se a conduta anterior merece continuar ou se deve ser revista.

(iii) Classificação do controle quanto à oportunidade

No que se refere ao controle quanto à oportunidade, trata-se do momento em que o controle é exercido, podendo ser prévio, concomitante ou posterior.

O controle prévio, ou a priori, é aquele efetivado antes da formação do ato controlado, possuindo a característica preventiva, sendo feito quando o ato administrativo está prestes a ser praticado ou quando é encontrado na fase de formação (CARVALHO, 2018, p. 391).

Para o citado autor, em relação ao controle concomitante, entende-se que este é colocado em prática durante a execução da atividade controlada.

E, por fim, o controle posterior, também conhecido como a posteriori, é realizado após a prática dos atos administrativos, ou seja, tem como objetivo rever os atos praticados com intuito de confirmá-los ou corrigi-los (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1007).

(iv) Classificação do controle quanto à iniciativa

O controle é classificado quanto à iniciativa em de ofício e por provocação.

Executado pela própria Administração, o controle de ofício é realizado sem a provocação da parte interessada. Segundo Carvalho Filho (2018, p. 1007), “é o controle de ofício que caracteriza o poder de autotutela da Administração”, e são feitos pelos órgãos administrativos.

Já o controle provocado depende da iniciativa de terceiros para que seja exercido, ou seja, alguém “postula a revisão de conduta administrativa invocando quais as razões que escoram o pedido revisional”, segundo o autor supracitado.

(v) Classificação quanto à extensão do controle

O controle quanto à extensão pode ser classificado como interno e externo.

Para Carvalho Filho (2018, p. 1004), o controle interno “é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera”. Carvalho (2018, p. 388) acrescenta, ainda, que este controle pode ser exercido por meio de órgãos especializados, até entre órgãos de uma mesma entidade, manifestando relação hierárquica. Este controle é realizado, normalmente, através do sistema de auditoria, no acompanhamento da execução orçamentária e na verificação de legalidade da aplicação do dinheiro público, como também serve para auxiliar o Tribunal de Contas em sua missão institucional (DI PIETRO, 2018, p. 917).

A Constituição Federal, em seu art. 74, ao tratar do controle interno estabelece que

[o]s Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

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

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

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), unidade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), dispõe na Instrução Normativa n.º 01/2001 que o controle interno visa assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, tornando evidentes os eventuais desvios ao longo da gestão, até o alcance dos objetivos fixados pelo Poder Público.

O controle interno é estabelecido, no âmbito contábil, através das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16), mais especificamente a NBC T 16.8, como um suporte do sistema de informação contábil que visa contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público ao minimizar os riscos e dar efetividade às informações da contabilidade; auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, de fraudes, erros, malversação, desvios, abusos e outras irregularidades, salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; proporcionar a obtenção de informação oportuna e adequada.

Segundo Carvalho Filho (2018, p. 1004), controle externo é aquele exercido entre entidades diferentes quando o órgão que fiscaliza está localizado em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa surgiu. Este controle é também exercido por um dos Poderes sobre o outro.

A Constituição Federal, disciplina em seus artigos 70 e 71 que será exercido pelo Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da União e das entidades da Administração direta e indireta, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Para Carvalho (2018, p. 388), trata-se como uma forma de controle externo o controle exercido diretamente pelos cidadãos, também conhecido como controle popular, e é exercido diretamente ou através de órgãos específicos, possuindo o intuito de impedir a prática de atos ilegítimos e a verificação da regularidade de atuação da Administração.

Para a ocorrência do controle social é fundamental que a informação seja suficiente, precisa e de fácil entendimento para o cidadão comum. A transparência e participação social são conceitos inseparáveis e interdependentes. A transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um poderoso instrumento de participação social (SANTOS, 2012).

A participação popular é importante para forçar que se dê transparência aos atos administrativos. O art. 37, § 3º, incisos de I a III, da Constituição Federal, estabelece que a lei disciplinará a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta para regular o direito de representação quanto à qualidade do serviço e a negligência e o abuso no

exercício de função pública, bem como o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

A participação popular na Administração Pública é imprescindível para a aplicação de um controle eficaz, conforme Di Pietro,

[e]mbora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele a medida que pode e deve provocar o procedimento do controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular (DI PIETRO, 2005, p. 636).

De acordo com Siraque (2004, p. 112), o controle pode ser conceituado como o ato de fiscalizar, vigiar, examinar, velar, inquirir e colher informações a respeito da função administrativa do Estado. O controle deve ser realizado por alguém, podendo ser definido como controle institucional aquele cuja competência interna recai sobre os próprios poderes estatais, ou seja, o Estado fiscalizando as suas próprias atividades; ou social, que é o controle realizado por alguém que não seja agente público no exercício da função ou órgão do Estado.

O controle social é um direito público subjetivo do cidadão. Este direito depende da faculdade de o cidadão exercê-lo ou não. É uma das maiores expressões do exercício da cidadania, pois permite ao indivíduo fiscalizar a atuação dos seus representantes. O controle social tem como finalidade fiscalizar as atividades do Estado através da sociedade.

De acordo com a Cartilha “Controle Social” da Controladoria-Geral da União (CGU):

[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” (Controladoria-Geral da União, 2012, p. 16).

Pode-se perceber que o controle social é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, através de grupo de pessoas, individualmente ou através de entidades juridicamente constituídas. Nesse caso, não há necessidade das referidas entidades serem estranhas ao Estado, mas há necessidade de, pelo menos, uma parte de seus membros serem eleitos pela sociedade. Como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, temos os Conselhos de Alimentação Escolar e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o controle social, citam-se todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.

A participação da sociedade ativamente na definição, elaboração, execução e controle das políticas públicas implementadas pelos entes administrativos permite aos cidadãos intervirem na tomada da decisão administrativa, fazendo com que a Administração adote medidas que atendam verdadeiramente ao interesse público, exercendo o controle sobre a ação do Estado, exigindo que os gestores públicos prestem contas de suas atuações. Esta atuação auxilia no combate e prevenção da corrupção na medida em que fortalece os mecanismos de participação popular e confere legitimidade às escolhas governamentais.

No exercício do controle social, o povo exerce a função de controle da atividade administrativa do Estado de maneira semelhante aos representantes eleitos do Poder Legislativo e, no exercício da participação popular, partilha do poder político do Estado, como se observa na iniciativa de projetos de leis, no referendo e no plebiscito (SIRAQUE, 2004).

O controle social adquiriu força jurídica no Brasil através da publicação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã², a qual fora elaborada sob grande influência da sociedade civil através de emendas populares, estabeleceu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, propiciando uma oportunidade favorável à participação da sociedade nos processos de tomada das decisões políticas fundamentais ao bem-estar da população (Controladoria-Geral da União, 2012, p. 17-18).

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 prescreve no artigo 1º, parágrafo único, que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O poder referenciado pelo trecho extraído CF/88, desdobra-se em dois aspectos: o poder político, isto é, o direito político de participar das decisões referentes à formação dos atos normativos do Estado e o direito público subjetivo de fazer controle da execução das decisões políticas, tanto aquelas constituídas diretamente pelo povo, quanto aquelas constituídas por meio dos representantes eleitos.

Vários dispositivos legais preveem o controle social e, além da Constituição Federal, temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei de Licitações, o Estatuto da Cidade, dentre outros. Estes dispositivos têm a finalidade de assegurar, legitimar e ampliar a participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das ações do Estado na execução das políticas públicas.

² O presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, a batizou de “Constituição Cidadã”, por conter o texto mais democrático da história do país.

Os meios de controle social favorecem a participação efetiva dos cidadãos nas decisões da Administração Pública e têm como base a fiscalização de suas ações. A participação popular direta ou por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações públicas são fundamentais para que os cidadãos possam controlar, monitorar, fiscalizar e avaliar a forma como estão sendo geridos os recursos públicos.

As formas de participação e controle social no espaço público são evidenciadas através de: Portais da Transparência (exposto no item 2.3.2.6), Audiências Públicas, Ouvidorias Públicas, Audiências Públicas, Orçamentos Participativos, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, dentre outros. Esses instrumentos de participação estão envolvidos com o contexto da transparência pública.

O compromisso e empenho da sociedade através do acompanhamento das ações dos gestores de políticas públicas com efetiva participação nesta é que reforça que a coisa pública deva ser gerida com responsabilidade, com respeito aos princípios e com a tomada das melhores decisões em favor da coletividade.

2.3.2 Transparência na Administração Pública

2.3.2.1 Conceitos da Transparência Pública

A transparência consiste na divulgação de informações em linguagem clara e acessível. Para Ribeiro (2009, p. 7), a transparência está ligada à fiscalização, disposição das informações, controle social, legitimação do ato administrativo e do governante, *accountability*³, entre outros, definida a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso.

De acordo ao Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, o conceito de transparência fiscal

[...] implica o acesso imediato a informações confiáveis, abrangentes, tempestivas, compreensíveis sobre as atividades do governo, para que o eleitorado e os mercados financeiros avaliem com precisão a situação financeira do governo e os custos e benefícios efetivos de suas atividades [...] (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2007, p. 139).

³ Termo compreendido como conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os administradores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo dessa forma maior nível de transparência e a exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2012, P. 78). O termo será melhor abordado no item 2.3.2.4.

Isto posto, a transparência na gestão fiscal é definida como ferramenta de publicidade e controle capaz de permitir o acesso imediato, tempestivo, fidedigno e compreensivo da prestação de contas dos atos de gestão financeira, orçamentária e patrimonial dos administradores de recursos públicos.

A transparência pública remete a ideia inicial de que apenas as ações dos governos é que precisam de publicidade, no entanto, se fazem necessárias outras medidas além da divulgação dos serviços públicos prestados ou postos a disposição da sociedade.

Na gestão pública, o conceito de transparência se divide em duas vertentes: transparência ativa e a transparência passiva. Conforme o *site* do Acesso à Informação do Governo Federal, caracteriza-se como transparência ativa a divulgação dos dados por iniciativa do próprio setor público, sem a necessidade de requerimento, sendo utilizado como principal meio a internet. São exemplos de transparência ativa os Portais da Transparência, as seções de acesso às informações divulgadas em sítio dos órgãos e entidades.

Quanto à transparência passiva, também abordada no sítio supracitado, esta consiste na disponibilização de informações públicas em atendimento a solicitações específicas de uma pessoa física ou jurídica por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico do órgão ou através e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). Vale destacar que a transparência passiva é praticada quando há provocação.

Conforme Cappelli, Leite e Araújo (2010), o avanço da transparência em relação à área normativa necessita de modelos que permitam a verificação do grau de transparência, lembrando as características que devem estar presentes em uma organização para que esta seja considerada transparente em um determinado nível. Para isso, os autores organizaram os princípios na forma de estágios de progressão em linha, definidos como “degraus de transparência”.

De acordo com os autores supracitados, seguem abaixo os degraus:

- DEGRAU 1 – Acessibilidade: a transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.
- DEGRAU 2 – Usabilidade: a transparência é realizada através das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.
- DEGRAU 3 – Informativo: a transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.
- DEGRAU 4 – Entendimento: a transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

- DEGRAU 5 – Auditabilidade: a transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 101-102).

O fato de tornar informações disponíveis por si só não faz de uma administração transparente. Esse processo envolve questões que se relacionam às várias dimensões do ato comunicativo, como o preparo e qualificação do receptor, a forma de exposição dos dados pelo emissor, entre outras. Cabe progredir para classificações das organizações e na promoção da transparência em critérios objetivos.

O conceito de transparência pública é muito mais abrangente do que o de publicidade, uma vez que o simples ato de tornar público algum documento governamental não implica necessariamente em tornar transparente a ação do governo através desta publicidade. A transparência também é elemento da sustentação da relação de confiança entre cidadão e Estado, para o Governo, no exercício de sua função, ela é essencial para manter a legitimidade.

De acordo com Platt Neto e colaboradores (2007), a transparência contextualiza-se por três elementos ou dimensões:

A publicidade - os autores entendem a publicidade como a ampla divulgação de informações à população, propiciando o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõem, ainda, a "oportunidade" das informações fornecidas, com tempestividade (oportunidade) e em tempo hábil ao apoio às decisões;

A compreensibilidade das informações - essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc.), ao uso da linguagem, buscando idealizar a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações;

A utilidade para decisões - a utilidade está fundamentada na relevância das informações. Associada à relevância está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado (PLATT NETO *et al.*, 2007, p. 85).

A transparência não consiste somente em dispor a informação à sociedade a respeito do que a Administração Pública planeja e/ou executa, mas também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão (MARTINS JÚNIOR, 2010). A transparência serve como instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública.

Nos atos da Administração Pública a transparência tem como objetivo impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos por parte dos governantes e administradores. Aumentando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da

sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente (SOUZA *et al.*, 2009).

De acordo a Marcos Vinicius de Azevedo Braga, segundo uma perspectiva da gestão pública, a transparência pode ser definida

(...) como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar (BRAGA, 2011, p. 4).

No mesmo sentido, considera Gomes Filho que

a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades (GOMES FILHO, 2005, p. 5).

A transparência não deve ser confundida com o princípio jurídico de publicidade, pois ela não se satisfaz com o cumprimento de formalidades jurídicas. Para tanto, por mais que a publicidade dos atos do poder público em veículo oficial de imprensa possa garantir certa transparência, tais conceitos não são equivalentes, a publicidade é entendida como a divulgação das informações e a sua visibilidade.

A transparência pública pode ser definida como a publicação e divulgação de informações públicas de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo que a sociedade possa fazer um efetivo uso dela, tendo em vista os fins almejados.

Apesar de reconhecer que existem diversas finalidades para o uso da informação, o foco será o de quando ela é utilizada com a finalidade relacionada com aquela a qual o Portal fora criado, ou seja, a fiscalização dos gastos públicos pela sociedade, que é operacionalizada por meio da participação e do controle social. Assim, fazer um efetivo uso da informação do Portal significa que ela pode ser transformada em instrumento de ação pela população.

2.3.2.2. *Princípios que Integram a Transparência Pública*

Para compreender a aplicação dos princípios que integram a transparência é indispensável entender a definição de princípios como forma de interpretação das demais normas jurídicas, mostrando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. O

termo “princípio” não é de fácil definição, uma vez que pode ser utilizado em vários contextos e com diversos significados.

No contexto jurídico, Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p.747-48) expõe sua proposta de definição de princípio, ou seja:

Princípio [...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Para Carvalho (2016, p. 54), os princípios “devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas”.

Os princípios procuram eliminar lacunas, dando harmonia e coerência para o ordenamento jurídico. É necessário conceituar e conhecer os princípios bases de uma ciência, pois o sistema normativo dispõe de tal estrutura e deve estar em conformidade com a mesma, devendo todo ordenamento respeitar aos preceitos constitucionais. Sendo assim, Alexandrino (2010, p. 187) define princípios do Direito Administrativo da seguinte forma:

são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa (ALEXANDRINO, 2010, p. 187).

Os princípios da Administração Pública explícitos são aqueles expressamente mencionados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já os princípios implícitos podem ser extraídos do corpo do texto constitucional como um todo, e decorrem de nosso sistema político.

Conforme Campos, Paiva e Gomes (2013), os juristas entendem que o princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania e oferece condições para que o administrado entenda a gestão dos recursos públicos e que participe desse processo. Sendo assim, não se compreende a transparência apenas como uma obrigação formal, mas como uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal. Entende-se também que a participação da população e das entidades interessadas seja importante para o processo. Mas essa participação exige conhecimento prévio, explicação minuciosa, esclarecimento de quem exhibe a conta.

Nesse sentido, ainda de acordo com os autores acima, transparência não deve ser incumbência de alguns gestores do órgão público, mas sim uma política organizacional, tendo

em vista o relacionamento dentro da estrutura hierárquica do órgão público. O sucesso dessa política organizacional passa pela gestão da informação e pelo desenvolvimento da tecnologia da informação, ambas oferecem novas possibilidades de ganhos de transparências nas organizações públicas.

O princípio da transparência, para Campos (2013), diz respeito à abertura e compartilhamento de informações que torna o público mais capaz de decidir e fazer as escolhas políticas, aumenta a *accountability* e reduz o âmbito da corrupção.

Dessa forma, constata-se que transparência administrativa é princípio intimamente ligado à própria concepção de Estado Democrático de Direito. Segundo Martins Júnior (2010, p. 25), “a democracia é mais efetiva quando o uso do poder tem visibilidade (embora, [...] haja uma variação da intensidade da transparência administrativa, desde a publicidade das decisões governamentais à participação da população na condução dos negócios públicos)”.

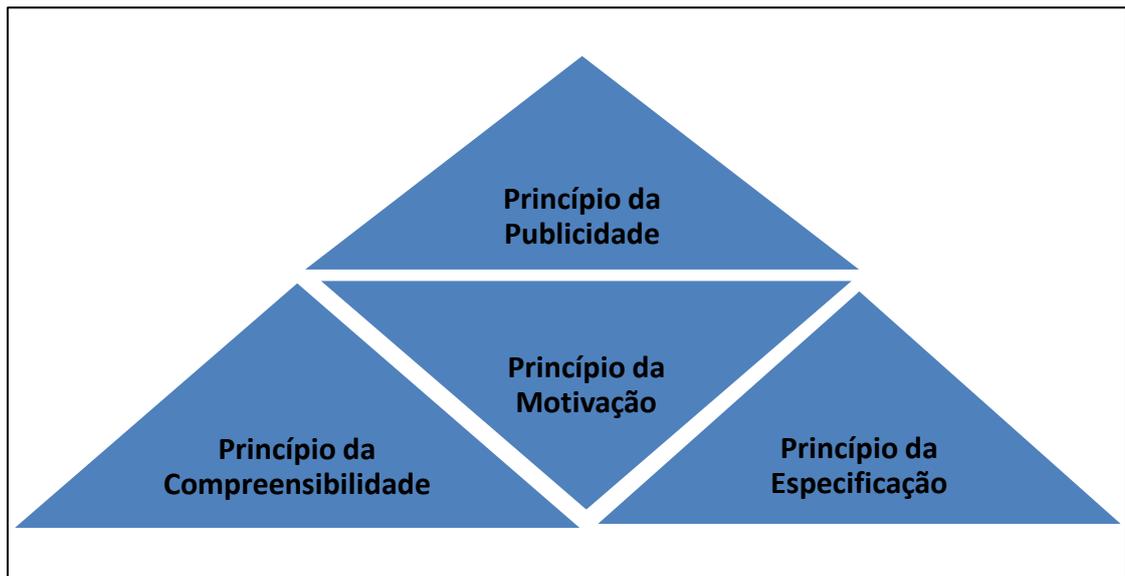
Ainda conforme o citado autor:

[a] identificação do princípio da transparência administrativa [...] em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como os princípios constitucionais especiais ou subprincípios que concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e probidade na gestão da coisa pública (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 25)

O princípio da transparência da gestão pública, por sua vez, surgiu a partir da necessidade de a sociedade conhecer como foram utilizados os recursos que ela transferiu ao Estado para que este gerisse a máquina pública. Em consonância com o autor anterior, a transparência é composta pelo princípio da publicidade e pelos subprincípios da motivação e participação popular na gestão administrativa, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa, que inspira a produção de regras, procedimentos e leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (CAMPOS, 2013).

A transparência pública também é composta pelos subprincípios da compreensibilidade e da especificidade, além dos subprincípios anteriormente citados. A Imagem a seguir ilustra a disposição do princípio e dos subprincípios:

Figura 1 - Princípios que compõem a transparência pública



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Para maior entendimento, a seguir serão abordados os subprincípios que integram a transparência, como: a publicidade, motivação, compreensibilidade e especificação.

(i) Princípio da Publicidade

A transparência administrativa tem como um de seus maiores expoentes, e núcleo jurídico o princípio da publicidade, o comando estampado no caput art. 37 da Constituição Federal que diz: “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”, reforçado pelo art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII:

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

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

LXXII - conceder-se-á habeas data:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo (BRASIL, 1988).

De acordo a Silva (2011, p. 197), a publicidade dos atos relacionados à condução da coisa pública pertence às bases essenciais dos governos democráticos e suas características como forma de organização da autoridade dentro do Estado. A Administração Pública tem como uma de suas atribuições a manutenção da transparência de seus atos. O autor Hely Lopes Meirelles assegura que

(...) a publicidade, como princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais (MEIRELLES, 1990, p. 90).

O princípio da publicidade diz respeito à exigência de transparência na atividade administrativa como um todo. Esse prisma do princípio é consequente de dispositivos como o inciso XXXIII do art. 5º da CF de 1988. Ainda nesta esteira, para Alexandrino e Paulo (2006, p. 108/109), embora seja um direito menos genérico, o inciso XXXIV do mesmo artigo assegura um outro aspecto do princípio da publicidade e este permite o controle, pelos administrados, das atividades da Administração, o qual pode ser exercido por meio de instrumentos como a ação popular, o mandado de segurança, o direito de petição, o *habeas data* (art. 5, LXXII, CF), etc.

Restringindo-se a intimidade e o interesse social, tal como estabelecido também na Carta Magna, no art. 5º, em seu inciso LX, “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro,

[c]omo a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público; pode ocorrer que, em certas circunstâncias, o interesse público esteja em conflito com o direito à intimidade, hipótese em que aquele deve prevalecer em detrimento deste, pela aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o individual (DI PIETRO, 2007, p. 66).

Observa-se, ainda, que a transparência dos atos praticados pela Administração Pública através da publicidade imposta pela Constituição deve se pautar na necessidade de informação, de mostrar as realizações e gastos da entidade, visando sempre o bem comum e a formação da cidadania.

O princípio da publicidade sendo cumprido pelos órgãos públicos e o cidadão efetivamente exercendo seu direito de fiscalizar, a ocorrência de atos ilícitos estaria inibida na Administração Pública. Conforme Silva (2014, p.4), quanto mais ampla a publicidade dos gastos e atos do governo, menores os riscos de corrupção e maior a eficiência da administração pública, tendo em vista que a transparência possui um caráter inibidor.

(ii) *Princípio da Motivação*

Meirelles (1995, p. 180-182) explica que todo ato do poder público deve trazer consigo a demonstração de sua base legal, indicando sua importância na construção da teoria dos motivos determinantes. Sendo a motivação obrigatória no que diz respeito ao ato vinculado, e facultativa em relação ao ato discricionário, porém, se neste adotada, vincula a Administração Pública aos motivos declarados, de modo que, sendo nulos ou inexistentes, disso resultaria na invalidade do ato. Entende, também, que em relação aos atos que afetam interesse individual, a motivação é obrigatória para fins de controle.

Ainda conforme o autor, o princípio da motivação, em sentido amplo, implica em um dever para a Administração Pública, qual seja, o de fundamentar toda e qualquer decisão tomada por ela, indicando os seus fundamentos de fato e de direito. Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos que ensejam o ato e os preceitos jurídicos que autorizam sua prática.

É imprescindível a prévia motivação dos atos administrativos para que seja possível aferir o atendimento ou não ao interesse público. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2002), o fundamento da motivação decorre do poder popular, bem como da qualificação do Estado Democrático de Direito, como também da proclamação da cidadania que está explícita no art. 1º, II, CF, com a indicação de que ela é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e, no parágrafo único deste mesmo artigo, ainda há a referência de que todo o poder emana do povo. O art. 5º, inciso XXXV, por sua vez, assegura o direito à apreciação judicial nos casos de lesão ou ameaça a direito. Ainda conforme o autor,

[é] que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do 'por que' das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se sujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas à lei.

De outra parte, não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade se não fossem contemporaneamente a elas conhecidos, e explicados os motivos que permitiram reconhecer o afinamento ou desafinamento com aqueles princípios. (...) o Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da prática do ato.

É que se fosse dado ao Poder Público aduzi-los serodiamente, depois de impugnada a conduta em juízo, poderia fabricar razões *ad hoc*⁴ (MELLO, 2002, p. 83).

De acordo com Martins Junior (2010, p. 265), a motivação possui diversas finalidades e, dentre elas, se destacam a garantia do cumprimento de requisito do ato administrativo, que também é elemento de sua validade; a transparência administrativa; e a melhora das relações entre Administração Pública e administrados pela explicação das razões da decisão e legitimidade do exercício do poder. A motivação, em relação aos administrados, desempenha a função de vetor de transmissão para o conhecimento dos fatos e fundamentos jurídicos que inspiram a decisão administrativa. Os administrados, com isso, podem exercer seu juízo crítico sobre a gestão administrativa, podendo promover as medidas competentes para correção de ilegalidades no âmbito do controle interno e externo, se for o caso.

(iii) Princípio da Compreensibilidade

Na transparência pública, a compreensibilidade é indispensável para a concretização do entendimento das informações divulgadas pelos governantes, haja vista que, para a compreensão dos administrados, se faz necessário o uso de linguagem clara, com ausência de tecnicismo, permitindo ao indivíduo um entrosamento ao contexto, ainda que não seja especialista em assuntos relacionados à Administração Pública.

De acordo com Platt Neto *et al.* (2007), a compreensibilidade pressupõe informação com linguagem acessível e com boa apresentação e está relacionada como a forma de apresentação da informação, no campo visual, inclui a formatação das informações expressas nos demonstrativos, relatórios, dentre outros, optando sempre por linguagem simples, acessível e orientada ao perfil dos usuários, com o objetivo de aumentar o entendimento da informação, alcançando o êxito no uso da linguagem.

(iv) Princípio da Especificação

Para que o administrado possa interpretar os dados e entender as ações tomadas pelos governantes, além de linguagem clara, é necessário a especificação das informações visando uma integralidade no acesso dos acontecimentos da coisa pública, exceto em casos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Ferreira (1995), através do dicionário Aurélio da língua portuguesa, explica o significado de especificação como sendo “o ato ou efeito de especificar”, como também a

⁴ É uma expressão latina cuja tradução literal é "para isto" ou "para esta finalidade".

“descrição rigorosa e minuciosa das características que um material, uma obra ou um serviço deverão apresentar”. Para a real compreensão das atividades desenvolvidas pela Administração e para o cumprimento da transparência dos atos dos administradores públicos, se faz necessário a divulgação das ações realizadas pelos entes públicos.

Neste sentido, a transparência é evidenciada por meio da divulgação de informações pormenorizadas, de acordo a Lei da Transparência, em seu Art. 48, parágrafo único, inciso II, através da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade [...] de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira”.

É exposto no art. 6º da Lei de Responsabilidade Fiscal um conteúdo sobre a gestão transparente da informação e, também, da promoção do amplo acesso e sua divulgação e, quanto ao sigilo em casos específicos, também previsto nesta citada Lei, em seu art. 7º, parágrafos 1º e 2º, há dispositivo indicando que o acesso à informação não está previsto em projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos e tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e, quando parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

A transparência pública com seu aspecto de disponibilizar as informações (de linguagem clara e acessível) detalhadas e tempestivas dos atos que motivaram a Administração Pública favorece a prática da participação popular. A informação divulgada aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes, logo, as entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e ao acompanhamento da Administração Pública como forma de consolidação da cidadania.

Neste contexto, a transparência é um instrumento importante para tornar os acontecimentos da Administração Pública acessíveis à sociedade e é disso que depende efetivamente a participação popular, quanto mais o governo é transparente e mais a sociedade é participativa, melhor será para desenvolvimento político, social e econômico.

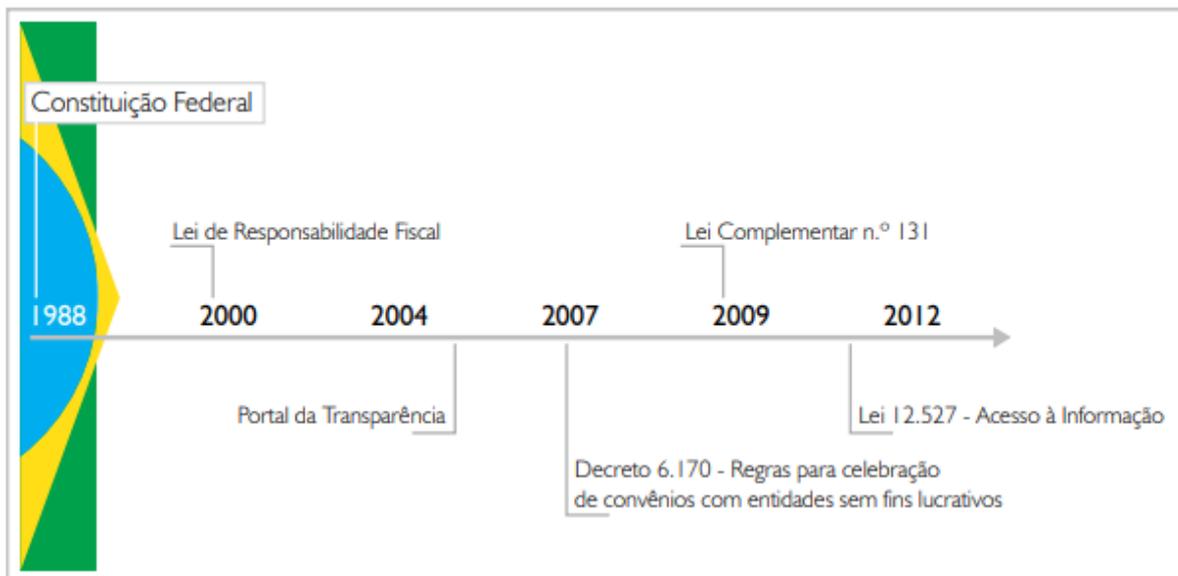
2.3.2.3. A Evolução da Transparência Pública na Legislação Brasileira

O direito de acessar informações geradas pelas autoridades públicas é um direito humano fundamental que deve ser efetivado nos diversos entes federativos através de legislação abrangente baseada na premissa de abertura máxima, presumindo que toda informação é acessível, sujeita apenas a um restrito sistema de exceções.

De acordo com Pires (2013), a transparência não é novidade no Brasil, diferentes leis e políticas já contemplam esta questão de diversas maneiras. Estão em vigor alguns dispositivos legais que obrigam as entidades públicas a divulgar informações das aplicações dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários, cujo objetivo é promover o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação dos recursos públicos e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

Sendo assim, se faz oportuno a apresentação de gráfico ilustrativo da evolução da legislação brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 a respeito do acesso à informação pública, extraído da cartilha federal intitulada como Manual da Lei de Acesso à Informação nos Municípios, como demonstrado a seguir.

Figura 2 - Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil



Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU). Manual da Lei de Acesso à Informação nos Municípios

Na sequência serão abordadas as seguintes leis: Lei nº 4.320/1964, Constituição Federal do Brasil de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei Acesso à Informação.

(i) *Lei nº 4.320/1964*

A Lei nº 4.320, promulgada em 17 de maio de 1964, que regula a Contabilidade Pública, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, esta lei estabelece uma padronização na elaboração de documentos da Administração Pública, possibilitando a elaboração de relatórios financeiros oportunos, comparáveis, verificáveis e

transparentes, permitindo ao administrado o monitoramento dessas informações de forma clara e, para isso, seguindo a especificação da receita orçamentária, estabelecendo a demonstração de despesa pelas funções segundo as categorias econômicas e segundo as funções, da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as categorias econômicas e segundo as funções; balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, das variações patrimoniais e da dívida fundada interna e a despesa segundo as características econômicas.

Conforme a supracitada Lei, o balanço orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, este possui a função de informar à Administração, aos órgãos fiscalizadores e a população, respectivamente, e são utilizados como suporte para o controle e para a tomada de decisões, na verificação das atividades desempenhadas pelo gestor e permite ter conhecimento do destino dos recursos públicos, propiciando, desta forma, a transparência pública.

O balanço financeiro contém as receitas e despesas orçamentárias, os recebimentos e pagamentos extraorçamentários, incluindo-se os saldos do exercício anterior, bem como os que se transferem para o exercício posterior. Neste balanço, são fornecidas noções gerais da movimentação financeira dos recursos públicos, o que evidencia a disponibilidade da Administração Pública.

Outro importante instrumento da Contabilidade Pública é o balanço patrimonial, documento que demonstra a situação patrimonial da entidade através de ativos financeiro e permanente, passivos financeiro e permanente, o saldo patrimonial e as contas de compensação.

Para Silva (2011, p. 198), não se faz suficiente para aprovação por parte do Poder Legislativo da publicidade dos quadros orçamentários, deve ser obedecido o preceito formal relativo à clareza do orçamento, especialmente em matéria de classificação das receitas e despesas, respeitando as exigências da técnica orçamentária, para tanto, o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo. Acrescenta Korama (2012, p. 48), o “documento terá influência em sua melhor e mais ampla utilização e sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for a clareza que refletir”.

A Lei 4320 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária em seu art. 2º, evidenciando que “[a] Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

Dando prosseguimento a evolução da legislação relacionada à transparência pública, serão abordados os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

(ii) *Constituição Federal de 1988*

A Constituição da República Federativa de 1988 estabelece o direito do cidadão de ter amplo acesso às informações de seu interesse perante os órgãos públicos. A transparência administrativa tem como principal princípio a publicidade, estampado no *caput* do art. 37⁵, reforçado pelo art. 5º, incisos XXXIII⁶, e XXXIV⁷, LXXII restringindo-se, apenas, nos casos envolvendo a intimidade e o interesse social, tal como estabelecido no inciso LX e, em seguida, o inciso LXXII:

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

[...]

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

As informações públicas devem ser disponibilizadas de forma transparente, ou seja, a divulgação deve estar somada a compreensão dos dados. Assim, a transparência como princípio fiscal pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2007).

Apesar de também estar disposto nos artigos 37, §3º, II e 216, §2º da Carta Magna, por muitos anos o direito à informação existiu sem possuir um instrumento legislativo que o disciplinasse. O art. 37, § 3º, da Constituição Federal é claro ao trazer a informação de que a “lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X⁸ e XXXIII”; e no art. 216, § 2º, acrescenta que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

⁵ Constituição Federativa do Brasil de 1988, *caput* do art. 37º, “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[...]” (BRASIL, 1998).

⁶ *Ibidem*, art. 5º, XXXIII, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

⁷ *Ibidem*, art. 5º, XXXIV, “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

⁸ *Ibidem*, art. 5º, X, “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

A Carta Magna de 1988 instituiu diversos direitos ao cidadão brasileiro, dentre eles, o de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os tribunais de contas, o que proporciona o exercício do controle social e também a exigência de maior transparência na Administração Pública. Relacionado ao controle da Administração Pública, os artigos de 70 a 75 prescrevem que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, será exercida não somente pelo controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mas, também, pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, que conforme a CF, possui, dentre outras, a competência para a fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos três poderes, como também da Administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público. Devendo o Tribunal encaminhar o relatório de suas atividades ao Legislativo, trimestral e anualmente.

De acordo com Almeida (2015), o controle externo existe para garantir a transparência no uso dos recursos com atuação voltada para o cumprimento de leis e regras, além da questão do desempenho organizacional, e tem como elemento distintivo principal a ação predominantemente preventiva. Essa ação preventiva se concretiza no assessoramento direto ao dirigente máximo da Administração e aos diferentes setores desta.

Quanto ao controle interno, ainda conforme a Constituição Federal, os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada o sistema de controle interno com a finalidade de acompanhar as ações da Administração Pública e das operações que envolver o recurso público. Além de apoiar o controle externo, os responsáveis pelo controle interno ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao respectivo Tribunal de Contas.

De acordo com Costa Junior (2014), além da necessidade constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a introdução do controle interno permite aos gestores acompanhar o desenvolvimento dos serviços públicos, da adequada aplicação dos recursos e da indispensável preservação do patrimônio público e, ainda, garante a transparência das contas públicas. O controle interno é responsável pela fiscalização preventiva, concomitante e subsequente, impedindo erros involuntários, desperdícios e atos que possam comprometer a gestão.

(iii) Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), foi concebida no contexto de um processo de redemocratização e descentralização do Estado brasileiro apoiado em um aumento do poder dos governos estaduais e municipais para gerar e captar recursos, bem como decidir a alocação do gasto público. A LRF surge como instrumento legal definidor de normas nacionais de finanças públicas, complementando, entre outros, o art. 163 da Constituição Federal de 1988. Faz parte do conjunto de medidas de política econômica adotadas pelo governo federal na área do programa de estabilização fiscal. Para tanto, a LRF, está inserida no contexto de reforma do Estado brasileiro, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização (PEREIRA, 2003, p. 183).

Segundo Campos, Paiva, Gomes (2013), a Lei de Responsabilidade Fiscal foi de grande importância no processo de transparência e responsabilidade dos atos públicos no Brasil. Representou uma tentativa de criação de compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas. Além de ser um mecanismo de controle de recursos públicos. Nesse processo, a transparência é vista como um dos pilares da LRF, já que é compreendida como produção e divulgação sistemáticas de informações com o objetivo de aproximar Estado e sociedade, ampliando o acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

De acordo a Pereira (2003), pode-se averiguar que a LRF possui em seu Capítulo IX, na seção I, da transparência na gestão fiscal, nos artigos 48 e 49 – um de seus próprios pilares de sustentação. A possibilidade da participação da sociedade no processo de prestação de contas da gestão pública demonstra um avanço na condução das Finanças Públicas, garantida pela obrigação da geração de relatórios em uma linguagem acessível. Além dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, o gestor público deverá publicar, também, o parecer prévio do respectivo tribunal de contas e relatórios resumidos e simplificados da execução orçamentária e gestão fiscal.

De acordo o autor anterior, como é determinado na LRF, em seus artigos 52 e 54, respectivamente, que o administrador público terá que publicar até trinta dias após o encerramento de cada bimestre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e, a cada quatro meses o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que deverá informar com clareza e objetividade as contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo,

possibilitando aos interessados o acesso às contas públicas para que estes possam garantir a boa gestão do dinheiro público (PEREIRA, 2003).

A elaboração dos referidos relatórios deverá ser padronizado de acordo com os modelos que poderão ser atualizados pelo conselho. O RREO é composto por balanço orçamentário e demonstrativo da execução das receitas e despesas e demonstrativos relativos à apuração da receita corrente líquida, receitas e despesas previdenciárias, resultados nominal e primário; despesas com juros e restos a pagar. Quanto ao RGF, este deverá conter um comparativo com os limites de que trata a LRF como as despesas com pessoal, operações de crédito, dívidas consolidadas e mobiliárias, concessão de garantias, bem como a indicação de medidas corretivas, montante das disponibilidades de caixa e inscrição em restos a pagar.

De acordo ao art. 67 da LRF, cabe ao conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal que visa, dentre outras medidas, a transparência da gestão fiscal.

Os relatórios deverão ser disponibilizados no respectivo Poder Legislativo e nos seus órgãos técnicos responsáveis pela elaboração e, também, devem ser divulgados por meios eletrônicos. Tal aspecto é interessante porque vem a buscar um meio de comunicação moderno como veículo de divulgação da gestão pública para a sociedade. Os chefes de poder prestarão contas também ao Tribunal de Contas e este emitirá parecer, conforme previsto no art. 56 da Lei (MATIAS PEREIRA, 2003, p. 183-186).

No intuito de fortalecer a fiscalização e a transparência dos recursos públicos, foi criada, em 2003, a Controladoria Geral da União (CGU), típica agência anticorrupção do Brasil. Este órgão do Governo Federal tem por finalidade assistir, direta e imediatamente, a Presidência da República quanto aos assuntos inerentes à defesa do patrimônio público e à transparência na gestão, através de atividades de controle interno, auditorias públicas, correição, prevenção à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2003). Além disso, a CGU fornece supervisão técnica e orientação normativa às auditorias internas dos órgãos da Administração Pública (FARACO; NIWA; VICENTIN, 2016).

Em 2005, foi publicado o Decreto nº 5.482, que veio regulamentar a divulgação através da internet de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em páginas denominadas de “Transparência Pública”. Os órgãos deverão manter um atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico com o objetivo de desenvolver a cultura da transparência e o controle social da Administração Pública.

A LRF prevê como um instrumento de *accountability*, entre outras definições, que a transparência deve ser assegurada mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas e durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Outra regra de transparência importante prevista na referida Lei é a disponibilidade das contas da máquina estatal e governamental para os cidadãos, assim, permitindo a sociedade verificar onde são aplicados os recursos dela retirados (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

(iv) Lei da Transparência

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Também houve modificações na LRF com o acréscimo dos artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C, que abordam o acesso à informação e o que deverá ser divulgado, as partes legítimas para denunciar ao Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público e a previsão de sanções aos descumprimentos das determinações impostas.

A Lei da Transparência expõe em seu art. 48, parágrafo único, a seguinte redação:

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 (BRASIL, 2009).

Posteriormente foi publicado o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que regulamenta a Lei da Transparência e que define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e do controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48, da LRF.

Ainda no mesmo ano do Decreto, foi editada a Portaria nº 548, em 22 de novembro, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que estabeleceu os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185 de 2010. A

portaria também traz dispositivos com o intuito de uniformizar os sistemas adotados por cada um dos municípios e estados da federação.

As modificações tiveram o intuito de permitir e definir modelos que melhor representassem a divulgação das informações da entidade pública, haja vista que no decorrer do tempo foi se buscando uma uniformização na elaboração dos documentos a serem divulgados.

Conforme determinado pela Lei Complementar 131/2009, os dados a serem divulgados pela internet são as despesas e receitas, logo, os entes deverão divulgar em relação à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e, quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A disponibilização das informações pormenorizadas para o conhecimento e acompanhamento da sociedade em tempo real, conforme art. 48, parágrafo único, inciso II, para fins da Lei da Transparência, é definido pelo Decreto nº 7.185/2010, que se refere à divulgação das informações em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público 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 operacional necessários ao seu pleno funcionamento.

Os prazos para o cumprimento da Lei Complementar 131/2009 foi definido em uma contagem a partir da data de publicação da referida lei, ocorrida em 27 de maio de 2009, conforme exposto no art. 73-B:

- I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
- III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes (BRASIL, 2009).

Respectivamente, o encerramento para disponibilização das informações, conforme disciplina a Lei, ocorreu no mês de maio dos anos 2010, 2011 e 2013. Logo, compreende-se que todos os entes já praticam as divulgações.

É estabelecido legalmente que o Município que não disponibilizar as informações dentro do prazo estabelecido estará sujeito a sanção prevista na LRF, no inciso I do §3º do art.

23, § 3º, ou seja, “Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias” (BRASIL, 2000).

De acordo com a LRF, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

(v) *Lei de Acesso à Informação*

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A LAI, de acordo com o que prescreve os incisos do parágrafo único do artigo 1º, vale tanto para “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, como também para “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade às informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Conforme a Controladoria-Geral da União – CGU, a Lei 12.527/2011 representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso deva ser a regra e o sigilo a exceção. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

A LAI prevê procedimentos que visam assegurar ao cidadão o direito fundamental de acesso à informação, para isso, conta com os princípios básicos da Administração Pública e com as seguintes diretrizes descritas nos incisos do seu artigo 3º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

O amplo acesso à informação e a utilização de uma linguagem acessível se faz presente na LAI, conforme artigo 5º que, por sua vez, expõe 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”, acrescentando em seus artigos posteriores que, observadas as normas e procedimentos, cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
 - II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
 - III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.
- Art. 7 O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
- I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
 - II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
 - III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
 - IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
 - V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
 - VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
 - VII - informação relativa:
 - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
 - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

A CGU expõe que, para garantir o acesso, a Lei, além de estipular procedimentos, normas e prazos, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações ao Cidadão. Em que cada unidade deverá protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação, como também orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta, informar sobre a tramitação de documentos. Após o recebimento do pedido, o órgão ou entidade tem o prazo estabelecido para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. O pedido não precisa ser justificado, apenas conter a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada, sendo o serviço de busca e fornecimento das informações oferecido de forma gratuita, salvo quando necessário o fornecimento de cópias de documentos.

A Lei 12.527/2011 prevê exceções à regra de acesso para dados pessoais e informações classificadas por autoridades como sigilosas. Informações sob a guarda do Estado que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas, por exemplo, não são públicas (o acesso é restrito, independente da classificação do sigilo, por cem anos a contar da data do acontecimento). Essas informações só podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e, por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na Lei.

A LAI traz novas regras referentes à classificação da informação. Como princípio geral, estabelece que uma informação pública somente poderá ser classificada como sigilosa quando considerada imprescindível à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência).

2.3.2.4 *Accountability Aplicada ao Setor Público*

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, Resolução 217 A III, de 10 de dezembro de 1948, em seu art. 21, garante a toda pessoa o direito de acesso ao serviço público do seu país. Em sintonia com esse direito universal, a Constituição Federal de 1988 ampliou o dever de prestarem contas ao estabelecer um comando, em seu art. 70, parágrafo único, dispondo que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”.

O dever de prestar contas é exigido de quem possui a obrigação de prestá-las, para tanto, esta obrigação é essência da *accountability*. A *accountability* carece de consenso quanto ao significado, mas não deixa de demonstrar a importância e destaque sobre a qualidade da organização das sociedades democráticas modernas, podendo ser definido no âmbito público, conforme Graciliano *et al* (2009, p. 46), como o direito que cada cidadão possui de conhecer o desempenho de seus governantes, ao passo que estes possuem a obrigação de realizar prestações de contas sobre as suas ações. Os entes governamentais, ou aqueles que recebem suas delegações de direito público, devem tornar público as políticas e objetivos adotados, e, também, os recursos públicos que foram empregados no cumprimento ou não dos resultados planejados.

Ainda conforme o autor, a *accountability*

é condição necessária para que ela ocorra que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que todos (legisladores, governo, sociedade, cidadãos e os próprios gestores públicos) saibam se: os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos; os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados; e os serviços governamentais seguem os princípios da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47).

Para Pereira (2012, p. 78), a *accountability* é o termo compreendido como conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os administradores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo dessa forma um maior nível de transparência e a exposição das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade dos cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é o governo. Trata-se de um conceito relacionado ao contexto político administrativo anglo-saxão.

Nesta perspectiva, para Kanaane, Fiel Filho e Ferreira (2010), é de fundamental importância a prestação de contas do serviço público, pois assegura a integridade dos feitos da organização pública, ou seja, objetiva a prática de transparência em sua gestão, o que colocará a coisa pública à frente de situações não éticas, como a presença de desvios.

A definição de *accountability* para Abrucio e Loureiro (2004, p. 75) consiste na construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são obrigados a responder, continuamente, por seus atos ou omissões perante os governados. Percebe-se que a *accountability* é um processo democrático que estabelece ao poder público e seus agentes a obrigação de informar, de prestar contas a respeito de seu desempenho, de esclarecer e justificar suas ações, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de sofrer as devidas sanções com a consequente adoção de medidas para corrigir a ação e ou situação.

Ainda conforme os autores supracitados, a investigação sobre possíveis irregularidades pode ocorrer, por exemplo, por meio de órgãos institucionalizados como a Controladoria Geral da União e os Tribunais de Contas.

Na opinião de O'Donnell (1998), *accountability* pode ser compreendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes através do voto em representantes, conselhos de usuários de serviços públicos e plebiscitos, entre outros mecanismos; e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes e por meio de órgãos públicos que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.

2.3.2.5 *Governo Eletrônico*

As mudanças que ocorrem em relação às novas Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC) atingem a sociedade de forma geral e, por conta disso, tem ocasionado o aumento do fluxo e circulação de informações, transformando a sociedade contemporânea na denominada sociedade da informação e do conhecimento. Diante desta realidade, os governantes estão se preparando para utilizar estas ferramentas na construção de governos mais democráticos, melhorando o relacionamento do setor público com a sociedade civil.

Neste instante, governo eletrônico ou “e-governo” aparece como um importante instrumento de gestão pública, visando ampliar o debate e participação popular na construção de políticas públicas, como também o aprimoramento dos serviços e informações públicas prestadas, possibilitando a transparência e o controle social. De acordo a Ferreira e Araújo (2000),

[a]credita-se que a utilização da Internet e de Web Sites governamentais para prestação de serviços públicos on-line e para disponibilização das mais variadas informações acerca das atividades públicas representa um caminho para melhorar a eficácia e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos bem como do processo democrático. Por meio desses expedientes, julga-se ser possível atender demandas mais específicas da população e que a mesma possa ter uma participação mais efetiva na gestão pública, tanto definindo prioridades quanto fiscalizando e controlando as ações do governo. (FERREIRA e ARAUJO, 2000, p.1).

Para Agune e Carlos (2005), governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à Administração Pública que começaram a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado em uma nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos.

Ainda de acordo aos citados autores, pode-se conceituar governo eletrônico da seguinte forma:

[g]overno Eletrônico, ao contrário do que o nome pode a princípio sugerir, significa muito mais do que a intensificação do uso da tecnologia da informação pelo Poder Público. Em verdade, ele deve ser encarado como a transição entre uma forma de governar fortemente segmentada, hierarquizada e burocrática, que ainda caracteriza o dia-a-dia da imensa maioria das organizações públicas e privadas, para um Estado mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, seguindo um figurino mais coerente com a chegada da sociedade do conhecimento, fenômeno que começou a ganhar contornos mais visíveis no último quarto do século passado (AGUNE; CARLOS, 2005, p.1).

O governo eletrônico conglobera três atores institucionais, sendo eles identificados como G2G (Governo para Governo), G2B (Governo para Empresas) e G2C (Governo para Cidadão). Segundo Góes e Damasceno (2004, p.3-4), estes três tipos de transações são:

1. Governo ↔ Governo, que envolve o próprio governo, na sua relação horizontal com seus próprios órgãos (ministérios, secretarias, departamentos etc.) e na sua relação vertical entre governo de esferas diferentes (União, estados, municípios);
2. Governo ↔ Empresas, que corresponde à relação que o governo tem com as empresas, de que são exemplos a aquisição de bens e serviços junto ao setor produtivo, via meios eletrônicos, os chamados pregões eletrônicos;
3. Governo ↔ Cidadão, diz respeito às ações que o governo realiza no sentido de colocar a disposição, por meio eletrônico, ao cidadão, serviços e informações pertinentes à esfera pública (GOES; DAMASCENO, 2004, p.3-4).

No Brasil, como forma efetiva da busca do estreitamento da relação entre governo e cidadão, o governo eletrônico só passou institucionalmente a fazer parte da agenda política de Estado a partir da criação, por Decreto Presidencial, em 03 de abril de 2000, do Grupo de Trabalho Interministerial cuja finalidade foi a de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. A sua finalidade principal estava na realização de estudos e diagnósticos que possibilitassem a identificação e execução de serviços e informações governamentais a serem disponibilizados à sociedade pelo Governo Federal.

Conforme Koupak (2017), a partir desta política do governo de interação com a sociedade, vêm sendo implementadas diversas iniciativas voltadas ao uso das tecnologias, sendo que, atualmente, o país possui diversas ações de governo eletrônico que ocorrem principalmente através da existência de portais na internet que visam oferecer serviços e informações aos cidadãos com mais rapidez no acesso e na execução, proporcionando comodidade, redução de custos, expansão do atendimento, além de tornar a Administração Pública mais transparente, efetiva e responsável ao possibilitar a participação social nos processos decisórios e no controle das contas públicas.

Lévy (2004) afirma que as iniciativas relacionadas ao governo eletrônico atuam no sentido de simplificar os procedimentos administrativos; tornar os processos de produção legislativa mais transparentes; aproximar o governo do cidadão pela via da internet; e melhorar a eficácia, a eficiência e a competitividade da Administração Pública.

Entre essas ações de governo eletrônico destacam-se o Comprasnet (Portal de Compras do Governo Federal), o Obrasnet, (Portal de Obras do Governo Federal), o DATASUS (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde), a Declaração de Imposto sobre a Renda pela Internet, o Portal dos Serviços do Governo Federal, dentre outros.

O Governo Eletrônico proporcionou através da internet a criação do Portal da Transparência, incentivando o cidadão ao controle e acompanhamento da gestão pública. A seguir será abordado um tópico acerca da criação do Portal.

2.3.2.6 Portais da Transparência

O progresso no campo da transparência pública conta com os preceitos constituídos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Através da LRF foram instituídas normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e também foram dadas outras providências. Essa lei estabelece, em seu art. 48, que

[s]ão 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 (BRASIL, 2000).

Mais tarde, com a busca do progresso da divulgação das informações públicas, foi criada a primeira fase do Portal da Transparência, sendo lançada em 26 de novembro de 2004. Foram disponibilizadas as informações relativas às transferências e repasses de recursos públicos federais para os Estados, Distrito Federal e Municípios constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social relativos ao exercício daquele ano. Também foram disponibilizadas as informações sobre os gastos das transferências diretas ao cidadão, tais como, as do Programa Bolsa-Família e as destinadas ao Sistema Único de Saúde.

No lançamento da primeira fase, a Controladoria-Geral da União já previa a fase seguinte para o mês de março de 2005, divulgando no *site* do Portal da Transparência (2004) que “as informações abrangerão também os recursos aplicados diretamente pelos órgãos da administração federal e os repassados a entidades da sociedade civil, a exemplo de organizações não-governamentais”.

A criação do Portal teve o objetivo de aumentar a transparência pública cujo público-alvo era o cidadão, permitindo-o conhecer, acompanhar e fiscalizar o uso do dinheiro público. A finalidade é exatamente prevenir a corrupção e evitar o mau uso dos recursos públicos.

Mais tarde, foi sancionada a Lei Complementar nº 131, do dia 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, acrescentando dispositivos à LRF (LC 101/2000) a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios (BRASIL, 2009). Para o doutrinador Neves, essa lei proporciona duas grandes mudanças,

[a] primeira grande mudança trazida pela Lei é a obrigação da publicação dos atos praticados pelas unidades gestoras para a execução orçamentária dos gastos. Assim, os detalhes dos documentos relativos à realização das despesas públicas do Governo Federal passaram a estar disponíveis diariamente no Portal da Transparência. O segundo, e mais transformador, ponto da Lei é a extensão da obrigação de publicação dessas informações para todos os entes federativos. Assim, Estados e Municípios ficam obrigados a terem instrumentos semelhantes ao Portal da Transparência para a prestação de contas à sociedade (NEVES, 2013, p. 8).

Mais especificamente, a Lei da Transparência estabeleceu no parágrafo único, do art. 48 que

[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 (BRASIL, 2009).

As determinações trazidas pela lei citada acima estabeleceram melhorias da transparência pública, constituindo não apenas a obrigatoriedade de publicação dessas informações, mas a necessidade de integração e padronização do sistema que forneceria esses dados. Além disso, a lei avançou na área de participação social, visto que, ainda que não obrigasse, deu impulso aos processos de discussão entre sociedade e governo no que se refere ao planejamento orçamentário. Exemplo desse processo é o orçamento participativo, prática já adotada em diversos municípios brasileiros. A lei também estabelece que

qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar (BRASIL, 2009).

No caso de descumprimento, além da denúncia ao respectivo Tribunal de Contas e Ministério Público, o não cumprimento dos prazos previstos para regularização estabelecidos por esses órgãos de controle pode levar ao bloqueio das transferências voluntárias ao ente em situação irregular. Portanto, a LRF passou a prever mecanismos pelos quais a sociedade poderia controlar a qualidade e periodicidade da divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira das esferas de governo, permitindo à sociedade denunciar o possível

descumprimento dessas determinações legais. Especificamente, a Lei da Transparência passou a exigir, em seu artigo 48-A, que

(...) os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A implementação dessas alterações foi incorporada ao Portal em maio de 2010, data em que se passou a divulgar, com atualização diária, a execução orçamentária e financeira da Administração Pública. Ou seja, passaram a ser disponibilizadas informações a respeito das fases de uma despesa (empenho, liquidação e pagamento), além de dados sobre o bem ou serviço fornecido e sobre o beneficiário do pagamento. Acerca das receitas, o Portal passou a divulgar informações detalhadas sobre elas, como a previsão atualizada, a receita realizada e a receita lançada.

3 METODOLOGIA

A metodologia é a arte de dirigir o espírito na investigação da verdade, bem como um conjunto de técnicas e processos utilizados para ultrapassar a subjetividade do autor e atingir a obra literária (FERREIRA, 1999).

A metodologia visa demonstrar ao leitor quais os métodos, procedimentos e técnicas que foram utilizadas nesta pesquisa pelo autor.

Kauark, Manhães e Medeiros (2010) conceituam a metodologia como sendo a explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda ação desenvolvida no método e caminho do trabalho de pesquisa. Para Fonseca (2002), *methodos* significa organização, e *logos*, estudo sistemático, pesquisa, investigação; ou seja, metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica.

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), a especificação da metodologia da pesquisa é a que abrange maior número de itens, pois responde, a um só tempo, às questões “como?”, “com quê?”, “onde?”, “quanto?”, equivale aos seguintes componentes: método de abordagem, métodos de procedimento, técnicas, delimitação do universo ou população e o tipo de amostragem.

3.1 TIPO DE PESQUISA QUANTO AO MÉTODO

O método é o caminho para se chegar a determinado fim, ou seja, caminho pelo qual se atinge um objetivo. E método científico como o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que com maior segurança e economia proporciona alcançar o objetivo de produzir conhecimentos verdadeiros e válidos (LAKATOS, MARCONI, 2017, p. 79).

Nesta perspectiva, foi definido o método da pesquisa como indutivo. Segundo Kauark, Manhães e Medeiros (2010), método indutivo é aquele em que se utiliza a indução, processo mental em que, partindo-se de dados particulares, devidamente constatados, pode-se inferir uma verdade geral ou universal não contida nas partes examinadas. De acordo com Lakatos e Marconi (2017, p. 83), o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

O método indutivo foi aplicado, pois a o trabalho de pesquisa avaliou a divulgação de informações nos Portais da Transparência em três municípios do sudoeste baianos, partindo-

se, assim, de algo menor para uma questão mais geral, podendo se estender a todo o sudoeste da Bahia.

3.2 TIPO DE PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é classificada como quali-quantitativa, com predominância qualitativa, pois, segundo Minayo (1996), o método quantitativo conjugado com o qualitativo possibilita cobrir um campo maior de possibilidades da pesquisa ao levantar as ideias do público ao mesmo tempo em que quantifica opiniões.

Conforme Oliveira (2011, p. 58), pode ser caracterizada a pesquisa qualitativa como sendo uma tentativa de se explicar em profundidade o significado e as características do resultado das informações obtidas através de entrevistas ou questões abertas. Já em relação à pesquisa quantitativa, sua abordagem significa quantificar dados obtidos por meio de informações coletadas através de questionários, observações, entrevistas, como também utiliza o emprego de recursos e técnicas estatísticas.

Através da pesquisa quantitativa conjugada com a qualitativa, é possível obter, quantitativamente, dados numéricos dos Portais da Transparência e, qualitativamente, conceitos e opiniões dos participantes e do autor sobre o problema pesquisado. A utilização de dados quantitativos, de forma contextualizada, conjugados com as informações qualitativas, propiciou uma análise mais consistente.

3.3 TIPO DE PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

Do ponto de vista dos objetivos, o estudo classifica-se como exploratório e descritivo.

O caráter exploratório se deu a partir do momento em que se buscou proporcionar um maior conhecimento do tema, no intuito de torná-lo mais compreensível. Gil (2014, p. 27), afirma que as “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”.

O presente estudo se identifica como exploratório, pois tem a finalidade de compreender fenômenos e experiências que poderiam fundamentar e/ou testar as hipóteses relacionadas à transparência digital dos Portais da Transparência investigados.

Segundo Gil (2014, p. 28), o estudo descritivo “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de

relações entre variáveis”. Beuren (2004), afirma que é por meio desse tipo de estudo que se podem descrever as características e aspectos inerentes à população foco de estudo, utilizando-se, para isso, de instrumentos de coleta e técnicas estatísticas que possam validar os resultados da pesquisa.

Esse estudo também se classifica como descritivo pelo fato de registrar, analisar e interpretar os dados sem interferir nos mesmos, descrevendo a realidade exposta pelos respondentes.

3.4 TIPO DE PESQUISA QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa pode ser classificada como bibliográfica de levantamento e estudo de multicasos. 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 web sites. 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 informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

A presente pesquisa qualifica-se como bibliográfica, pois foi necessário a utilização de livros, artigos, *web sites* e outros materiais com o propósito de obter fundamentação teórica para esta investigação. Este procedimento foi de grande relevância, já que o estudo e a análise de materiais anteriormente publicados possibilitam conhecer os aspectos abordados sobre o tema, além de permitir que o pesquisador pudesse fundamentar suas considerações.

Caracteriza-se também como levantamento de campo (*survey*), pois se fez necessário recorrer a aplicação de questionários para conhecer a percepção de um grupo em relação aos Portais dos municípios investigados.

Gil (2014, p. 55) dispõe que as pesquisas de levantamento são caracterizadas pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se almeja conhecer. Ele diz que as mesmas se referem à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca de algum problema estudado para posteriormente, mediante a análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados. A pesquisa com *survey* se refere a busca pela obtenção de dados ou informações sobre as características ou as opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo em que se utiliza o questionário como instrumento de pesquisa (FONSECA, 2002, p. 33).

Quanto ao estudo de caso, Robert Yin esclarece que é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência (YIN, 2005, p. 32). Acrescenta o autor que o estudo de caso pode ser restrito a uma ou a várias unidades, caracterizando-o como único ou múltiplo. O estudo de casos múltiplos tem provas mais convincentes, sendo visto como mais robusto. No entanto, a lógica de utilização do método de estudo de multicascos diz respeito à replicação e não amostragem, ou seja, não permite generalização dos resultados para toda a população, mas sim a possibilidade de previsão de resultados similares ou a de produzir resultados contrários por razões previsíveis (YIN, 2005, p. 69).

O universo da pesquisa compreende a análise dos Portais da Transparência das cidades Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, ambos pertencentes ao sudoeste baiano. Os pesquisados foram os componentes pertencentes ao Projeto Cidadão Fiscal. No próximo tópico serão descritos os critérios que ensejaram nestas escolhas.

3.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: NARRATIVA DOS PASSOS E INSTRUMENTOS

Após mencionar os aspectos referentes à pesquisa, faz-se necessário descrever os passos percorridos com o fim de alcançar objetivos apresentados neste trabalho, ou seja, é preciso relatar os procedimentos metodológicos, quais sejam: levantamento bibliográfico, identificação dos Portais da Transparência para aplicação do questionário, confecção do questionário de pesquisa, identificação dos respondentes, tabulação dos dados e análise dos dados conforme explicados a seguir.

Identificação dos Portais da Transparência para aplicação do questionário: a delimitação do campo de pesquisa foi definida levando em consideração três fatores simultâneos, ou seja: região, população e universidade pública. O primeiro sendo delimitado entre as municipalidades que compõem a região do sudoeste da Bahia. O segundo, os três que possuem as maiores quantidades populacionais. E o terceiro, e último, que possuísse em seu território a presença de alguma universidade pública.

Em relação ao primeiro e segundo critérios, foram descritos os municípios que compõem o sudoeste baiano, bem como a sua população estimada em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE conforme dados a seguir:

Anagé (18.194 hab.), Barra do Choça (32.018 hab.), Belo Campo (17.317 hab.), Boa Nova (12.953 hab.), Bom Jesus da Serra (9.942 hab.), Caatiba (7.043 hab.), Caetanos (15.524 hab.), Cândido Sales (25.332 hab.), Caraíbas (9.107 hab.), Cravolândia (5.349 hab.), Encruzilhada (17.593 hab.), Firmino Alves (5.604 hab.), Ibicuí (16.162 hab.), Iguai (26.868 hab.), Irajuba (7.243 hab.), Itambé (23.358 hab.), Itapetinga (75.470 hab.), Itaquara (8.288 hab.), Itarantim (19.646 hab.), Itiruçu (12.624 hab.), Itororó (20.375 hab.), Jaguaquara (54.163 hab.), Jequié (155.800 hab.), Lafaiete Coutinho (3.757 hab.), Lajedo do Tabocal (8.546 hab.), Macarani (18.592 hab.), Maiquinique (10.016 hab.), Manoel Vitorino (13.397 hab.), Maracás (21.295 hab.), Mirante (8.844 hab.), Nova Canaã (16.451 hab.), Planaltino (9.272 hab.), Planalto (26.092 hab.), Poções (46.862 hab.), Potiraguá (7.549 hab.), Ribeirão do Largo (6.304 hab.), Santa Inês (10.656 hab.), Tremedal (16.608 hab.) e Vitória da Conquista (338.885 hab.).

Quanto ao terceiro critério, foi pesquisado se havia alguma universidade pública pela ordem decrescente das cidades identificadas com a maior população. Este critério foi de fácil identificação, sendo prontamente identificado nos três municípios de maior população na região sudoeste baiano que são: Vitória da Conquista, possuindo o *campus* da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA); Jequié e Itapetinga, ambas possuem o *campus* da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Logo, o perfil da delimitação do campo de pesquisa evidenciou as seguintes cidades: Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, que contemplaram os três critérios. Sendo assim, estes municípios terão os seus Portais da Transparência analisados. As informações coletadas nos Portais dos municípios acima serão sistematicamente tabuladas e os resultados serão analisados.

Da confecção do questionário de pesquisa: como instrumento de coleta de dados, foi elaborado o questionário *online* (*Google Forms*), através da ferramenta do *Google Drive*. O questionário composto por informações do perfil do participante, seguindo de 17 (dezessete) perguntas, sendo 16 (dezesseis) questões fechadas e 1 (uma) aberta, aplicados através do envio ao e-mail dos participantes do Projeto Cidadão Fiscal. O questionário foi usado para o levantamento de informações analisadas nos Portais. Neste instrumento, foram considerados a organização, conteúdo e clareza de apresentação. Antes da aplicação definitiva do questionário, ocorreu o teste piloto para certificar o entendimento e a possibilidade de erros em sua confecção, sendo posteriormente ajustado conforme as críticas manifestadas.

Identificação dos participantes para aplicação do questionário: foram pesquisados 11 (onze) componentes pertencentes ao projeto intitulado “O Projeto ‘Cidadão Fiscal’ nas ruas: percepções sobre tributo e controle social no Bairro Brasil no município de Vitória da Conquista”, sob a coordenação do prof. Dr. Alexssandro Campanha; sendo este um projeto destinado à inserção de alunos do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) no município de Vitória da Conquista, na Bahia.

O projeto tem como objetivo principal incentivar o exercício da cidadania fiscal e do controle social em alunos do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), transformando-os em multiplicadores de educação fiscal. Tem como objetivos específicos: (1) capacitar alunos do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) como multiplicadores de educação fiscal; (2) desenvolver em alunos do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) competências mínimas nas seguintes áreas de conhecimento: Orçamento e Planejamento Governamental; Contabilidade e Transparência Pública; Gestão dos Gastos Públicos; Recursos Públicos e Tributação; Controle Social e Exercício da Cidadania e (3) sensibilizar o cidadão residente no município de Vitória da Conquista, na Bahia, sobre a importância do tributo e sua função social, do planejamento governamental e da transparência pública.

A intenção do pesquisador ao definir os respondentes ocorreu em virtude deles terem participado do Projeto Cidadão Fiscal e por possuírem competências mínimas nas áreas de Orçamento e Planejamento Governamental, Transparência Pública, Controle Social, dentre outras, visto que, anteriormente, foram capacitados pelo projeto no período de aproximadamente um ano.

Depois de definir os respondentes, antes do envio do questionário (Apêndice A), foi realizado um contato prévio com a finalidade de sondar o interesse dos discentes em participar da pesquisa. Após as confirmações, foi realizada a entrega dos termos de consentimento e foi dada uma orientação aos respondentes no sentido de que, após o pesquisador remeter aos mesmos os três questionários, eles, por conta própria, deveriam acessar os Portais da Transparência e realizar os diagnósticos com base nos quesitos estabelecidos, compreendidos aqui que cada questionário corresponderia ao município (Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga) em que o respectivo Portal da Transparência seria analisado. Em seguida, foram remetidos os arquivos dos questionários por e-mail, para uma maior comodidade e praticidade dos respondentes.

Vale ressaltar que não foram informados os endereços para acessar os Portais da Transparência, pois o pesquisador avaliará a autonomia dos participantes.

Tabulação dos dados coletados: Após ter em mãos todos os questionários respondidos, foi realizada a tabulação dos dados coletados. Utilizou-se como ferramenta de tabulação o programa *Microsoft Excel*. Por meio dele, foram gerados gráficos para as perguntas objetivas e as respostas subjetivas foram organizadas em quadros. Após a leitura, o pesquisador organizou em quadros as informações relevantes para a pesquisa.

Análise dos dados coletados: após possuir todos os dados devidamente tabulados, estes foram analisados e interpretados, vinculando-os a outros conhecimentos com a finalidade de alcançar os objetivos da investigação e confirmar, ou não, as três hipóteses sugeridas na introdução deste trabalho. Para melhor compreensão, os dados analisados foram organizados em subtópicos de acordo os objetivos específicos da pesquisa.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar os resultados obtidos através da pesquisa e esta verifica a percepção de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB quanto à publicidade, compreensibilidade, motivação e especificidades dos Portais da Transparência de municípios do sudoeste baiano.

A análise de dados é, para Lakatos e Marconi (2003, p. 167), a “tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores”. Aqui, serão apresentados os resultados obtidos através da coleta de dados, analisando-os e comparando-os com a teoria. Inicialmente, como forma de contextualizar os municípios analisados, algumas informações serão apresentadas quanto aos seus aspectos físicos e econômicos. Em seguida, será abordado o perfil dos participantes da pesquisa e, por fim, será apresentada uma síntese dos resultados e das propostas investigativas da pesquisa.

4.1 CARACTERÍSTICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A presente pesquisa foi realizada tendo por base a análise os Portais da Transparência pertencentes às cidades de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga. Serão abordadas as informações destas cidades quanto aos seus aspectos físicos e econômicos:

- **Vitória da Conquista**

O município de Vitória da Conquista está localizado na região sudoeste do Estado da Bahia, a uma distância de 509 km da capital baiana, Salvador. Conforme o sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados divulgados em diversos anos, sua população atualmente é estimada em 338.885 pessoas (ano 2018), com área territorial de 3.705.838 km² (ano 2017), densidade demográfica de 91,41 habitantes por metro quadrado.

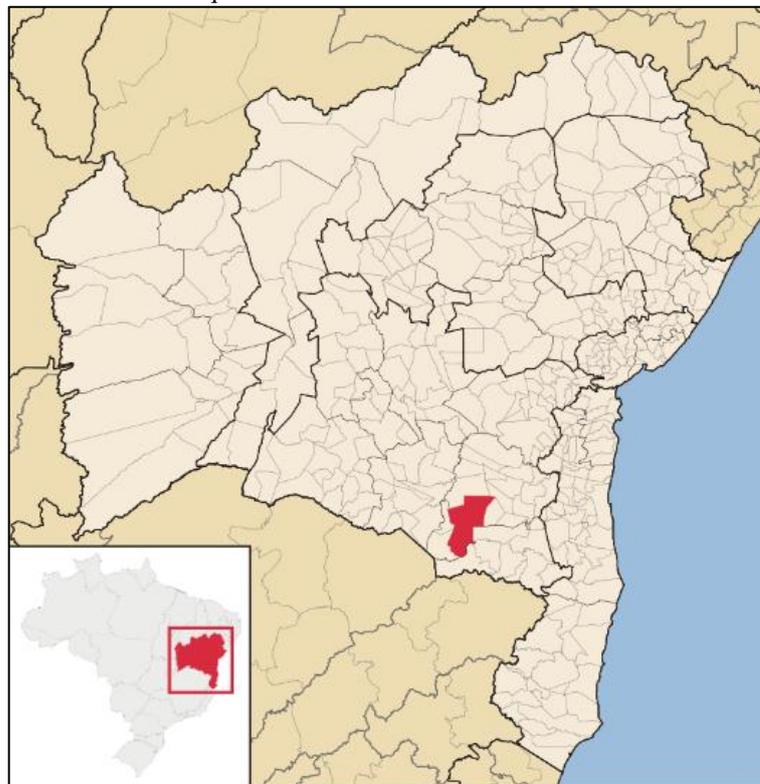
De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de Vitória da Conquista foi de 0,678 em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,788, seguida de Renda, com índice de 0,681, e de Educação, com índice de 0,581.

O produto interno bruto (PIB) per capita de R\$16.785,34 (IBGE, 2010), sendo que o PIB é a soma de valores de todos os serviços e bens produzidos em determinado local e

período, além de ser o principal indicador do crescimento econômico de uma região, neste caso o valor é referente a cada indivíduo.

De acordo ao sítio da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, o município é constituído de 11 distritos, dentre eles: José Gonçalves, São Sebastião, Pradoso, Bate-Pé, Cabeceira da Jiboia, Cercadinho, Dantilândia, Iguá, Inhobim, São João da Vitória e Veredinha. As vias de acesso para o território são BR-116, BA-262, BA-263 e BA-265.

Figura 3 - Localização geográfica do município de Vitória da Conquista - BA



Fonte: Sítio Wikipédia

Um dos principais eixos de desenvolvimento do município é a educação, principalmente no tocante ao ensino superior, aspecto este que faz com que a cidade promova uma intensa movimentação socioeconômica e espacial e também em sua região, o que a consagra como um importante polo educacional não só para o estado da Bahia, mas para todo o Brasil.

Conforme o sítio da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC), em 2015, a atual economia teve destaque para os setores de serviços, de educação e de saúde. Outro fator que contribuiu para que economia local se destacasse em relação às demais está na construção cível, bastante auxiliado pelo programa federal “Minha Casa Minha Vida”.

- **Jequié**

Jequié é um município pertencente ao estado da Bahia, localizado em seu sudoeste, na zona limítrofe entre a caatinga e a zona da mata, localização esta que lhe confere um clima quente e úmido, com uma população estimada de 155.800 habitantes (IBGE, 2018). É a segunda maior população entre os municípios da mesorregião centro-sul baiana, atrás apenas de Vitória da Conquista, ocupando o correspondente a 1,08% da população do estado da Bahia. O produto interno bruto (PIB) per capita de R\$12.781,00 (IBGE, 2010).

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), IDHM de Jequié foi de 0,665 em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,790, seguida de Renda, com índice de 0,656, e de Educação, com índice de 0,568.

Limita-se ao Norte com os municípios de Lafaiete Coutinho e Jaguaquara; ao Sul com Boa Nova e Itagi; ao Leste com Ibirataia, Jitaúna e Gandu e ao Oeste com os municípios de Maracás e Manoel Vitorino. O município se estende por 2.969,034 quilômetros quadrados, sua densidade demográfica é de 47,07 habitantes por quilômetros quadrado no território do município (IBGE, 2018).

Figura 4 - Localização geográfica do município de Jequié - BA



Fonte: Sítio Wikipédia

Conforme o sítio institucional da cidade de Jequié, este, sendo um município peculiar e privilegiado, apresenta três tipos de vegetação e esse fator possibilita uma maior diversificação em sua atividade agropecuária. O cacau é sua principal riqueza agrícola, cultivado na Zona da Mata, mas há ainda o café, a cana-de-açúcar, maracujá, melancia, entre outros. A pecuária bovina coloca o município entre os principais produtores de carne da Bahia. A cafeicultura se desenvolve em certas áreas, bem como a caprinocultura, a ovinocultura e a suinocultura. A atividade hortifrutigranjeira vem se constituindo em opção econômica, em especial para a região da Barragem de Pedras.

Acrescenta o sítio supracitado que a atividade industrial do município tem uma alta concentração no Distrito Industrial, mas, também, está dispersa por várias regiões da cidade, oferecendo possibilidades de expansão, em particular, nas áreas da indústria de confecções e no fabrico de produtos alimentícios (bolachas, biscoitos, derivados de milho e beneficiamento de produtos agropecuários em geral).

- **Itapetinga**

Localizada na região do sudoeste da Bahia, o município de Itapetinga possui uma área geográfica de 1.651,153 Km², com população estimada 75.470 (IBGE, 2018). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) desta cidade foi de 0,667 em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,790, seguida de Renda, com índice de 0,667, e de Educação, com índice de 0,562.

Itapetinga está estrategicamente situada entre os grandes eixos rodoviários que atravessam o estado fazendo a articulação entre o nordeste e o sul/sudeste do país (BR-116 e BR-101), sendo o principal ponto de articulação, um elo composto por duas rodovias: BR-263 (Vitória da Conquista-Itapetinga) e BR-415 (Itapetinga-Ilhéus) além de estar inserida num dos eixos transversais de ligação entre a região oeste da Bahia e o litoral.

Figura 5 - Localização geográfica do município de Itapetinga - BA



Fonte: Sítio Wikipédia

O município faz divisa com as cidades de Itambé, Macarani, Itarantim, Potiraguá, Itororó, Itajú do Colônia e Caatiba. Dista 101 km de Vitória da Conquista, 250 km de Jequié, 500 km de Feira de Santana, 140 km de Itabuna, 166 km de Ilhéus e 580 km de Salvador.

Atualmente, Itapetinga é um importante centro econômico e social do sudoeste baiano. Conta com um razoável parque industrial, uma economia que tende a se diversificar para abandonar a pecuária como única atividade.

Os estudos do espaço urbano vêm se intensificando em função da alta urbanização existente no mundo e da falta de planejamento com que este fenômeno ocorre. O município teve grande desenvolvimento em virtude da atividade pecuária.

4.2 PERFIL DOS PARTICIPANTES

Para uma melhor análise, procurou-se conhecer o perfil dos participantes. Como abordado anteriormente, 11 (onze) pessoas participaram, sendo todas elas discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB, integrantes do Projeto Cidadão Fiscal. Além desta informação, levantou-se as seguintes: sexo, cor, idade, semestre e ocupação profissional. Para melhor visualização destas informações, foi elaborada a Tabela 1:

Tabela 1 - Distribuição segundo sexo, cor, idade

Variável	n	%
<i>Sexo</i>		
Feminino	7	63,6
Masculino	4	36,4
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>100,0</i>
<i>Cor</i>		
Branca	1	9,1
Parda	7	63,6
Negra	3	27,3
Amarela	0	0
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>100,0</i>
<i>Idade</i>		
Até 20 anos	0	0
De 21 anos a 25 anos	4	36,4
De 26 anos a 30 anos	1	9,1
De 31 anos a 35 anos	4	36,4
Acima de 35 anos	2	18,1
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaboração própria (2018)

Foi identificado que a maioria dos participantes é composta por mulheres, o que correspondeu a 63,6% e 36,4% de homens. Do total de participantes da pesquisa, em relação à cor da pele, houve predomínio da cor parda, com 63,6% do total, quanto às demais, 27,3% se declararam da cor negra e 9,1%, da cor branca.

No que se refere à idade, para melhor uma melhor visualização, optou-se por uma divisão em faixas etárias e estas demonstraram que 36,4% dos participantes marcou a opção de 21 anos a 25 anos. O mesmo percentual informou estar entre 31 anos a 35 anos, seguido de 18,1% acima de 35 anos e, apenas 9,1% se identificaram na faixa do 26 anos a 30 anos.

O semestre dos participantes foi outro ponto questionado. Neste quesito, observou-se que o 9º semestre foi o que apresentou o maior número, correspondendo a 4 pessoas (36,4%), seguido de 3 formandos (27,3%), 2 pessoas cursam o 5º semestre (18,1%); no 8º e 10º semestre possui apenas 1 discente (9,1% cada).

Quanto à ocupação profissional, todos informaram que possuíam trabalho ou estágio. Foram identificadas as ocupações de assistente, agente e auxiliar administrativo, bancário,

servidor público, balconista, auxiliar de contabilidade, encarregado de recursos humanos e estagiário em contabilidade.

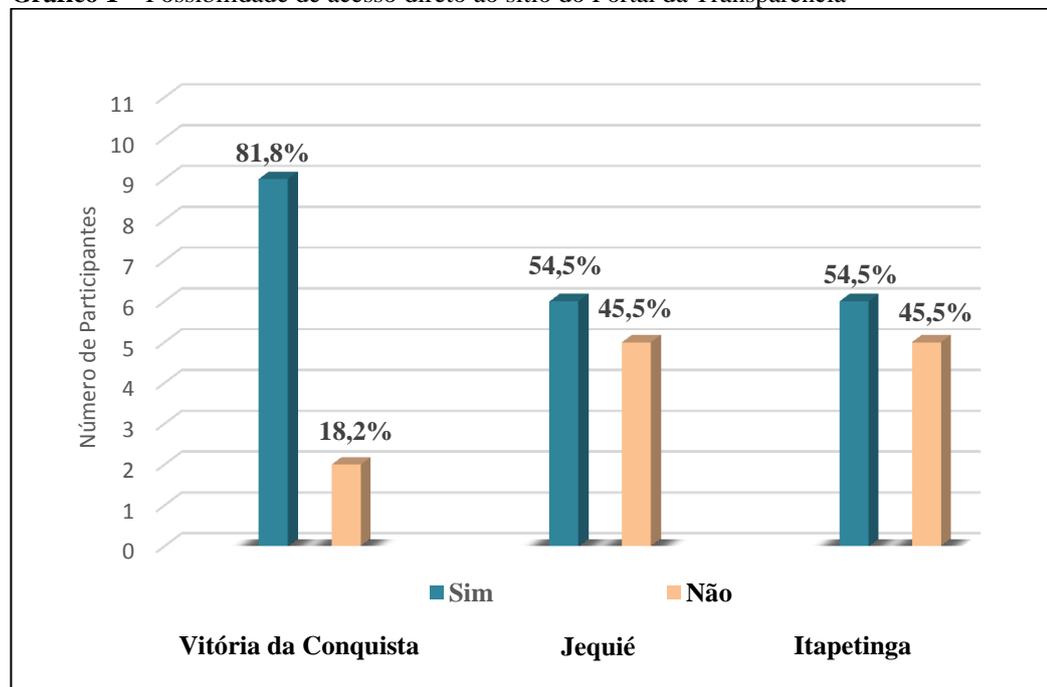
4.3 ANÁLISES DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência é uma ferramenta de acesso livre que foi desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos, assuntos relacionados à gestão pública, como também para que o cidadão tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro público.

A seguir serão interpretadas e analisadas as informações referentes às concepções percebidas pelo grupo através das respostas coletadas no questionário.

Com o propósito de investigar o acesso ao sítio do Portal da Transparência, foi questionado aos participantes se é possível realizar o acesso direto, sem o intermédio da página da prefeitura, sendo necessário responder sim ou não. Conforme o Gráfico 1, podemos perceber a realidade encontrada pelos respondentes:

Gráfico 1 – Possibilidade de acesso direto ao sítio do Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

Como percepção dos participantes em relação ao portal de Vitória da Conquista, 81,8% informaram acessar diretamente, já 18,2% negaram esta alternativa. Quanto aos portais

de Jequié e Itapetinga, o correspondente a 54,5% do público pesquisado respondeu que sim, contra 45,5% que responderam não conseguir o acesso direto.

Diante das investigações realizadas pelos participantes é possível perceber que existe a opção de acessar diretamente os referidos portais municipais, mas, também é possível compreender que parcela do grupo encontrou dificuldade em realizar este acesso direto. A falta de divulgação dos endereços eletrônicos dos Portais da Transparência gera transtorno no momento de realizar o acesso, haja vista que a dificuldade de acesso pode ser uma barreira para que o cidadão se envolva com as informações disponibilizadas nesta ferramenta.

A fim de saber qual a forma utilizada para encontrar o endereço eletrônico dos Portais investigados, tal indagação foi estendida aos participantes que informaram que o acesso se deu através da ferramenta de busca “*Google*”, que permitiu o acesso direto ao endereço do sítio do Portal da Transparência e, em alguns casos, o sítio da prefeitura.

4.3.1 Informações Técnicas

Para a investigação nos Portais da Transparência em relação às informações técnicas, foram definidas categorias de análise identificadas como usabilidade, acessibilidade e integração.

4.3.1.1. Usabilidade

A usabilidade é um termo usado para definir a facilidade com que as pessoas podem fazer uso de uma ferramenta ou objeto a fim de realizar uma tarefa específica e importante.

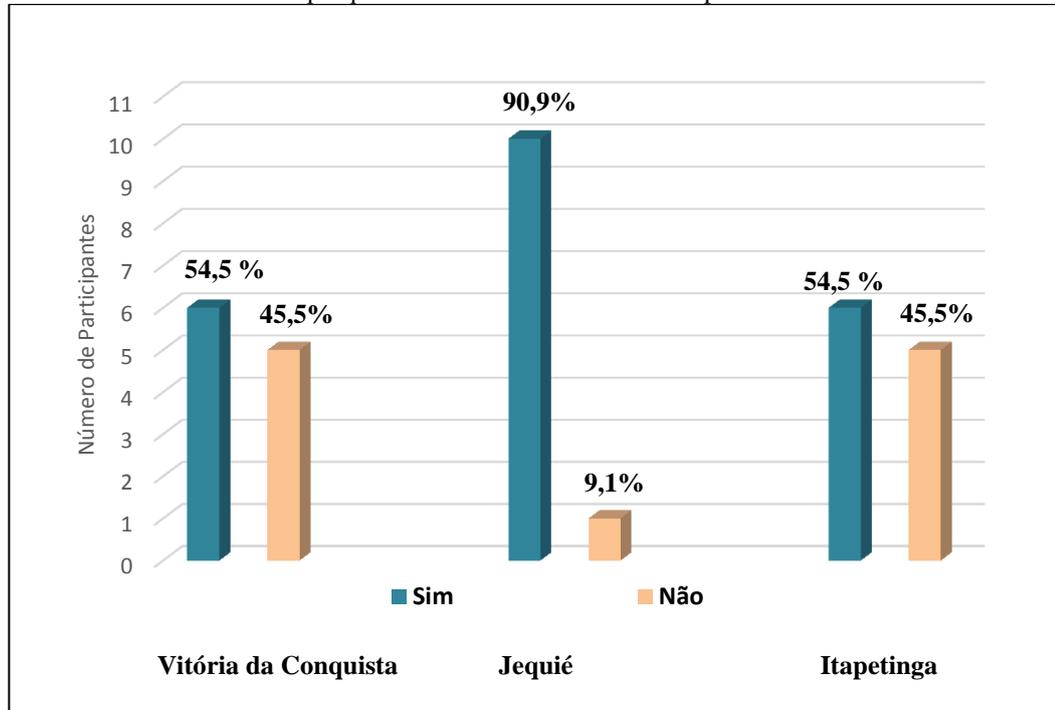
Durante a navegação, se buscou identificar elementos que facilitam a localização das informações procuradas. Conforme recomendado pela CGU (2013), o sítio deve conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, do mesmo modo alerta para as boas práticas de indexação⁹ das páginas da internet.

Neste ponto, foi analisada a existência do mecanismo de pesquisa “*buscar*” no sítio dos portais (Gráfico 2). Este mecanismo é feito para auxiliar a procura de informações armazenadas no sítio que, quando utilizado, permite que uma pessoa solicite conteúdos de

⁹ Ordenar em forma de índice (palavras, frases, etc.).

acordo com um critério específico (tipicamente contendo uma palavra ou frase) e responde com uma lista de ocorrências do assunto.

Gráfico 2 – Mecanismo de pesquisa “buscar” no Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

Em Vitória da Conquista foi perceptível para 54,5% dos respondentes; em Jequié foi expressamente identificado por 90,9%; e, quanto a Itapetinga, foi apresentado o mesmo percentual de Vitória da Conquista. As respostas permitem inferir que o Portal da cidade de Jequié possui o campo de pesquisa com maior facilidade de localização do que os outros dois.

Foi observado pelo pesquisador que os Portais de Vitória da Conquista e Itapetinga só permitem o acesso ao campo de pesquisa após adentrar as opções dos índices disponibilizadas na página inicial, permitindo a busca de informações restritas ao conteúdo do índice, mas, ainda assim, funciona adequadamente. E quanto à Jequié, a ferramenta de busca está disponível durante toda a navegação, sendo permitida a pesquisa no campo do conteúdo específico.

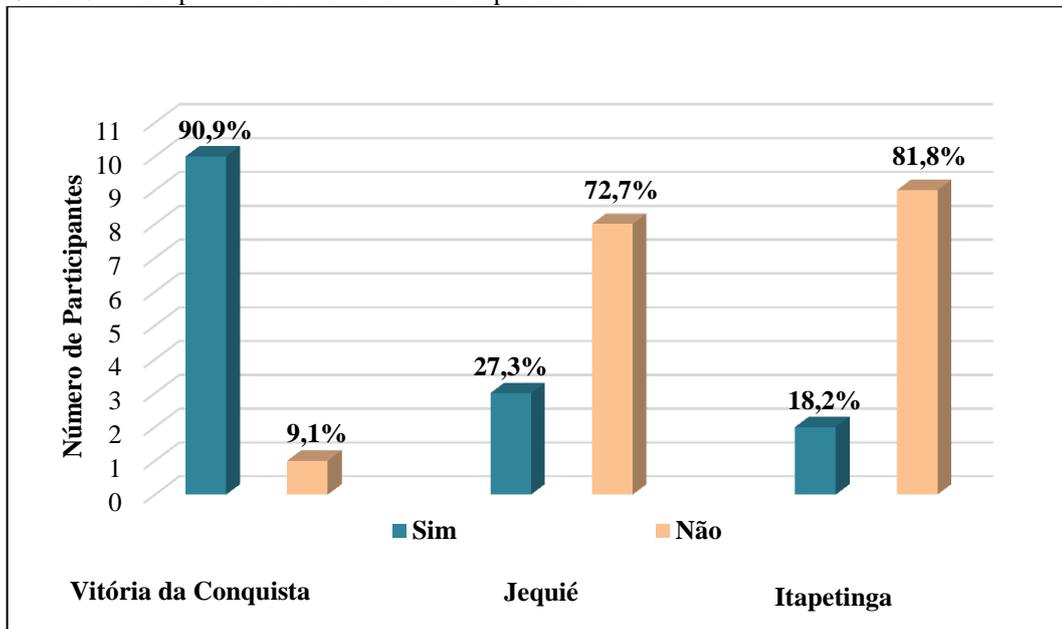
Como outro elemento definido para usabilidade, foi investigado se o Portal disponibiliza o mapa do sítio. O mapa do sítio promove o acesso rápido e facilitado a todo o conteúdo em forma de *links*¹⁰ hierárquicos, sendo basicamente uma lista com todas as

¹⁰ *Link* é uma palavra em inglês que significa elo, vínculo ou ligação. No âmbito da informática, pode significar hiperligação, ou seja, uma palavra, texto ou imagem que quando é clicada pelo usuário, o encaminha para outra página na internet, que pode conter outros textos ou imagens.

páginas. Ele funciona como uma espécie de mapa que irá ajudar os usuários a navegar e encontrar páginas existentes no sítio, trazendo a ideia de como estão estruturadas as informações.

No Gráfico 3, a seguir, estão expressas em porcentagem as respostas dos participantes em relação ao sítio de cada município. O questionário apresentou as alternativas de resposta, a ser definida como sim ou não.

Gráfico 3 – Mapa do sítio do Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

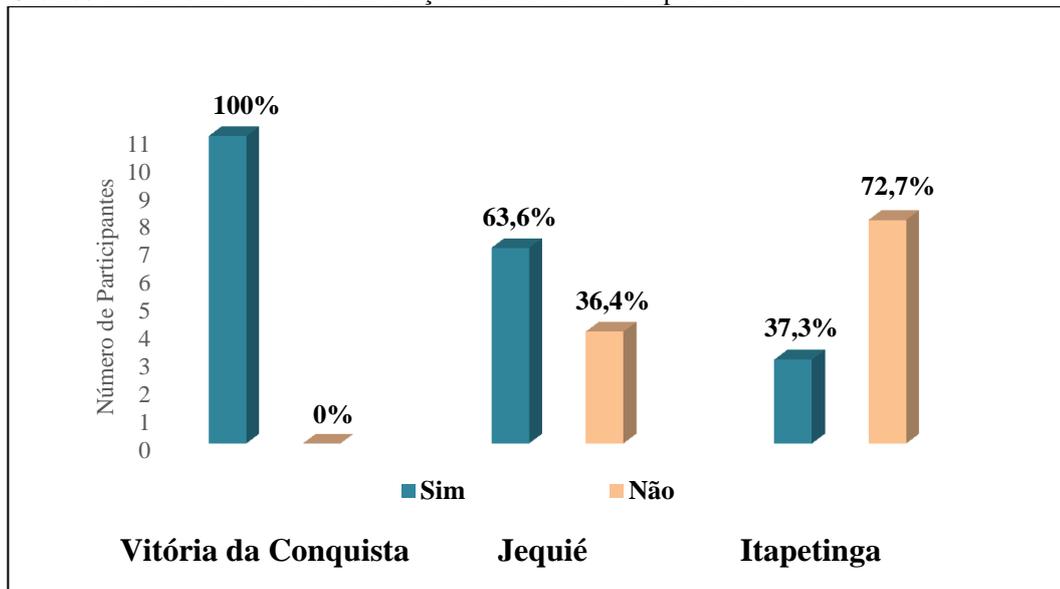
A maioria dos participantes conseguiu identificar o mapa em Vitória da Conquista, o que corresponde a 90,9%, enquanto a maioria em Jequié (72,7) e Itapetinga (81,8%) disseram não existir. Vale ressaltar que não houve uma unanimidade dos participantes, haja vista que a pergunta é objetiva e requer uma familiaridade e atenção ao instrumento utilizado, o que, talvez, levou ao equívoco na identificação de outra estrutura como mapa do portal.

O pesquisador navegou pelas páginas dos sítios em questão, percebendo que apenas o pertencente a Vitória da Conquista possui a ferramenta, no entanto, a sua localização não está disposta na página inicial, sendo necessário acessar o ícone “menu¹¹” para, depois, ter acesso do mapa do sítio. O mapa deste sítio dispõe de forma didática e correlaciona todos os conteúdos existentes no portal.

¹¹ Lista exibida na tela do computador e cujos itens representam comandos de um programa, dentre os quais o usuário pode escolher uma opção.

Ainda na observação quanto à usabilidade, em outra questão, foi perguntado ao participante se é possível perceber o reconhecimento e orientação do sistema. Para isso, é necessário verificar se as páginas do portal possuem títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdo e se possui facilidade de navegar entre as diferentes seções do sítio. Caso o respondente manifestasse possuir, na sequência foi solicitado identificar o nível de satisfação em: ótimo, bom, regular, ruim e péssimo.

Gráfico 4 – Reconhecimento e orientação do Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

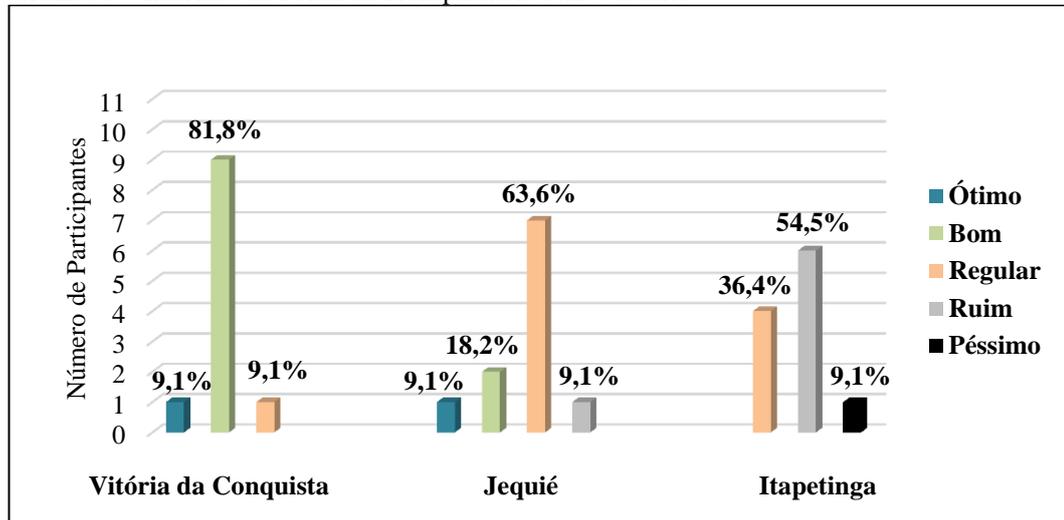
No que se refere ao portal de Vitória da Conquista foi unânime o reconhecimento e orientação do sistema. Em relação ao nível de satisfação, 63,6% classificaram como bom, 18,2% como ótimo. O Mesmo percentual para a opção regular. No portal de Jequié foi identificado por 63,6% dos participantes, destes, 57,1% apresentaram a satisfação regular, e 42,9% bom. Quanto ao sítio de Itapetinga, 72,7% informaram não perceber o reconhecimento e orientação do sistema, quanto aos demais, informaram um nível de satisfação regular.

A falha na aplicação de títulos de identificação na área de conteúdo como a barra de janela dificulta o reconhecimento e orientação do Portal de Transparência, podendo confundir os usuários ao não fornecer indicações claras no momento em que a navegação é direcionada para uma página externa.

O último critério da usabilidade utilizado para análise do Portal foi a interface, que é um termo que deriva de um vocábulo inglês, que, na informática, é uma noção usada com referência à conexão física e funcional entre dois sistemas ou dispositivos.

No diagnóstico realizado pelos participantes (Gráfico 5), foi identificado um nível de satisfação da interface com o usuário em que compreende se os elementos de informação são dispostos nas páginas de forma organizada e racional.

Gráfico 5 – Interface do Portal da Transparência com o usuário



Fonte: Elaboração própria (2018)

Como resultado, o Portal de Vitória da Conquista foi o que obteve a maior satisfação, sendo considerado bom por 81,8%. O Portal de Jequié foi avaliado como regular pela maioria, percentual que corresponde a 63,6%. E, por último, o portal de Itapetinga, apresentando um nível ruim de satisfação e esta resposta foi evidenciada por 54,5% dos participantes.

Conforme Nascimento (2011, p. 3), embora um Portal de Transparência afirme ser um meio de disponibilizar um conjunto extenso e abrangente de informações, também é plausível considerar que as condições de interface homem-computador atuem de modo decisivo sobre o livre acesso a tais informações. O objetivo principal ao permitir o livre acesso de informação governamental é proporcionar ferramentas para que a cidadania seja exercida de modo mais efetivo.

4.3.1.2. Acessibilidade

A acessibilidade consiste em permitir o acesso por todos independentemente do tipo de ferramenta, usuário ou situação. Neste contexto, existe a referência à acessibilidade *web*¹² que consiste em criar ou tornar as ferramentas e páginas *web* acessíveis a um maior número de usuários, inclusive pessoas com deficiência (BRASIL, 2014). Esta acessibilidade visa

¹² Palavra inglesa, designada como a rede que conecta computadores.

eliminar as barreiras na *web*, logo, pressupõe que os sítios sejam criados para que todas as pessoas possam entender, perceber, navegar e interagir de maneira efetiva.

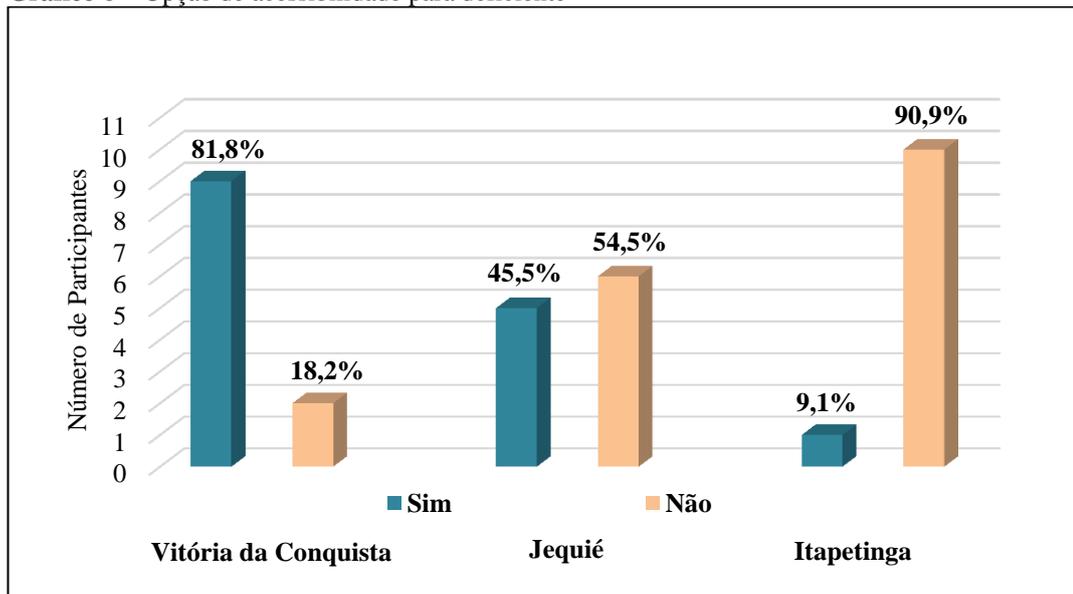
Durante as análises, se tentou identificar a existência de outros idiomas, identificar as formas de acesso a portadores de necessidades especiais e a existência de múltiplas plataformas de acesso por outros dispositivos.

Quanto ao idioma, foi perguntado ao participante sobre a possibilidade de navegação no sítio do portal em outro idioma. Apenas um respondente supostamente identificou a possibilidade de acesso em outro idioma no portal de Vitória da Conquista.

Nas investigações realizadas pelo pesquisador nos Portais não foi identificado a opção de mudança do idioma, logo, permite concluir que ocorreu um equívoco por parte do respondente.

É importante a alternativa de mudança de idioma nos Portais como forma de garantir o acesso a todos. Atualmente, é bastante difundido no Brasil que aqui existe uma população significativa de estrangeiros e estes estão no país com diversas finalidades, tais como: turística ou de residir, relações comerciais, investimentos, dentre outros. A relação de estrangeiros com o Brasil qualifica a estes como possuidores do direito ao acesso às informações públicas, haja vista que também possuem algumas obrigações, como por exemplo, o pagamento de impostos.

No tocante à forma de acesso para portadores de necessidades especiais, a CGU recomenda que o sítio deva adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Nesta perspectiva, foi investigado se o sítio possuía a opção de acesso para portadores de necessidades especiais, compreendendo a presença de selo ou indicação de acessibilidade. A maioria (81,8%) dos participantes identificou que o Portal de Vitória da Conquista possui a opção de acessibilidade. Quanto aos demais Portais, a maioria não identificou a acessibilidade. Conforme se pode observar no Gráfico 6:

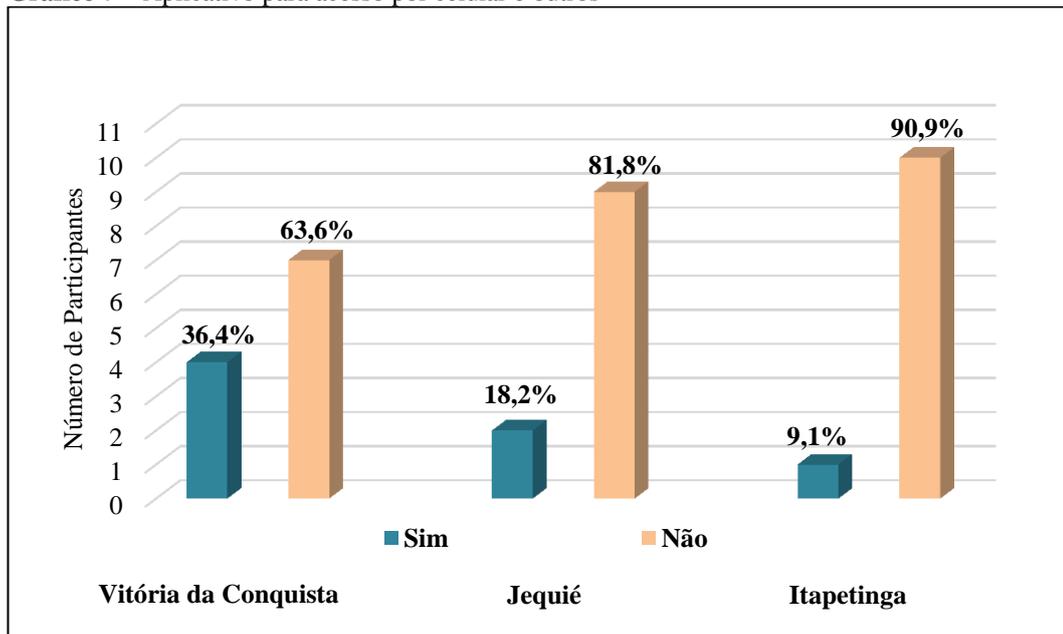
Gráfico 6 – Opção de acessibilidade para deficiente

Fonte: Elaboração própria (2018)

Com a finalidade de checar a divergência entre os participantes, foi constatado pelo pesquisador que apenas o portal de Itapetinga não possui acesso para portadores de necessidades especiais. Importante acrescentar que somente o sítio de Vitória da Conquista possui selo de Aprovação pelas Normas Brasileiras de Acessibilidade na Internet.

A ausência de mecanismos de acessibilidade para deficientes é ruim para o pleno exercício da democracia digital, pois acaba excluindo muitos cidadãos. Esta acessibilidade é assegurada pelo Decreto Federal nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, art. 9, que visa possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente, participar plenamente de todos os aspectos da vida e que deverão ser adotadas medidas com vistas a “promover o acesso de pessoas com deficiência a novos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, inclusive à Internet”.

Também foi investigado se os Portais apresentam multiplicidade de acesso que consiste em verificar se o Portal tem aplicativos que permitem acessá-lo por outros dispositivos, com, por exemplo, o celular. Quanto a esse quesito, a maioria dos respondentes informou não ter essa opção nos portais. De acordo ao Gráfico 7.

Gráfico 7 – Aplicativo para acesso por celular e outros

Fonte: Elaboração própria (2018)

Atualmente os aparelhos digitais com acesso à internet se tornaram comum no cotidiano do cidadão. A possibilidade de acessar os portais através destes equipamentos daria ao cidadão mais um meio para que pudesse acompanhar as contas públicas, diminuindo as barreiras que eventualmente o afasta de exercer o seu papel de fiscalizador. Torna-se notável que, até o momento, os gestores públicos desses municípios não se preocuparam em desenvolver ou não conseguiram desenvolver aplicativos que pudessem disponibilizar ao cidadão mais essa alternativa de acesso aos Portais, tendo com isso uma maior publicidade dos atos do governo.

4.3.1.3. Integração

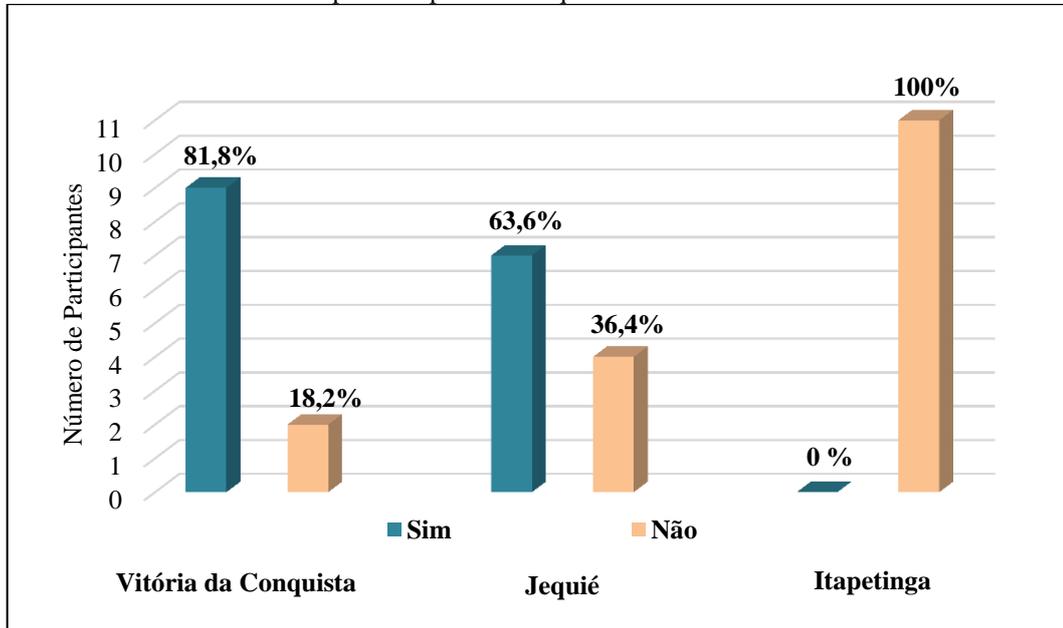
A integração consiste na interação facilitada entre as páginas eletrônicas, podendo dar acesso a vários sítios interligados. Neste contexto, foi analisado se os Portais possuem *link* que direciona a sítios externos, como também verificar se tem acesso ao campo do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

No que se refere à presença de *link*, foi questionado aos participantes se existe *link* que direcione o acesso a outras páginas, como exemplo, o caminho para se chegar aos órgãos de apoio e/ou órgãos reguladores.

A percepção dos participantes, conforme exposto no Gráfico 8, foi predominante na constatação de *link* existente nos Portais de Vitória da Conquista e Jequié. Já em relação ao

Portal de Itapetinga, os participantes foram unânimes em responder que não possui esta disponibilização.

Gráfico 8 – O Portal da Transparência possui link que dar acesso a outro sítio



Fonte: Elaboração própria (2018)

A presença de *link* permitindo o acesso às informações existentes no portal ou em sítios diferentes propicia uma comodidade ao cidadão em navegar por diversas páginas em menor tempo, colaborando para uma melhor compreensibilidade das informações dispostas. Como exemplo, pode ser permitido ao cidadão verificar a informação no sítio municipal de transferência de recurso advindo da união com um simples clique no *link* do Governo Federal existente em sua página, sendo remetido ao sítio do governo onde poderia confrontar a informação.

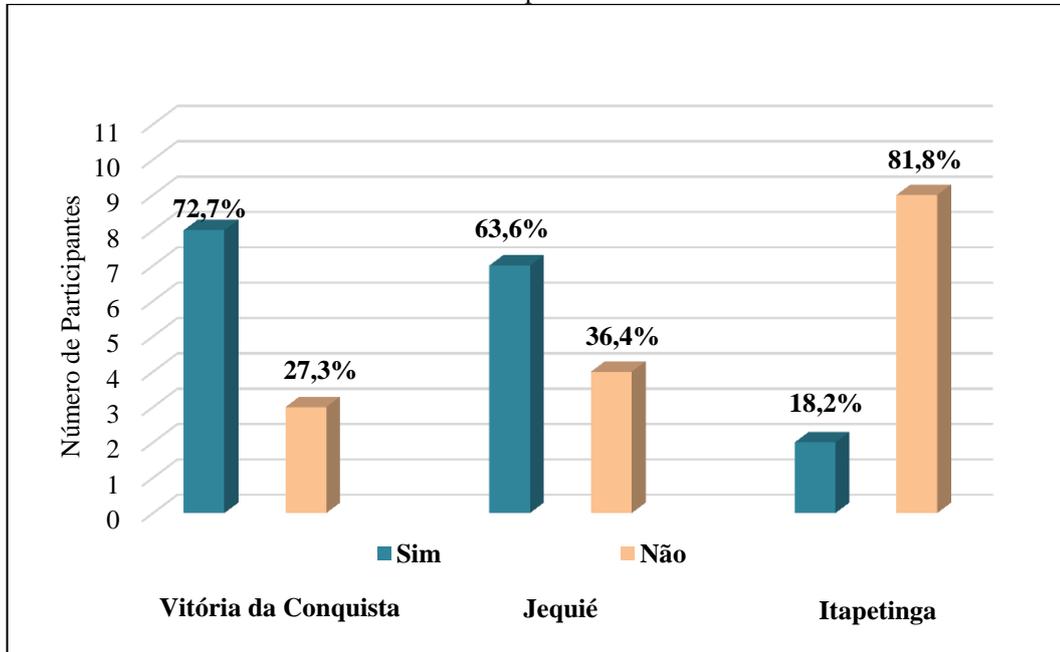
A LAI dispõe em seu art. 9, inciso I, que o acesso a informações públicas será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações, dentre outras.

A seguir foi questionado se os Portais dão acesso ao campo do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). O sítio de Vitória da Conquista possui o *link* do e-SIC, 72,7% dos respondentes confirmaram, enquanto ao portal de Jequié 63,6% disseram que possui e, Itapetinga, a negativa correspondeu a 81,8%.

Conforme o pesquisador, de fato, não existe a alternativa de acesso ao e-SIC através do portal de Jequié, somente no sítio institucional da cidade que apresenta esta possibilidade.

O município de Itapetinga descumpre a recomendação da CGU, no tocante à criação de um único Portal para atender aos dispositivos LC e LAI.

Gráfico 9 – Acesso ao e-SIC no Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

4.3.1.4. Variáveis para aplicação da lei

A Lei Complementar (LC) 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

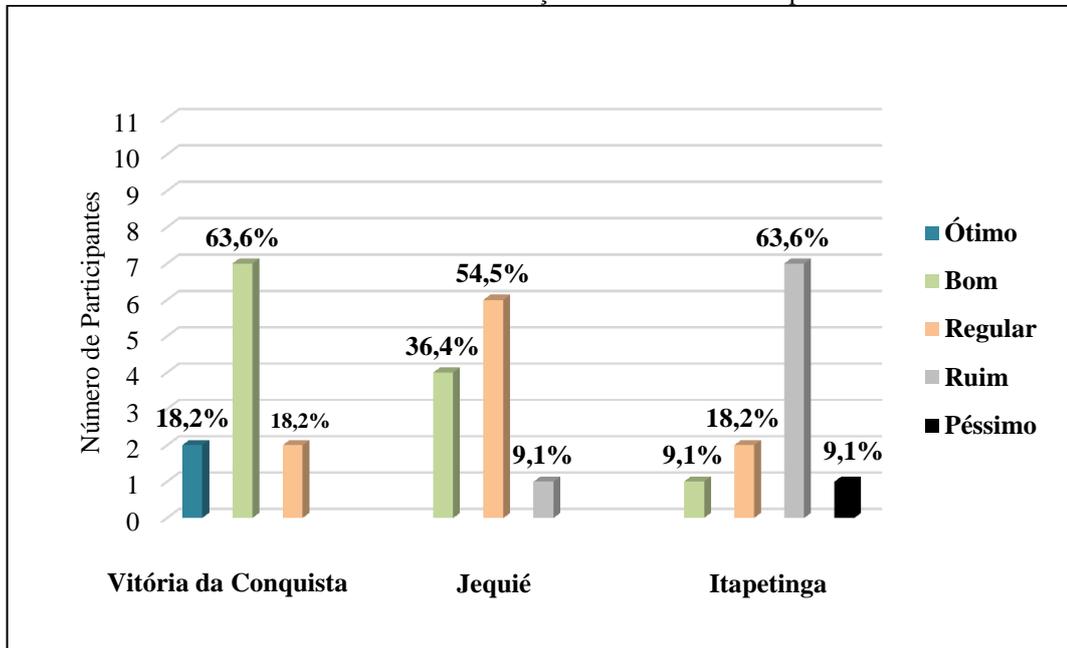
No entanto, boas práticas de promoção da transparência demonstram que é desejável considerar, na hora de apresentar os dados, critérios de boa usabilidade. Além disso, os dados devem, se possível, ser apresentados de forma didática e em linguagem compreensível. Recomenda-se também que seja oferecida ao usuário a opção de fazer *download* do banco de dados (CGU, 2013).

As informações devem ser disponibilizadas sem qualquer tratamento de dados, devendo ser as mesmas informações registradas na contabilidade da entidade pública.

Conforme proposta do questionário, os participantes investigaram o nível das informações divulgadas nos Portais analisados. Nesta perspectiva, se faz necessário verificar

as informações dispostas nos Portais da Transparência quanto a clareza, objetividade, dentre outras.

Gráfico 10 – Nível de entendimento das informações no Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

No Gráfico 10, representando o entendimento das informações disponibilizadas, foi identificado pelos participantes que o sítio de Vitória da Conquista apresenta uma situação de destaque em relação aos demais, sendo que 63,6% afirmaram que o sítio possui um nível bom; o de Jequié foi considerado regular por 54,5%, enquanto a cidade de Itapetinga encontra-se numa situação ruim, considerado por esta forma 63,6%.

Os municípios de Jequié e, principalmente, Vitória da Conquista, conforme análise dos respondentes, contemplam de forma satisfatória o quesito compreensibilidade das informações divulgadas em seus Portais.

No que tange a transparência pública, a compreensibilidade está relacionada ao uso da linguagem acessível, buscando idealizar a simplicidade orientada ao perfil dos usuários no sentido de aumentar o entendimento das informações (PLATT *et al*, 2007).

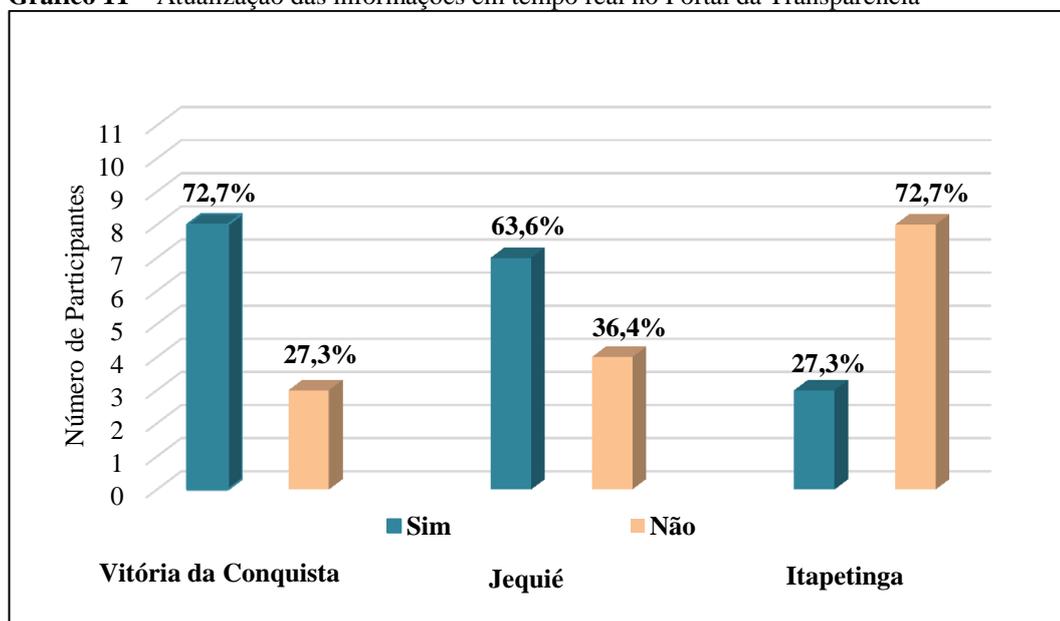
Para a divulgação das informações públicas, a LC nº 131/2009 determina o prazo e o conteúdo mínimo de informações sobre receita e despesa que devem ser divulgadas na internet. Ainda conforme a LC, no art. 1º, parágrafo único, inciso II, a transparência será garantida também mediante a liberação ao completo conhecimento das informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Acrescenta o Decreto 7.185/2010, na seção II, de geração de informação para o meio

eletrônico de acesso público, que a disponibilização da informação deverá aplicar soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações.

Quanto ao prazo, a LC nº 131/2009 dispõe que a transparência será assegurada também mediante a liberação das informações ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade em tempo real. A liberação em tempo real, de acordo com o Decreto 7.185/2010, no art. 2º, §2, inciso II, é “a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil” no respectivo sistema integrado da administração financeira.

Em relação ao cumprimento da atualização das informações em tempo real, os respondentes observaram que o quesito foi respeitado apenas nos sítios de Vitória da Conquista e Jequié. Essa atualização foi identificada por 72,7% dos respondentes no sítio da cidade de Vitória da Conquista e por 63,6% no de Jequié. Quanto a Itapetinga, cerca de 72,7% negou que havia a atualização no prazo da lei (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Atualização das informações em tempo real no Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria (2018)

Vale ressaltar que, conforme a investigação dos participantes, o portal de Itapetinga descumpra o que é determinado na LC 131/2009, ferindo, assim, a transparência pública no que concerne aos elementos da publicidade e motivação.

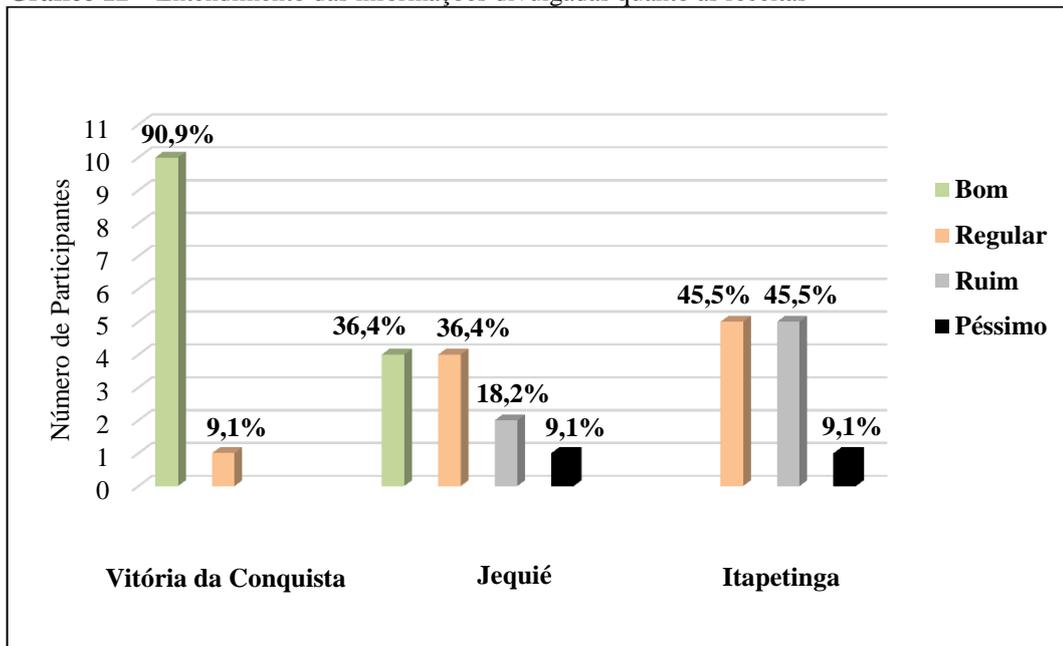
A publicidade é um princípio da Administração Pública e está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Este dispositivo constitucional é claro ao

determinar que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse [...] que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, neste caso, com a falta de publicidade das informações, os cidadãos ficam impedidos de cumprir com o seu papel de fiscalizador.

A respeito da motivação, por meio desta o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos que ensejaram o ato e os preceitos jurídicos que autorizam sua prática (MEIRELLES, 1995). Diante disso, a lei não está sendo executada no município de Itapetinga, cabendo à população e aos órgãos fiscalizadores uma maior observação e a tomada das devidas providências.

Segundo a legislação vigente (LC nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010), devem ser disponibilizadas as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras, no decorrer da execução orçamentária e financeira: em relação à despesa, o valor do empenho, liquidação e pagamento, o número do correspondente processo da execução, quando for o caso, a classificação orçamentária, a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, o procedimento licitatório realizado, se for o caso, o bem fornecido ou serviço prestado; quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, sua previsão, lançamento e arrecadação.

Com o propósito de verificar as informações da execução orçamentária e financeira, foi analisado nos Portais o quesito a fim de se atribuir um nível de entendimento das informações divulgadas quanto às receitas e também quanto às despesas.

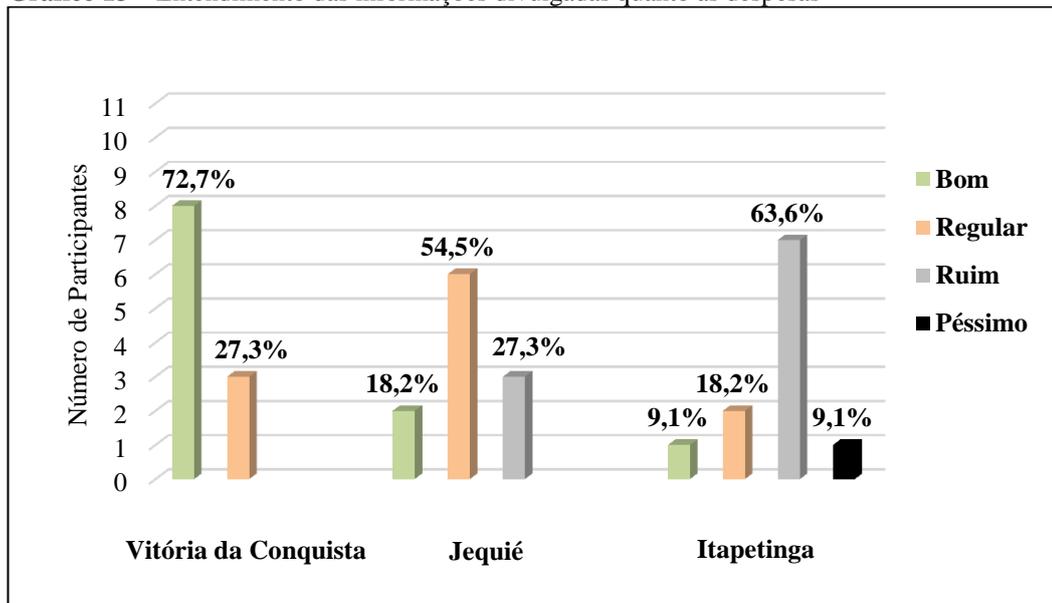
Gráfico 12 – Entendimento das informações divulgadas quanto às receitas

Fonte: Elaboração própria (2018)

Quanto às receitas (Gráfico 12), foi alcançado o patamar 90,9% dos respondentes quanto ao nível de entendimento bom em relação à Vitória da Conquista, para Jequié foram apresentados os níveis bom e regular em 36,4% cada, já em Itapetinga foram atribuídos os conceitos regular e ruim, sendo atribuído para cada uma o percentual de 45,5% dos participantes.

A receita pública possui grande relevância no processo orçamentário cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

Os participantes em sua maioria informaram ser bom (72,7%) o entendimento das despesas divulgadas no sítio de Vitória da Conquista (Gráfico 13), informando ser regular em Jequié, correspondendo a 54,5% e, por último, classificaram como ruim em Itapetinga, o que correspondeu a 63,6% das respostas e também foi encontrado o conceito de péssimo (9,1%).

Gráfico 13 – Entendimento das informações divulgadas quanto às despesas

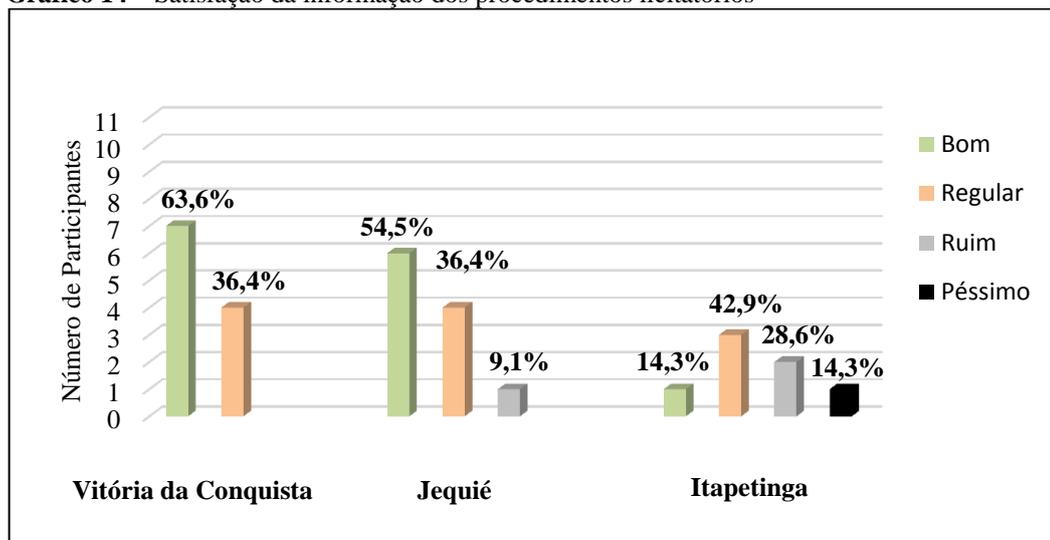
Fonte: Pesquisa de campo, 2018

A respeito das despesas, no que se refere à divulgação das informações, a LAI, em seu art. 8, determina que deverão constar, no mínimo, os seus registros e que os órgãos e entidades públicas devem promover a disponibilização em local de fácil acesso, independentemente de requerimentos, as informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas e custodiadas.

Segundo os respondentes, em suas análises, pode-se constatar que o município de Jequié e Itapetinga carece de melhoramentos das disposições das receitas e despesas. Em Itapetinga há o descumprimento da compreensibilidade, visto que se faz necessário para sua concretização a utilização de uma linguagem clara a qual permita ao administrado um entrosamento com o contexto, mesmo não sendo especialista da área pública.

Na sequência das observações dos Portais da Transparência, é indispensável verificar a existência das informações dos procedimentos licitatórios, se caso existir, informar a satisfação relacionada à divulgação, detalhamento e opções de busca.

Diante disso, todos os respondentes identificaram as informações de procedimentos licitatórios nos portais de Vitória da Conquista e Jequié, enquanto em Itapetinga foi parcialmente, equivalente a 63,6%, que corresponde a 7 respondentes. Relacionado à satisfação (Gráfico 14)., foi avaliado pela maioria como bom nos sítios de Vitória da Conquista (63,6%) e Jequié (54,5%), seguido do conceito regular (36,4% para cada), no sítio de Itapetinga, fora atribuído ao conceito regular 42,9%, e 14,3%, mesmo percentual atribuído aos conceitos bom e péssimo, e os demais informaram ser ruim.

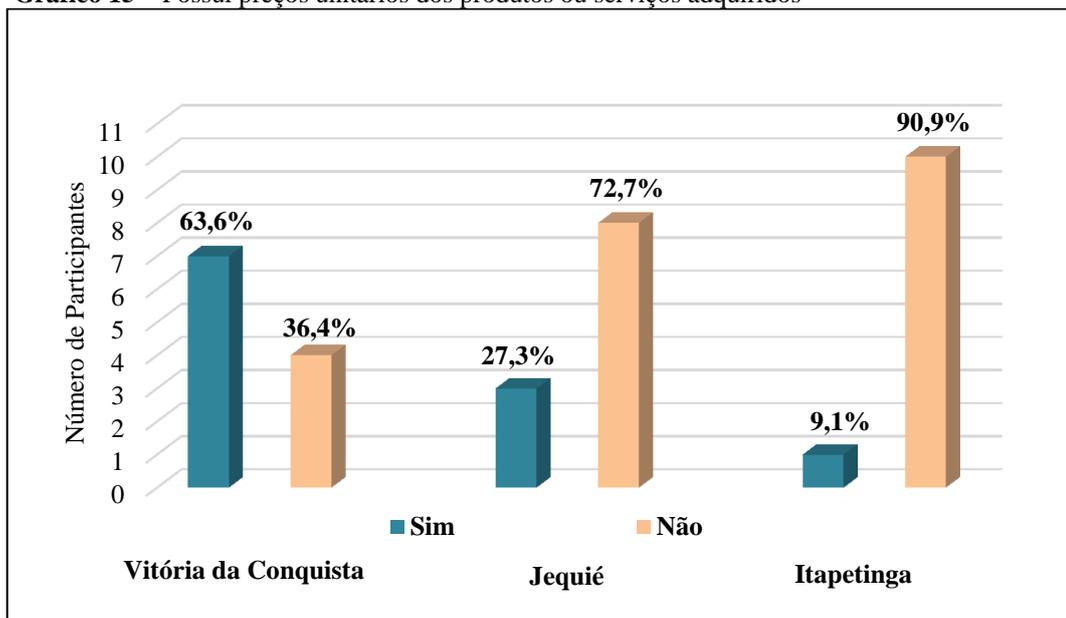
Gráfico 14 – Satisfação da informação dos procedimentos licitatórios

Fonte: Pesquisa de campo, 2018.

No portal de Itapetinga, apesar de possuir avaliações como boa e regular, seus percentuais são baixos, o que permite concluir que há falha na transparência pública, sendo esta falha evidenciada quando da desconsideração da publicidade, especificação – quando o conceito da satisfação estava atrelado à divulgação, detalhamento e opções de busca.

A especificação na transparência pública visa uma integralidade das informações no acesso dos acontecimentos da coisa pública, com exceções para os casos em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Ocorreu nos Portais, também, a averiguação sobre a existência de informações acerca dos preços unitários dos produtos e serviços adquiridos pelo ente público, e, caso possuísse tais preços, imediatamente o participante seria remetido à pergunta secundária, em que seria solicitado o nível de satisfação com o conteúdo apresentado.

Gráfico 15 – Possui preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos

Fonte: Elaboração própria (2018)

A maior parte dos respondentes respondeu sim em relação ao sítio de Vitória da Conquista, 63,6%, e nos outros Portais a maioria manifestou não possuir a informação dos preços unitários dos produtos e serviços adquiridos, correspondendo, em Jequié, a 72,7% e Itapetinga, 90,9% (Gráfico 15). Quanto à qualidade da informação, Vitória da Conquista teve conceitos entre bom (57,1%) e regular (42,9%), em Jequié, o percentual de 27,3% que informou sim, escolheu conceito regular e, em relação à Itapetinga, um único participante identificou e atribuiu a qualificação de regular.

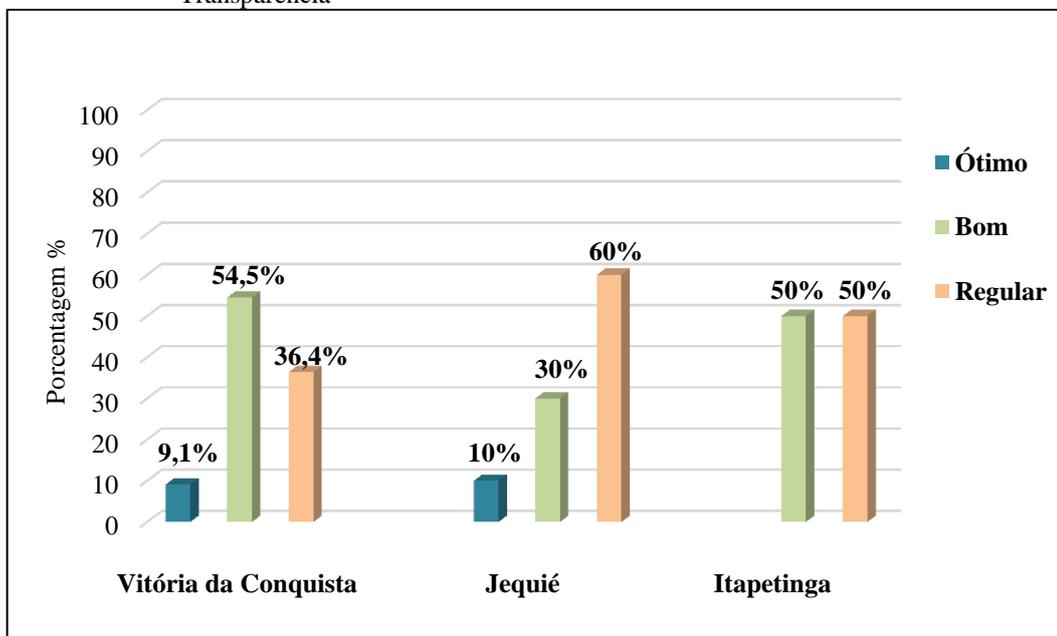
Nas identificações acima, os sítios de Jequié e Itapetinga insistem em divulgar as informações de forma a não atender a especificação necessária, contrariando a LC 131/2009. Neste contexto, também ocorreu falha na publicidade.

Por se tratar de uma das informações que costumam ser mais acessadas em Portais da Transparência, de acordo com alguns sítios, foi feito o questionamento se nos Portais observados são divulgados os salários dos servidores públicos, e, caso identificados, qual a satisfação relacionada à divulgação, detalhamento e formas de busca.

O Portal de Vitória da Conquista possibilitou uma percepção unânime das informações sobre salários, no Portal de Jequié, 90,2% dos respondentes identificou a informação e no Portal de Itapetinga, apenas o percentual de 18,2% respondeu que sim. No Gráfico 15 foram demonstradas as satisfações dos respondentes que informaram possuir os dados, sendo atribuídos os conceitos ótimo, bom e regular, sendo que, em relação ao sítio de Vitória da Conquista, os percentuais foram, respectivamente, 9,1, 54,5 e 36,4%, já em relação ao sítio de

Jequié, respectivamente, 10, 30, 60% e, por fim, em relação ao sítio de Itapetinga, sendo atribuído 50% para os conceitos de bom e regular.

Gráfico 16 – Satisfação da forma de divulgação dos salários dos servidores no Portal da Transparência



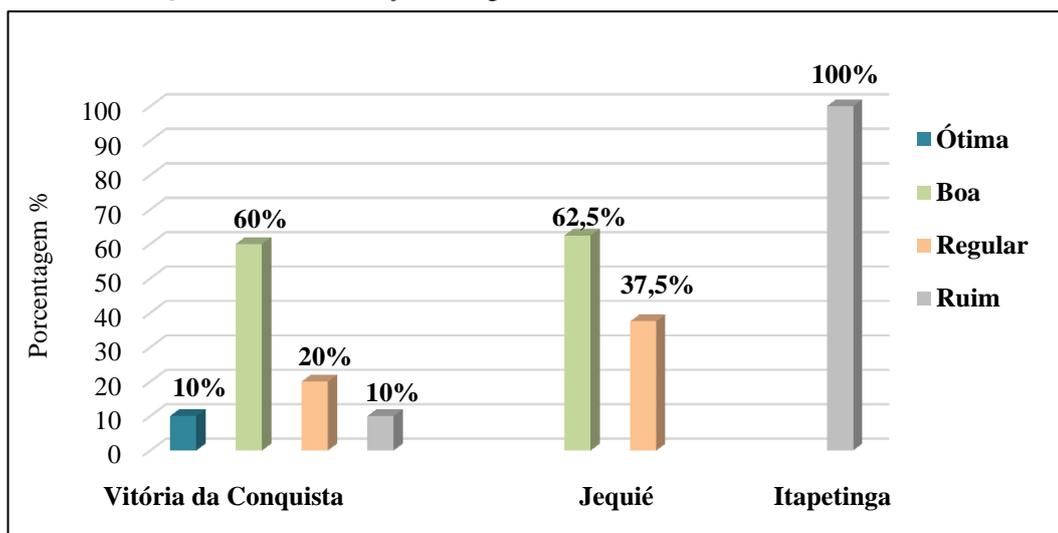
Fonte: Elaboração própria (2018)

Também neste quesito, o portal de Jequié carece da publicidade e motivação.

Foi analisado pelos participantes se nos Portais da Transparência possuíam informações relacionadas à LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) / LOA (Lei Orçamentária Anual) / PPA (Plano Plurianual), se sim, deveria ter sido atribuído um conceito quanto à divulgação.

De acordo as informações observadas pelos respondentes, foi notório a percepção das informações da LDO, LOA, PPA em todos os Portais, porém, em uma porcentagem bem diferente. No Portal de Vitória da Conquista foi encontrada as referidas informações por 90,9% dos participantes, no de Jequié fora encontrada por a 72,7% dos participantes e, em Itapetinga, identificadas por apenas 36,4% dos participantes.

No tocante a qualidade da informação, Gráfico 17, os participantes que informaram ter percebido o quesito solicitado, em relação ao sítio de Vitória da Conquista, 60% afirma que a qualidade da informação é boa, enquanto 20% afirma ser regular, tanto ao conceito ótimo como ruim foram atribuídos por 10%; referente ao sítio de Jequié, 62,5% dos participantes atribuiu o conceito bom e 37,5% regular; por último, no sítio de Itapetinga foi considerada a qualidade regular.

Gráfico 17 – Qualidade da informação divulgada da LDO, LOA, PPA no Portal

Fonte: Pesquisa de campo, (2018)

Novamente, no que se refere ao sítio de Jequié, os respondentes se depararam com dificuldades em localizar as informações propostas e, os poucos que localizaram, não atribuíram uma avaliação boa à qualidade do que fora encontrado. A transparência pública aqui deixa a desejar justamente por falta de uma melhor disposição destas informações e isso evidencia que a competência não foi executada apropriadamente quando avaliada sob o prisma dos conceitos de publicação, compreensibilidade, integridade e motivação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças ocorridas no contexto da Administração Pública proporcionaram medidas de transparência dos atos da gestão pública através da criação de leis com o objetivo de permitir um maior acesso à população, favorecendo um controle mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão comum terá muito mais condições de cobrar, exigir e fiscalizar.

Todos os cidadãos têm o dever de cobrar dos governantes o cumprimento das leis, a boa gestão do dinheiro público, bem como a elaboração de políticas sociais que permitam o pleno exercício da cidadania.

Na Administração Pública, o controle pode ser entendido como o ato de examinar se a atividade governamental atingiu sua finalidade ou cumpriu os princípios básicos aplicáveis ao setor público no que diz respeito à legislação e ao interesse público. O controle é essencial à democracia, de grande importância na atividade administrativa, gera bem-estar social, possibilita a criação de ferramentas, leis, aprovando-as e exigindo que vigorem, em busca de transparência e eficiência das atividades administrativas.

A transparência consiste na divulgação de informações em linguagem clara e acessível, estando esta ligada à fiscalização, disposição das informações, controle social, legitimação do ato administrativo e do governante, *accountability*, entre outros, definida a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso.

O princípio da transparência da gestão pública, por sua vez, surgiu a partir da necessidade de a sociedade conhecer como foram utilizados os recursos que ela transferiu ao Estado para que este gerisse a máquina pública. A transparência é composta pelos elementos da publicidade, motivação, compreensibilidade e especificidade.

A transparência da informação pública ganhou maior relevância, no Brasil, a partir da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) que aborda a transparência na gestão fiscal e, desde então, normativos legais como a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009), e a Lei de Acesso a Informação (LAI), Lei n.º 12.527/2011 foram criados.

A utilização da internet para disponibilização das mais variadas informações acerca das atividades públicas representa um caminho para melhorar a eficácia e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos bem como do processo democrático.

A sociedade de forma geral, é atingida pelas mudanças trazidas pelas novas Tecnologias de Informação e de Comunicação (TIC), as quais tem ocasionado um aumento do fluxo e circulação de informações, transformando a sociedade contemporânea na denominada sociedade da informação e do conhecimento. Diante desta realidade, os governantes estão se preparando para utilizar estas ferramentas na construção de governos mais democráticos, melhorando o relacionamento do setor público com a sociedade civil.

O Governo Eletrônico proporcionou através da internet a criação do Portal da Transparência, incentivando o cidadão ao controle e acompanhamento da gestão pública. O Portal da Transparência é o meio eletrônico, cujo objetivo é aproximar o cidadão do Estado e, também, contribuir para a transparência da gestão, prevenção da corrupção e o fortalecimento do controle social.

A transparência pública tem recebido destaque quanto a sua abordagem sobre as contas públicas, sendo cada vez mais debatida e usada pelos governos e pela sociedade. Nesse sentido, os Portais da Transparência Pública assumem a importância de garantir à sociedade o acesso a informações da Administração Pública. Esse acesso, devido à expansão da internet, tem oferecido uma comodidade à população, quebrando as barreiras anteriormente existentes na disposição de informações dos serviços públicos à sociedade.

Neste contexto, em função da importância dos Portais da Transparência na divulgação das informações públicas, esta monografia intitulada “TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise dos Portais da Transparência em três municípios do sudoeste baiano sob a ótica de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB” procurou verificar a percepção de discentes do curso de Ciências Contábeis da UESB quanto a publicidade, compreensibilidade, motivação e especificidade dos portais da Transparência de municípios do sudoeste baiano. Como objetivos específicos, este trabalho buscou verificar se as informações divulgadas nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga obedecem aos elementos da transparência pública; averiguar a usabilidade, acessibilidade e integração no sítio Portal da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga; averiguar se os participantes da pesquisa obtiveram êxito no acesso aos Portais da Transparência dos municípios investigados.

Diante destes objetivos, o pesquisador propôs por meio de uma pesquisa com abordagem quali-quantitativa, com predominância qualitativa, quanto aos seus objetivos é exploratória e descritiva, do ponto de vista dos procedimentos técnicos é bibliográfica, de levantamento e estudo de multicascos, realizar um diagnóstico dos Portais da Transparência dos municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, através de discentes do curso de

Ciências Contábeis que integraram o Projeto Cidadão Fiscal da UESB. Para isso, no entanto, foi realizado alguns procedimentos metodológicos como o levantamento bibliográfico, identificação dos Portais da Transparência para aplicação do questionário, confecção do questionário de pesquisa, identificação dos respondentes, envio dos questionários, tabulação e análise dos dados coletados.

Como foi abordado no Capítulo da Metodologia, foi elaborado um questionário composto por informações do perfil do participante, seguido de 17 (dezessete) questões, sendo 16 (dezesesseis) questões fechadas e 1 (uma) aberta, questões estas que envolveram os aspectos sexo, cor, idade, semestre do curso, ocupação profissional, como foi realizado o acesso aos portais, informações técnicas do sítio quanto a transparência pública, esta por meio de seus elementos como usabilidade, acessibilidade, integração, através de questões que tiveram o intuito de saber se foram divulgadas as informações e qual a satisfação quanto o entendimento.

A pesquisa identificou no perfil dos 11(onze) participantes, sendo 7 mulheres e 4 homens. Possuindo a maior parte a cor da pele parda, que representa 7 pessoas, 3 pessoas negras e 1 pessoa branca. Todos os participantes são adultos, quanto ao semestre que cursam 4 identificaram o 9º semestre, seguido de 2 pessoas que cursam o 5º semestre; no 8º e 10º semestre possui apenas 1 discente cada e 3 formandos. Quanto à ocupação profissional todos informaram possuir, seja trabalho ou estágio. Foram identificadas as ocupações de assistente, agente e auxiliar administrativo, bancário, servidor público, balconista, auxiliar de contabilidade, encarregado de recursos humanos e estagiário em contabilidade.

Entre os principais resultados coletados, o acesso aos Portais da Transparência pôde ser feito de forma, ou seja, não se fez necessário recorrer ao portal institucional das respectivas prefeituras pesquisadas para, depois, ter acesso ao Portal da Transparência, como percepção dos participantes neste quesito, em relação ao portal de Vitória da Conquista, 84,8% informaram acessar diretamente, em Jequié e Itapetinga, correspondeu a mesma porcentagem sendo 54,5% dos respondentes informaram sim.

Nas análises dos Portais da Transparência, a respeito dos aspectos técnicos, no que concerne a:

- a) usabilidade: em Vitória da Conquista foram identificadas as ferramentas (existência de pesquisa “buscar”, mapa do sítio, reconhecimento e orientação do sistema e interface) de forma satisfatória, correspondendo ao percentual mínimo de 54,5% dos respondentes; em relação à Jequié, foram identificadas as ferramentas (existência de pesquisa “buscar”, reconhecimento e orientação do

sistema e interface) de forma satisfatória, correspondendo ao percentual mínimo de 63,% dos respondentes, não sendo localizado pelos participantes o mapa do sítio; em relação à Itapetinga, as ferramentas não foram identificadas pela maioria dos respondentes.

- b) acessibilidade: em Vitória da Conquista foi identificada a ferramenta de acesso aos portadores de necessidades especiais, correspondendo a 81,8% e não foi identificado o aplicativo do portal para acesso por celulares; em Jequié e Itapetinga não foram identificadas as ferramentas (acesso aos portadores de necessidades especiais, o aplicativo do portal para acesso por celulares) pela maioria dos respondentes;
- c) integração: os Portais de Vitória da Conquista e Jequié possuem as ferramentas (*link* que direciona para outros sítios, acesso ao e-SIC), sendo identificadas pela maioria dos respondentes; em Itapetinga não foram identificadas as ferramentas (*link* que direciona para outros sítios, e a maioria não encontrou o *link* que dar acesso ao e-SIC).

Também foram verificadas as informações relativas à percepção dos elementos da transparência pública, levando em consideração os maiores percentuais de acordo as percepções dos respondentes, conforme dados abaixo:

- a) nível de entendimento das informações divulgadas quanto a clareza, objetividade, dentre outras: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da conquista o percentual de 63,6% informou ser bom, Jequié 54,5% assinalaram regular e Itapetinga 63,6% como ruim;
- b) atualizações das informações no Prtal em tempo real: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista foi identificado por 72,7%, em Jequié foi 63,6%, enquanto em Itapetinga 72,7% não identificaram;
- c) nível de entendimento das informações quanto às despesas: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista 72,7% dos respondentes atribuiu a qualificação de bom, em Jequié 54,5 informou ser regular, em Itapetinga 63,6% dos participantes demonstrou insatisfação, identificando como ruim tal quesito;
- d) nível de entendimento das informações quanto às receitas: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista o percentual de 90,9% classificou como bom, em Jequié o percentual de 36,4% foi tanto para bom

como para regular, em Itapetinga o mesmo percentual de 45,5% foi atribuído para regular e ruim;

- e) divulgação dos preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista 63,6% dos participantes afirmou possuir a informação, em Jequié, o percentual de 72,7% informou não possuir e, da mesma forma, em Itapetinga, sendo o índice correspondente a 90,9%;
- f) existência das informações dos salários dos servidores e a satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento e opções de busca: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista dos 11 componentes que afirmaram possuir, 54,5% atribuíram o conceito bom à informação, em Jequié dos 10 que disseram sim, 60% informou ser regular e, em Itapetinga, apenas 2 componentes perceberam as informações sobre salários, sendo o mesmo percentual atribuído para bom e regular;
- g) existência de informações referentes a procedimentos licitatórios e a satisfação relacionada a divulgação e as opções de busca: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista e Jequié todos disseram conter esta informação, sendo atribuído o conceito bom para Vitória da Conquista, correspondo a 63,6%, como também para Jequié, considerado por 54,5%. Quanto a Itapetinga, dos 63,6% que perceberam as informações dos procedimentos licitatórios, a maioria atribuiu o conceito de regular (42,9%).
- h) e por último, foram divulgadas a LDO, LOA, PPA, se sim, deveria ser informada a qualidade das informações: de acordo as percepções dos respondentes, em Vitória da Conquista a informação foi encontrada por 10 componentes, sendo atribuída o conceito bom por 60%, em Jequié 8 componentes afirmaram possuir tal informação, atribuído o conceito bom por 54,5% a ela, em Itapetinga foram 7 pessoas que identificaram, destes 42,9% classificou o conceito como regular.

Quanto às verificações sobre se as informações divulgadas nos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga obedecem aos elementos da transparência pública, no sítio do Portal de Vitória da Conquista, de acordo com as análises dos participantes, foi verificada a obediência aos quatros elementos da transparência pública definidos pelo pesquisador, como: publicidade, compreensibilidade, motivação e especificação. Na verificação do sítio do Portal da Transparência de Jequié, conforme as verificações dos respondentes, a compreensibilidade foi satisfatória, quanto aos

demais elementos, não foram observados em algum momento. Quanto ao Portal da Transparência de Itapetinga, as análises demonstraram a infringência dos elementos em diversos quesitos observados.

No que se refere à averiguação à usabilidade, acessibilidade e integração no sítio do Portal da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, a análise realizada no Portal da Transparência de Vitória da Conquista, a usabilidade e a integração para os participantes foram contempladas em relação aos quesitos definidos pelo pesquisador, quanto a acessibilidade foi parcial. No que se refere ao Portal de Jequié, conforme as análises dos respondentes a usabilidade e a acessibilidade não foram contempladas em sua maioria, apenas a integração foi admitida. Para os participantes, as análises do Portal da Transparência de Itapetinga permitem concluir a insatisfação de quesitos da acessibilidade, usabilidade e integração.

Em relação a averiguar se os participantes da pesquisa obtiveram êxito no acesso aos Portais da Transparência dos municípios Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, no que se refere ao acesso aos Portais, todos os participantes conseguiram lograr êxito. Vale ressaltar, que, com a finalidade de saber qual a forma utilizada para encontrar o endereço eletrônico dos portais investigados, foi questionado aos participantes acerca dos três municípios, sendo informado que o acesso foi através da ferramenta de busca “*Google*”, que proporcionou o endereço direto do sítio do Portal da Transparência e, também, ao sítio da prefeitura.

Diante do que foi pesquisado e com os resultados obtidos, concluímos que os objetivos pretendidos foram alcançados. No entanto, no que se refere às hipóteses, foram corroboradas parcialmente, conforme observado abaixo:

- quanto a primeira hipótese: Há municípios do sudoeste baiano que em seu Portal da Transparência possui informações disponibilizadas que não estão de acordo aos elementos da transparência pública. Diante do que foi pesquisado e com base no que foi obtido, concluí que esta hipótese foi refutada, evidenciada pelo fato de a maioria dos respondentes estarem satisfeitos com as informações disponibilizadas no Portal da Transparência de Vitória da Conquista, entretanto não obedecem a todos os elementos da transparência. Em relação aos Portais da Transparência de Jequié e Itapetinga, foi notável que, em diversos momentos, os elementos da transparência não foram obedecidos pelos gestores públicos;
- em relação a segunda hipótese: Não é levado em consideração a usabilidade ou acessibilidade ou integração nos Portais da Transparência dos municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga. Neste caso, a hipótese foi corroborada,

pois no Portal de Vitória da Conquista não foi observado pelos participantes uma das ferramentas identificadas com a acessibilidade (aplicativo do portal para acesso por celulares), no que se refere ao portal de Jequié não foram identificadas as ferramentas de usabilidade (mapa do sítio), de acessibilidade (acesso aos portadores de necessidades especiais, o aplicativo do portal para acesso por celulares) e integração, enquanto Itapetinga não atende as ferramentas de usabilidade (mapa do sítio), acessibilidade (acesso aos portadores de necessidades especiais, o aplicativo do portal para acesso por celulares).

Neste contexto, recomenda-se (1) que os municípios de Jequié e Itapetinga atendam aos elementos da transparência pública, (2) que todos os municípios realizem uma reestruturação dos Portais, adequando-os às ferramentas de usabilidade, acessibilidade e integração. (3) Para uma padronização e melhor alcance na disponibilização das informações públicas, se faz necessário colocar em prática todos os comandos da legislação, sugere-se tomar como referência o Portal da Transparência do Governo Federal, para isso, foi desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) um “Guia de Implantação de Portal da Transparência”, possuindo os itens disponíveis no Portal que podem subsidiar as decisões dos gestores durante a implementação ou readequação dos sítios municipais de transparência. (4) No tocante a pesquisa, é importante o desenvolvimento de novos estudos acerca da funcionalidade do Portal da Transparência com a finalidade de sensibilizar os gestores quanto à divulgação das informações pormenorizadas, atendendo aos elementos da transparência pública.

REFERÊNCIAS

- AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. **Governo eletrônico e novos processos de trabalho**. 2005. Disponível em: <
https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/04/governo_eletronico_roberto_agune.pdf>. Acesso em: 12 de ago. 2018.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. **Finanças Públicas, Democracia e accountability**. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004. Disponível em:
 <<https://admsp20061.wikispaces.com/file/view/Financas+Publicas,+democracia+e+accountability++Abrucio+e+Loureiro.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2018.
- AMORIN, P. K. D. F. **Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Salvador, 2012. 342 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Culturas Contemporâneas). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.
- ANGEUSKI, P. N. **Direitos e deveres do cidadão**. 2014. Disponível em: <
https://www.agrinho.com.br/site/wp-content/uploads/2014/09/11_Direitos-e-deveres-do-cidadao.pdf>. Acesso em: 16 de set. 2018.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**. 10. ed. Niterói: Impetus, 2006.
- ALLEGRETTI, D. dos S.; PLATT NETO, O. A. **Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul**. *Revista Catarinense de Ciência Contábil*, v. 9, n. 26, p. p. 79-95, 2011. Disponível em: <
<http://revista.crcsc.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/CRCSC/article/view/1098/1031>>. Acesso em: 02 abr. 2017.
- ALMEIDA, C. W. L. de. **Controle Externo e Controle Interno da Defesa: confiança e parceria para o aperfeiçoamento da gestão**. *Revista do Tribunal de Contas*, Brasília, v. 132, p.38-47, 2015. Disponível em:
 <revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/250/236>. Acesso em: 9 jul. 2018.
- ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. dos S. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010**. *Rev. Adm. Pública*, Jun 2015, vol.49, no.3, p.643-675. ISSN 0034-7612.
- BARRETO JUNIOR, M. L. **Cidadania, conceito e evolução histórica**. 2010. Disponível em:
 <https://www.diritto.it/system/docs/29436/original/Cidadania_Conceito_e_Evolu%C3%A7%C3%A3o_Hist%C3%B3rica_III.pdf>. Acesso em: 16 de agosto de 2018.
- BECHARA, E. **Dicionário da língua portuguesa Evanildo Bechara**. Editora Nova Fronteira, 2012.

BEUREN, I. M. (org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BRAGA, L. V. *et al.* **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 1, jan-mar 2008.

BRAGA, M. V. A. **Auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. In: IV Congresso CONSAD, 25-27 mai. 2011, Brasília, Brasil. Anais. Brasília: CONSAD, 2011. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/484/1/C4_TP_A%20AUDITORIA%20GOVERNAMENTAL%20COMO%20INSTRUMENTO.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

_____. **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**. Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília - DF, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 22 agosto de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de mai. de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 09 de abril de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de mai. de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 09 de março de 2018.

_____. **Lei nº. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 09 de março de 2018.

_____. **Acesso a Informação**. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/>>. Acesso em: 10 de out. 2018.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. **Gestão da informação pública**: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. Revista Sociedade e Estado, v. 28, n. 2, p. 393-417. ISSN 0102-6992, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a12.pdf>>. Acesso em: 09 de abril de 2018.

CAPPELLI, Cl.; LEITE, J. C. S. do P.; ARAÚJO, R. M.. **A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência**. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, nº 45- Setembro de 2010. Mensal. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4916/RevTCMRJ45.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 3. Ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2016.

_____. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2018.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev. ampl. e atual. - São Paulo: Atlas, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas Brasileiras de Contabilidade: Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBCs T 16.1 a 16.11**. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor_publico.pdf>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaaccess_oainformacao-1.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2018.

_____. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2018.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 15 agosto 2016.

COSTA JÚNIOR, A. G. da. **A Importância do Controle Interno na Gestão Pública**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 01 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46859&seo=1>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DOS ANJOS, C. L. **Habeas Corpus**. 2006. Disponível em<<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2862/Habeas-Corpus>>. Acesso em 07 de abr. de 2018.

FARACO, B. P.; NIWA, T. H.; E VICENTIN, I. C. **Controle da Administração Pública**. In: OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. *Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais (orgs)*. Curitiba: UTFPR Editora, 2016.

FERNANDES, C. R. *et al.* **Transparência e publicidade na Administração Pública**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3384, 6 out. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22743>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Temas de Administração Pública, São Paulo, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327> >. Acesso em: 03 abr. 2017.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FERREIRA, S. G. e ARAUJO, E. A. **Modernização da gestão: E-governo o que ensina a experiência internacional**. 2000. Informe SF (Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES), n. 17, agosto. Rio de Janeiro. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_17.pdf >. Acesso em: 26 jul. 2018.

FREIRE, F. R. **DESAFIOS PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal**. 2014. Disponível em: <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/16/pdf_17>. Acesso em: 06 abr. 2017.

FONSECA, J. J. S. da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual de Transparência Fiscal**, 2007. Disponível em:< <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf> >. Acesso em: 26 de julho de 2018.

FUNARI, P. P. **A cidadania entre os romanos**. In: História da cidadania. (orgs). Jayme Pinsky & Carla B. Pinsky. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

GERHARST, T. E.; SILVEIRA, D. T.. **Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS** –coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2011.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOES, H. S de O.; DAMASCENO, J. C. dos S.; FARIAS FILHO, M. C. **GOVERNO ELETRÔNICO: Uma Proposta de Cidadania, Democracia e Inclusão na “Era Digital”**. Adcontar: Belém, v.5, 2004. Disponível em: <http://iefe.sefaz.ma.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/17_Artigo_GOVERNO_ELETRONICO-PA.pdf>. Acesso em: 10 abril 2018.

GOMES FILHO, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1889/1/0052549.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

GONTIJO, V. **Princípios Orçamentários**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

GRACILIANO, E. A. *et al.* **Accountability na Administração Pública Federal: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU**. Revista Pensar Contábil. Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43 – 51, 2010. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/750>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

GUARINELLO, L. N. **Cidade-estado na antiguidade clássica**. In: História da cidadania. (orgs). Jayme Pinsky & Carla B. Pinsky. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Itapetinga**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itapetinga/panorama/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Jequié**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/jequie/panorama/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Vitória da Conquista**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vitoria-da-conquista/panorama/>>. Acesso em: 07 out. 2018.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M. das G. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoa**. São Paulo: Atlas, 2010.

KORAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

KAUARK, F.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KOUPAK, K. **Governo eletrônico: possibilidades e desafios**. 2017. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2017/down.php?id=2666&q=1>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LÉVY, P. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2XkZG2FKZW8C&oi=fnd&pg=PA9&ots=2Gt3jI3qm6&sig=UXhU1O0VTJ-baHkX3WfPgk42b7I&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 26 mar. 2017.

MAPA de Itapetinga. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2006. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Itapetinga#/media/File:Baia_Municip_Itapetinga.svg>. Acesso em: 12 OUT. 2018.

MAPA de Jequié. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2006. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Jequi%C3%A9#/media/File:Bahia_Municip_Jequie.svg>. Acesso em: 12 OUT. 2018.

MAPA de Vitória da Conquista. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2006. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Vit%C3%B3ria_da_Conquista#/media/File:Bahia_Municip_VitoriadaConquista.svg>. Acesso em: 12 out. 2018.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, P. L.; VÉSPOLI, B. de S. **O Portal da Transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento**. Revista de Administração da Fatea, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013. Disponível em: <<http://publicacoes.fatea.br/index.php/raf/article/view/627/443>>. Acesso em: 02 de maio 2018.

MANZINI-COVRE, M, de L. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2006. Coleção Primeiros passos. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3896971/mod_resource/content/1/L.aula2_grupo5_O_que_e_cidadania.pdf>. Acesso em: 01 out. 2018.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23.^a edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1995. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/19713273/direito-administrativo-brasileirocompleto---hely-lobes-meirelles1>>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa**. 4.ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1996. p.19-269. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000400030>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. **eMAG Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. Brasília: MP, SLTI, 2014. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/eMAGv31.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018.

MORAES, Nelson Russo de Internet. **Prestação de Contas e Transparência na Gestão Pública Municipal** - Salvador: UFBA / Faculdade de Comunicação, 2013. 1 v. 266 f. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/13014/1/Nelson%20russo%20de%20moraes.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

NASCIMENTO, L.P. **A Transparência dos Portais Brasileiros de Transparência Pública: Um Estudo de Três Casos**. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Revista de Administração da Fatea. 2011. Disponível em: <<https://is.cos.ufrj.br/wp-content/uploads/2015/12/LuizPauloDoNascimento.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2018.

NEVES, O. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil**. In: VI Congresso CONSAD, 16-18 abr. 2013, Brasília, Brasil. Anais. Brasília, CONSAD, 2013.

ODALIA, N. **A liberdade como meta coletiva**. In: História da cidadania. (orgs). Jayme Pinsky & Carla B. Pinsky. 6 ed. São Paulo: Contexto, 2016.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. no.44. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 18 de abril de 2018.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia Científica: um manual para realização de pesquisas em administração**. Goiás, 2011.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos do homem**. Nova Iorque, 1948. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>>. Acesso em: 15 de ago. 2018.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PIRES, A. M. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS**. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/138/Pires_Atricia_Menezes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

PLATT NETO, O. A *et al.* **Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista e Revista. Belo Horizonte. p. 75-94, 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevista/revista/article/view/320>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

_____. **Transparência das Contas Públicas: em enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC**. Revista Contemporânea de Contabilidade. Florianópolis, v. 1, nº. 5, p. 135-146, jan./jun., 2006. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2897821.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

PEFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DA CONQUISTA. **Economia**. Disponível em: <<http://www.pmvc.ba.gov.br/economia/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

REZENDE FILHO, C. de B.; CÂMARA NETO, I. A. **A evolução do conceito de cidadania**. Revista Ciências Humanas. Vol. 7, no. 2. Taubaté: SP, 2001. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT16092013195054.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

RIBEIRO, M. **Usando a internet para a promoção da transparência: os portais da América Latina**. In: XIV Congresso CLAD, 27-30 oct, 2009, Salvador, Brasil. Anais.

Salvador: CLAD, 2009. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0063119.pdf>>. Acesso em: 02 de março. 2018.

ROCHA, A. C. **A Educação para a cidadania no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF): uma avaliação de suas propostas conceituais e de seus resultados e impactos na formação de professores no estado da Bahia.** 2014. 420f. Tese (Doutorado em Educação). – Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2014.

RODRIGUES, S. L. **Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão,** (II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã.). (2011). Disponível em: <https://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/mc_artigos/Midia_Cidada_Lucena_Rodrigues.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2018.

RUDIO, Franz Víctor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.

SALDANHA, R. dos R. **O professor como cidadão e reformador de cidadãos, perante a escolar, a pré-escola e a sociedade.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/51233.pdf>. Acesso em: 4 set. 2018.

SANTOS, J. L. L. dos. **Transparência Regulatória e Controle Social Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe.** Presidência da República, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/11662_diamond-revista_miolo_1.pdf>. Acesso em: 03 set. 2018.

SILVA, J. A. da. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO: 37ª edição,** revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013. 2014. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/19440499/curso-de-direito-constitucional-positivo---jose-afonso-da-silva---37-edicao---20>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública.** 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, M. D. de C. **Exercício pelo da cidadania: a transparência como instrumento de controle social.** 2011. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, Distrito Federal. 2011. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_44-155_156_157.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2018.

SIRAQUE, V. **O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - PUC-SP, São Paulo. Disponível em: <<http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2018.

SOUZA, A. C. *et al.* **A relevância da transparência na gestão pública municipal.** Revista Campus. Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009.

SOUZA, A. C. *et al.* **A relevância da transparência na gestão pública municipal.** Revista Campus, Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez. 2009.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização.** 7^a ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 3^aed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - PERFIL DO PARTICIPANTE

Meu nome é Cely Agnelo da Silva Neto, graduando do Curso de Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Estou realizando uma pesquisa intitulada: “**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA EM TRÊS MUNICÍPIOS DO SUDOESTE BAIANO SOB A ÓTICA DE DISCENTES DO CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS DA UESB**”. Para isso, necessito de sua valiosa contribuição, respondendo ao questionário abaixo em relação ao Portal da Transparência dos municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga. Todas as informações coletadas, por meio do questionário, serão trabalhadas de forma agregada, ou seja, as respostas às questões serão analisadas em conjunto, preservando o sigilo das identidades e das informações dadas individualmente pelos sujeitos respondentes.

Agradeço antecipadamente a sua colaboração.

OBSERVAÇÃO: Peço, por favor, atenção no momento em que estiver respondendo esse questionário. É de suma importância a fidedignidade das suas respostas. Sei que vai tomar um pouquinho do seu tempo, mas será muito especial para os meus resultados. Conto com a sua colaboração!

PERFIL DO PARTICIPANTE	
Sexo:	<input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino
Cor:	<input type="checkbox"/> Branca <input type="checkbox"/> Parda <input type="checkbox"/> Negra <input type="checkbox"/> Amarela <input type="checkbox"/> Outra: _____
Idade:	<input type="checkbox"/> Até 20 anos <input type="checkbox"/> De 21 anos a 25 anos <input type="checkbox"/> De 26 anos a 30 anos <input type="checkbox"/> De 31 anos a 35 anos <input type="checkbox"/> Acima de 35 anos.
Cursando qual semestre?	_____
Qual a ocupação profissional?	_____

APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA	
Neste momento, solicito por favor, acessar o Portal da Transparência de Vitória da Conquista - BA.	
INFORMAÇÕES GERAIS DO SÍTIO ELETRÔNICO	
1 – É possível o acesso direto ao sítio do Portal da Transparência sem intermédio do sítio da prefeitura?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
2 – Qual foi a forma utilizada para encontrar o endereço eletrônico do Portal da Transparência?	
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	
INFORMAÇÕES TÉCNICAS	
Usabilidade	
3 - Possui mecanismos de pesquisa "buscar" no sítio Portal da Transparência?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
4 – Existe mapa do sítio do Portal da Transparência?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

<p>5 – Percebe reconhecimento e orientação do sistema? (Verificar se as páginas possuem títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdo, se há facilidade de navegar entre as diferentes seções do sítio).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo o nível de satisfação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótimo</p> <p><input type="checkbox"/> Bom</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssimo</p>
<p>6 – Qual o nível da interface com o usuário? (Se os elementos de informação são dispostos nas páginas de forma organizada e racional).</p>	<p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>Acessibilidade</p>	
<p>7 – Existe a opção de navegação no sítio em outro idioma?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>8 – Tem opção de acesso para portadores de necessidades especiais? (presença de selo ou indicação de acessibilidade)</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>9 – Possui multiplicidade de acesso? (Verificar se o Portal tem aplicativos que permitem acessá-lo por outros dispositivos, como celular).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>Integração</p>	
<p>10 - Existe link para outros sítios (órgãos de apoio, organismos reguladores)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>

APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

11 – No Portal é disponibilizado algum acesso ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
VARIÁVEIS PARA VERIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	
12 - Qual o nível de entendimento das informações divulgadas (clareza, objetividade, dentre outras)?	<input type="checkbox"/> Ótimo <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Péssimo
13 - As informações são atualizadas em tempo real? (Por tempo real, considere as atualizações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema integrado de administração financeira e controle).	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
14 - Qual o nível de entendimento das informações divulgadas quanto às despesas?	<input type="checkbox"/> Ótimo <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Péssimo

APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

<p>15 – Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo a qualidade da divulgação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>16 – Qual o nível de entendimento das informações divulgadas quanto às receitas?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ótimo</p> <p><input type="checkbox"/> Bom</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssimo</p>
<p>17 – Existe a divulgação dos salários dos servidores públicos?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Qual a sua satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento, opções de busca?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>

APÊNDICE B - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA

<p>18 - Há informações referentes a procedimentos licitatórios? (Processo, modalidade, objeto, situação, valor e outros).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Qual a sua satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento, opções de busca?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>19 – Há relatórios da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) / LOA (Lei Orçamentária Anual) / PPA (Plano Plurianual)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo a qualidade da divulgação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>

APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ	
Neste momento, solicito por favor, acessar o Portal da Transparência de Jequié - BA.	
INFORMAÇÕES GERAIS DO SÍTIO ELETRÔNICO	
1 – É possível o acesso direto ao sítio do Portal da Transparência sem intermédio do sítio da prefeitura?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
2 – Qual foi a forma utilizada para encontrar o endereço eletrônico do Portal da Transparência?	
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	
INFORMAÇÕES TÉCNICAS	
Usabilidade	
3 - Possui mecanismos de pesquisa "buscar" no sítio Portal da Transparência?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
4 – Existe mapa do sítio do Portal da Transparência?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ

<p>5 – Percebe reconhecimento e orientação do sistema? (Verificar se as páginas possuem títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdo, se há facilidade de navegar entre as diferentes seções do sítio).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo o nível de satisfação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótimo</p> <p><input type="checkbox"/> Bom</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssimo</p>
<p>6 – Qual o nível da interface com o usuário? (Se os elementos de informação são dispostos nas páginas de forma organizada e racional).</p>	<p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>Acessibilidade</p>	
<p>7 – Existe a opção de navegação no sítio em outro idioma?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>8 – Tem opção de acesso para portadores de necessidades especiais? (presença de selo ou indicação de acessibilidade)</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>9 – Possui multiplicidade de acesso? (Verificar se o Portal tem aplicativos que permitem acessá-lo por outros dispositivos, como celular).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>Integração</p>	
<p>10 - Existe link para outros sítios (órgãos de apoio, organismos reguladores)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>

APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ

11 – No Portal é disponibilizado algum acesso ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
VARIÁVEIS PARA VERIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	
12 - Qual o nível de entendimento das informações divulgadas (clareza, objetividade, dentre outras)?	<input type="checkbox"/> Ótimo <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Péssimo
13 - As informações são atualizadas em tempo real? (Por tempo real, considere as atualizações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema integrado de administração financeira e controle).	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
14 - Qual o nível de entendimento das informações divulgadas quanto às despesas?	<input type="checkbox"/> Ótimo <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Péssimo

APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ

<p>15 – Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo a qualidade da divulgação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>16 – Qual o nível de entendimento das informações divulgadas quanto às receitas?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ótimo</p> <p><input type="checkbox"/> Bom</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssimo</p>
<p>17 – Existe a divulgação dos salários dos servidores públicos?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Qual a sua satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento, opções de busca?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>

APÊNDICE C - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE JEQUIÉ

<p>18 - Há informações referentes a procedimentos licitatórios? (Processo, modalidade, objeto, situação, valor e outros).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Qual a sua satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento, opções de busca?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>19 – Há relatórios da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) / LOA (Lei Orçamentária Anual) / PPA (Plano Plurianual)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo a qualidade da divulgação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>

APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA	
Neste momento, solicito por favor, acessar o Portal da Transparência Itapetinga - BA.	
INFORMAÇÕES GERAIS DO SÍTIO ELETRÔNICO	
1 – É possível o acesso direto ao sítio do Portal da Transparência sem intermédio do sítio da prefeitura?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
2 – Qual foi a forma utilizada para encontrar o endereço eletrônico do Portal da Transparência?	
<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	
INFORMAÇÕES TÉCNICAS	
Usabilidade	
3 - Possui mecanismos de pesquisa "buscar" no sítio Portal da Transparência?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
4 – Existe mapa do sítio do Portal da Transparência?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA

<p>5 – Percebe reconhecimento e orientação do sistema? (Verificar se as páginas possuem títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdo, se há facilidade de navegar entre as diferentes seções do sítio).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo o nível de satisfação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótimo</p> <p><input type="checkbox"/> Bom</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssimo</p>
<p>6 – Qual o nível da interface com o usuário? (Se os elementos de informação são dispostos nas páginas de forma organizada e racional).</p>	<p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>Acessibilidade</p>	
<p>7 – Existe a opção de navegação no sítio em outro idioma?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>8 – Tem opção de acesso para portadores de necessidades especiais? (presença de selo ou indicação de acessibilidade)</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>9 – Possui multiplicidade de acesso? (Verificar se o Portal tem aplicativos que permitem acessá-lo por outros dispositivos, como celular).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>
<p>Integração</p>	
<p>10 - Existe link para outros sítios (órgãos de apoio, organismos reguladores)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p>

APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA

11 – No Portal é disponibilizado algum acesso ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
VARIÁVEIS PARA VERIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	
12 - Qual o nível de entendimento das informações divulgadas (clareza, objetividade, dentre outras)?	<input type="checkbox"/> Ótimo <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Péssimo
13 - As informações são atualizadas em tempo real? (Por tempo real, considere as atualizações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema integrado de administração financeira e controle).	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
14 - Qual o nível de entendimento das informações divulgadas quanto às despesas?	<input type="checkbox"/> Ótimo <input type="checkbox"/> Bom <input type="checkbox"/> Regular <input type="checkbox"/> Ruim <input type="checkbox"/> Péssimo

APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA

<p>15 – Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo a qualidade da divulgação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>16 – Qual o nível de entendimento das informações divulgadas quanto às receitas?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ótimo</p> <p><input type="checkbox"/> Bom</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssimo</p>
<p>17 – Existe a divulgação dos salários dos servidores públicos?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Qual a sua satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento, opções de busca?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>

APÊNDICE D - PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ITAPETINGA

<p>18 - Há informações referentes a procedimentos licitatórios? (Processo, modalidade, objeto, situação, valor e outros).</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Qual a sua satisfação relacionada a divulgação, como detalhamento, opções de busca?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>
<p>19 – Há relatórios da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) / LOA (Lei Orçamentária Anual) / PPA (Plano Plurianual)?</p>	<p><input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Se sim, informe abaixo a qualidade da divulgação?</p> <p><input type="checkbox"/> Ótima</p> <p><input type="checkbox"/> Boa</p> <p><input type="checkbox"/> Regular</p> <p><input type="checkbox"/> Ruim</p> <p><input type="checkbox"/> Péssima</p>