

Portal da transparência do estado do Ceará:

estudo sobre sua criação, implantação e aplicação como instrumento de controle social.

Carlos Rubens Moreira da Silva

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Antônio Germano Guimarães Junior (UECE)

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC

Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UECE

Resumo

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

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

Abstract

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

Key words: Transparency; Social Participation; Transparency Portal and Social Control.

Introdução

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

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

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

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

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

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

O Brasil baseando-se na experiência internacional tendo como referência a *know-how* da Nova Zelândia na transparência dos gastos públicos, criou Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esta reforçada posteriormente pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que

acrescenta novos dispositivos a LC N^o 101 como, por exemplo, o estabelecimento de regras de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal e a colocação em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária.

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

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

O interesse do autor pelo tema decorre do fato de ser profissional na área de Controle Interno, ter participado da equipe que gerenciava o Portal da Transparência do Estado do Ceará, pela compreensão dos mecanismos que levaram a criação dos Portais da Transparência, além da curiosidade de verificar a percepção da população em relação ao que o portal oferece e a sua utilidade.

Nesse sentido, este trabalho teve como objetivo compreender o processo de criação e implantação do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará e sua aplicação como instrumento de Controle Social entre os anos de 2009 a 2013. E como objetivos específicos descrever o processo de criação e implantação (Investigar o modelo) do Portal da Transparência adotado pelo Governo do Estado do Ceará e as informações nele contido, coletar os dados sobre consulta e reclamações do Portal da Transparência, e analisar os resultados da coleta de dados sobre consulta e questionamentos do Portal da Transparência.

A metodologia utilizada foi qualitativa, exploratória, aplicada, e dedutiva. Nosso trabalho abrangeu as políticas públicas de transparência no Brasil, abordando os conceitos de Políticas Públicas e de Políticas de Transparência, os antecedentes e criação dos portais da transparência, finalizando com uma discussão e apresentação da usabilidade do portal da transparência. Concluimos o artigo com as considerações finais e nosso entendimento sobre o papel do Portal nas Políticas de Estado e o seu desempenho na pesquisa de satisfação.

As políticas públicas de transparência no Brasil

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

Política Pública

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

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

Para Teixeira (2002, p.5):

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

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

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

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

Políticas de Transparência

Conceituação

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

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

Além dos aspectos legais, os princípios da eficácia e da eficiência, a publicidade dos atos públicos, o respeito aos valores da res pública e os éticos, não podem ser desconsiderados, sob pena de se tornar um governo aético e sem transparência (TEIXEIRA, 2006).

Legislação

Olhando a experiência de outros países, o Brasil baseou-se nos seguintes modelos¹ para criar sua própria legislação sobre o assunto, que foram:

1. *Fiscal Transparency* do FMI, esse órgão tem editado e divulgado normas de gestão pública.

2. *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia, a experiência da Nova Zelândia foi considerada um marco no âmbito internacional na transparência dos atos e finanças públicos.

3. *Budget Enforcement Act* dos EUA, exclusivamente federal, pois cada estado tem sua legislação própria. Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos e o *Sequestration* – mecanismo que limita a emissão de empenho para garantir limites e metas orçamentárias e o *Pay as you go* - despesa deve ser compensado com aumento da receita ou redução de alguma despesa.

4. Tratado de *Maastricht* da União Monetária Européia, Seu objetivo principal na área fiscal era evitar déficits e dívidas excessivos, com metas macroeconômicas para inflação, juros e crescimento econômico.

Voltando a questão brasileira, a ideia de criação do Portal da Transparência surgiu da necessidade de cumprir o que determina a Lei Complementar de Nº 101, de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que por sua vez nasceu para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), Capítulo II, que trata de normas gerais de finanças públicas a serem observadas tanto pelo governo Federal como Estadual e Municipal. Sendo ainda a Lei Complementar de Nº 101 reforçada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que lhe acrescenta novos dispositivos entre eles o estabelecimento de prazos para as três esferas da administração, a contar da data da sua publicação, que é de 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Portal da transparência - antecedentes e criação

O aperfeiçoamento das instituições públicas, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social são respostas aos desafios que se colocam para a Administração Pública em todos os seus níveis. Atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema são

¹ Extraídos da obra “Entendendo Lei de Responsabilidade Fiscal” de Nascimento e Debus, ESAF 2002.

as metas a serem alcançadas. Entre as diversas políticas públicas adotadas, a implantação dos Portais da Transparência, na área do controle social, se propõe a ser um importante aliado no que tange a fiscalização dos gastos públicos, como também no combate a corrupção.

Antecedentes

A corrupção é um parasita implacável da humanidade, o seu conceito está intimamente ligado ao de poder. “A palavra corrupção deriva do latim *corruptus* que, numa primeira acepção, significa quebrado em pedaços e numa segunda acepção, apodrecido, pútrido”². Em uma definição mais abrangente, corrupção política, segundo Ferreira (2009), significa:

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

Segundo Mouzar Benedito³ Os primeiros registros da ocorrência da prática de corrupção no Brasil, que se tem notícia, datam do período da colonização portuguesa no século XVI. Tendo essa prática continuado a ocorrer até os dias atuais, tanto no âmbito nacional como internacional, levando os países a buscarem meios para que se possam defender.

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

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

² Definição encontrada em <http://www.mundoeducacao.com/geografia/o-que-corrupcao.htm>.

³ Mouzar Benedito, jornalista autor do texto “500 anos de corrupção”.

Criação dos Portais da Transparência

Os primórdios do Portal da Transparência se deram bem antes das leis que o instituíram no início dos anos 90, antes mesmo da chegada da internet no país. Era uma forma rudimentar de prestar contas adotado pelo então prefeito da cidade de Macapá, João Capiberibe⁴, que consistia em publicar a execução orçamentária da prefeitura em *outdoor* instalado a frente da sede municipal.

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

Portal da Transparência no Brasil

O primeiro Portal da Transparência criado em meio eletrônico, como já foi dito anteriormente, foi o Portal da Transparência do Governo Federal, que foi lançado em novembro de 2004 por iniciativa da Controladoria Geral da União – CGU, tendo a sua frente na época o ministro da Controladoria-Geral da União Waldir Pires. Tinha como objetivo aumentar a transparência da gestão pública permitindo ao cidadão acompanhar a aplicação do recurso público federal.

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

Foram observados os portais dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do sul, quanto a coerência no aspecto do cumprimento da legislação, sendo um fator digno de nota, o canal de comunicação com a população existente nos sítios abordado chamado de “Fale Conosco”. Também vale destacar o item fórum, constante no portal do Estado do Rio Grande do Sul, pois trata-se de uma ferramenta única entre os sítios pesquisados.

⁴ Foi o autor do projeto da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 quando de sua passagem pelo senado em 2003.

Portal da Transparência no Estado do Ceará

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

O Portal do Estado do Ceará já passou por três modificações até o momento, fruto das demandas e sugestões dos usuários. A versão inicial continha somente informações básicas previstas em lei, e mais algumas complementares como: “Pesquisa de Publicações no Diário Oficial”, “Acompanhamento de Processos” e “Pesquisa de Licitações”, além da importantíssima ferramenta de comunicação direta com o público chamada de “Fale Conosco”.

Em 2010, o portal passa pelo seu primeiro aperfeiçoamento, também produto do crescimento das demandas ao portal e das sugestões apresentadas pelos cidadãos através do Fale Conosco. Suas páginas tiveram uma reformulação do *layout* e agregaram mais informações, disponibilizado também um número telefônico para um contato mais direto com o público.

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

Para atender as observações do “Contas Abertas” e as exigências da recém lançada Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso a Informação, foi lançada a 3ª versão do Portal Transparência do Estado do Ceará. Essa versão, que é a atual, teve seu *layout* foi totalmente reformulado apresentando uma variada gama de informações tais como: Banco de ideias, Notícias do Estado do Ceará, Vídeos do Estado do Ceará, Investa no Ceará, *Links* Úteis, etc. Além dos *links* no topo da página que levam as informações sobre Planejamento e Execução Orçamentária, Prioridades de Governo, Modelo de Governança, e Oportunidades de Investimento.

Com essa nova reformulação o portal passou do 20º lugar para o 7º lugar, em 2012, subindo 13 posições sendo o Estado que mais galgou posições. Tendo sua nota de 4,88 elevada para 7,09. Seu endereço na rede mundial é <http://transparencia.ce.gov.br>.

Discussão e apresentação da usabilidade do portal da transparência

Na presente seção, trataremos sobre os resultados da pesquisa que originou este estudo e as conclusões relativas aos objetivos previstos inicialmente, demonstrando ainda os ganhos e vantagens bem como as limitações porventura existentes. O período considerado na pesquisa compreende os anos 2009 a 2013.

Acessos ao Portal

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

Inicialmente, as preocupações foram em cumprir o que determinava a Legislação Estadual e sua manutenção on line, indo pouco a pouco executando melhorias e ajustes necessários para o seu bom funcionamento, que tomou um grande impulso com LC nº 131/2009.

Em sua evolução, em julho de 2009, é disponibilizado o acesso a íntegra de todos os contratos e convênios publicados a partir de março de 2009, e também é o primeiro ano onde são levantadas informações estatísticas sobre o portal através da ferramenta *Google Analytics*. Sendo o *Google Analytics* uma ferramenta disponibilizada no servidor de hospedagem do Portal da Transparência do Estado do Ceará que permite todo um acompanhamento estatístico do portal.

A Célula de Ética e Transparência subordinada a Coordenadoria de Fomento e Controle Social da Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará – CGE é o setor responsável pelo acompanhamento e manutenção do portal em parceria com a Coordenadoria da Tecnologia da Informação e Comunicação, também pertencente ao mesmo órgão. Esta célula tabula os dados obtidos através *Google Analytics* e formata em tabelas e gráficos que permitem visualizar o desempenho do portal em determinado período. A seguir podemos visualizar um quadro resumo do período de 2009 a 2013.

Quadro 1 – Resumo período 2009 à 2013

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

Fonte: Célula de Ética e Transparência

Como mostrado no Quadro 1, foi possível observar a evolução mês a mês e ano a ano nas categorias pesquisadas. Com um expressivo aumento nas categorias Visitas, Visitantes únicos⁵ e Visualizações de páginas. Já nas categorias Páginas/visitas, Taxa de rejeição média⁶, podemos ver que houve uma instabilidade numérica e percentual no decorrer dos anos pesquisados. Detalhe digno de nota é que a Taxa de rejeição do ano de 2013 foi de apenas de 3,24% enquanto em 2009, ano inicial de apuração estatística, foi de 64,58%, representando uma queda brutal nesse item.

Constatamos também que as páginas mais visitadas foram, além da página inicial, a de Contratos, Convênios, Comparativo-receita-despesas, Despesas e Informações de Servidores. Vimos também que as cidades que tem mais acessos no nosso portal são: Fortaleza, São Paulo, Sobral, Rio de Janeiro e Brasília.

Também há acessos do exterior, sendo a lista encabeçada pelo os Estados Unidos, seguido por Portugal, Alemanha, Argentina, Espanha, França, entre outros. Sendo registrados visitas de países longínquos como Paquistão e Eslovênia.

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

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

Participação Popular e Controle Social no Portal da Transparência

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

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

A seguir mostraremos o Quadro 2, com algumas manifestações enviadas ao portal através do “Fale Conosco” no período de 2009 à 2013.

Quadro 2 – Manifestações enviada ao Portal da Transparência

2009 - 2013
Demanda
Denúncia de contratações irregulares na URCA-Universidade Regional do Cariri
Quer saber se quem tem tantas irregularidades cometidas pode fazer parte de um BANCO DE GESTORES
Convocação do concurso da Secretaria de Saúde do Estado quando será?
Quando será leilões de mercadoria apreendidas
Reclamação sobre a parte urbanística do bairro do porto das dunas
Gostaria de saber qual foi a entidade de Morada Nova que firmou convênio com o governo do estado para construção de kits sanitários nos últimos dois anos.
Preciso do Balanço Geral do exercício de 2009 do Estado do Ceará, no entanto só está disponível o do exercício de 2008. Tem alguma outra forma de consegui-lo para consulta?

O Banco de Ideias foi implantado na mais recente versão do Portal da Transparência, fruto de várias sugestões dos usuários quanto à administração pública, que eram enviadas anteriormente ao “Fale Conosco”. Por esse meio podemos bem realçar a participação popular e o interesse em contribuir para uma melhor governança, tendo nesse curto período de funcionamento⁷ apresentado 77 sugestões de melhoria nas áreas de Educação Básica;

⁷ Meados de 2012 até final de 2013.

Educação Superior, Profissional, Ciência e Tecnologia, Saúde, Desenvolvimento Social e Trabalho, Segurança Pública, Justiça e Defensoria, Cultura e Esporte, Infraestrutura e Recursos Hídricos, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário e Pesca, Desenvolvimento Urbano e Integração Regional, Desenvolvimento Econômico.

As sugestões recebidas pelo “Banco de Ideias” são enviadas para a Rede de Planejamento sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará, para que passem por uma triagem e análise de viabilidade de sua implantação.

Pesquisa de Satisfação dos Usuários do Portal da Transparência

A Pesquisa de satisfação é um instrumento destinado a medir o grau, como o próprio nome diz, de satisfação obtida pelo cidadão ao utilizar o Portal da Transparência. É realizada apenas com uma pergunta que é: “Ficou satisfeito com o resultado desta consulta?” com resposta “Sim” ou “Não”. Ela está localizada na parte inferior de cada página consultada do portal no qual o cidadão poderá opinar sobre aquele tema consultado, não necessitando, portanto, sondar todo o portal para no final emitir uma opinião.

A Pesquisa de satisfação passou a ser utilizada a partir de maio de 2012, com a última versão do Portal da Transparência. Os dados obtidos são relativos aos anos de 2012 e 2013.

Responderam a pesquisa 572 pessoas em 2012 e 836 em 2013. Dos 572 cidadãos que responderam à pesquisa em 2012, 155 acharam satisfatórios enquanto 417, disseram que não. Para o ano de 2013, foram 655 insatisfeitos contra 181 satisfeitos.

Investigando as causas da rejeição encontramos que ela se concentra na parte de pessoal, mais especificamente nos itens Informações de Servidores e despesas com Pessoal (Essas duas categorias juntas somam 50% da rejeição ao portal, enquanto os outros 50% são diluídos entre as demais categorias) e chegamos a conclusão que com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, a população passou a ter certa “curiosidade” pelos vencimentos do funcionalismo público baseado nos artigos 3º e 4º da referida lei.

Apesar de existir lei federal com exigência de colocação dos salários de servidores nos Portais da Transparência de toda a Federação, este ainda não foi efetivada no Portal da Transparência do Estado do Ceará por falta de uma definição por parte do governo estadual de como será feita essa divulgação⁸. Embora haja uma lei estadual com tal finalidade, Lei nº 15.175 de 28 de junho de 2012, ainda não foi estabelecida até a presente data uma

8 Informação dada pela Célula de Ética e Transparência da CGE

regra para a sua execução no que tange a salários, levando ao baixo índice de aprovação apresentado na pesquisa de satisfação.

Conclusão

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

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

Analisando os acessos ao portal no período relacionado, verificamos que houve um aumento constante ano a ano no quantitativo de visitas, páginas visualizadas, médias de visitas, média porcentual de novas visitas e queda na taxa de rejeição, demonstrando assim o interesse da população no portal da transparência.

A participação e o controle popular podemos perceber tanto nas manifestações enviadas ao portal pela população através do “Fale Conosco” como nas sugestões remetidas ao “Banco de Ideias”. Por meio do “Fale Conosco”, entre os anos de 2009 a 2013, houve um total de 775 questionamentos e no “Banco de Ideias” houve 77 sugestões entre meados de 2012 até final do período abrangido pela pesquisa.

Finalizando nossa investigação analisamos a “Pesquisa de Satisfação” em que o cidadão exprime sua opinião sobre o portal, e constatamos que o portal não obteve uma boa avaliação devido a uma indefinição do Governo do Estado em relação as informações sobre os vencimentos dos servidores estaduais. Sem esse item, que tanto pesou em sua avaliação, o portal fatalmente de uma maneira geral teria uma boa apreciação. Mas acreditamos tão logo seja sanada essa pendência, o portal deverá atingir um patamar mais elevado em seus níveis de satisfação.

Embora o portal deixe a desejar no quesito transparência na remuneração dos servidores, ainda constitui para o cidadão um valioso instrumento de fiscalização e controle de execução orçamentária sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade, tornando-se assim um fiscal das ações públicas, cumprindo desse modo a finalidade para qual o Portal da Transparência do Estado do Ceará foi concebido, colaborando assim para uma melhor aplicação dos recursos públicos e um contínuo aperfeiçoamento da gestão governamental.

Referências bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias. Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul/dez 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03_n16.pdf. Acesso em: 05/06/2013

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

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

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

_____. **Lei Complementar Federal N.º 131** de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

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

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

_____. **DECRETO Nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Regulamenta a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio 2009.

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