

ANA REGINA LOBÃO FORTES

**O CONHECIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS COMO  
FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL:**

O Portal de Transparência do Governo Federal

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: CF (T) Maria Verônica Rodrigues da Fonseca

Rio de Janeiro  
2014

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitido a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

---

Assinatura do autor

#### Biblioteca General Cordeiro de Farias

Fortes, Ana Regina Lobão.

O conhecimento dos gastos públicos como ferramenta de controle social: o portal de transparência do governo federal / Auditora Ana Regina Lobão Fortes. – Rio de Janeiro: ESG, 2014.

49 f.:il.

Orientador: CF (T) Maria Verônica Rodrigues da Fonseca.

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2014.

1. Gestão do conhecimento. 2. Gastos públicos. 3. Controle social.  
I.Título.

Ao Marcos.

## **AGRADECIMENTOS**

Acima de tudo, agradeço a Deus pela oportunidade de realizar este trabalho.

Agradeço à minha orientadora, CF (T) Maria Verônica Rodrigues da Fonseca, pela orientação segura na elaboração deste estudo.

Aos estagiários da Turma do CAEPE/2014 “65 Anos pensando o Brasil”, meus sinceros agradecimentos pelo convívio, e conhecimentos compartilhados.

## RESUMO

O Estado Transparente atual requer a criação do conhecimento cidadão e ao mesmo tempo de uma democracia participativa digital. A governação eletrônica (LÉVY, 2002) é uma realidade que permite o surgimento de novos modos de informação e participação da sociedade. Nesse contexto, o Portal da Transparência do Governo Federal procura criar um espaço de participação cidadã para a formulação e acompanhamento das políticas públicas, bem como o controle social. O objetivo desse trabalho é avaliar a efetividade da disponibilização de informações sobre os gastos públicos, por meio do Portal de Transparência do Governo Federal, no exercício do controle social. Centra-se a análise no conteúdo e funcionalidade do Portal, como instrumento capaz de orientar o cidadão para a fiscalização e acompanhamento da gestão pública. Os fundamentos teóricos da monografia abrangem os conceitos e ambiente digital do controle social, estabelecendo parâmetros para uma adequada análise do exercício da cidadania. Apresentam-se as características do controle interno, externo e social da gestão pública, bem como da cidadania democrática no ciberespaço, um novo espaço público, no Brasil atual. Dessa forma, a conclusão trata da importância da co-responsabilidade da sociedade na condução do Estado, com foco na verificação da efetividade e acessibilidade das informações do Portal da Transparência, principalmente, no que diz respeito às políticas públicas na área de Defesa Nacional.

Palavras chave: Gestão do conhecimento. Gastos públicos. Controle social.

## **ABSTRACT**

Today's Transparent State requires the creation of "citizen knowledge" while at the same time requiring the creation of a "digital participatory democracy" Electronicgovernance (Lévy, 2002) is a reality that leverages the emergence of new modes of information and participation of the society. In this context, the Transparency Portal of the Federal Government seeks to create a space for citizen participation in the formulation and monitoring of public policies and social control. The aim of this study is to evaluate the effectiveness of providing information on public spending through the Transparency Portal of the Federal Government as an exercise of social control. This analysis focuses on the content and functionality of the Portal as an instrument to guide the citizen on how to surveil and monitor public administration. The theoretical part of this work discusses the concepts and digital environment of social control, establishing parameters for a proper analysis in the exercise citizenship. Furthermore, it presents characteristics of internal, external and social control of public management and democratic citizenship in cyberspace, a new public space in Brazil today. In conclusion, the analysis broaches the importance of society's co-responsibility in the State's political conduct, focusing on verifying the effectiveness and accessibility of the information garnered from the Transparency Portal, especially in public policies regarding national defense.

**Keywords:** Management of knowledge. Public spending. Social control.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Portal da Transparência do Governo Federal .....	24
FIGURA 2	Despesas .....	25
FIGURA 3	Receitas .....	26
FIGURA 4	Convênios .....	27
FIGURA 5	CEIS.....	27
FIGURA 6	CEPIM.....	28
FIGURA 7	Servidores .....	29
QUADRO 1	Reprodução dos quarto estágios do modelo ANAO-OGO .....	34

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIG

ANAO	Australian National Audit Office
CGU	Controladoria Geral da União
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CEPIM	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OGO	Office Government Online da Austrália
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>ASPECTOS CONCEITUAIS</b> .....	12
2.1	A DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO REPUBLICANO .....	12
2.2	TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY .....	13
2.3	FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA GESTÃO PÚBLICA .....	14
2.4	CONTROLE INTERNO .....	15
2.5	CONTROLE EXTERNO .....	17
2.6	CONTROLE SOCIAL .....	18
<b>3</b>	<b>GOVERNO ELETRÔNICO</b> .....	21
3.1	ESTRUTURA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA .....	23
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	31
<b>5</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO DO PORTAL, SEGUNDO O MODELO ANAO-OGO</b> .....	34
5.1	MODELO ANAO-OGO .....	35
5.1.1	<b>Estágio 1 – Informativo</b> .....	35
5.1.2	<b>Estágio 2 – Interativo</b> .....	37
5.1.3	<b>Estágio 3 – Transacional</b> .....	38
5.1.4	<b>Estágio 4 – Integrativo</b> .....	39
<b>6</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DO PORTAL, A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS</b> .....	40
6.1	PUBLICIDADE .....	41
6.2	RESPONSIVIDADE .....	43
6.3	POROSIDADE .....	44
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	46
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

Para atingirmos o desenvolvimento nacional, na República Federativa Brasileira, constituída em Estado Democrático de Direito, fazem-se necessárias não só a manutenção dos fundamentos da forma de governo republicana e do regime de governo democrático (responsabilização dos governantes, representatividade, soberania popular, cidadania), mas também a disponibilização de instrumentos que possibilitem a participação efetiva da sociedade na consecução dos objetivos nacionais e do bem comum.

Dessa forma, tanto a responsabilização como a legitimidade dos governantes na condução do estado brasileiro requerem uma ação estatal transparente, bem como a disponibilização das informações para o exercício da cidadania. Nesse contexto, a democracia representativa prioriza o exercício dos direitos fundamentais (civis, políticos e sociais) e requer um controle sobre a ação estatal para materializar a fruição desses direitos por parte da sociedade.

Esse controle manifesta-se por meio do controle institucional (controle interno e externo), ou seja, fiscalização dos gastos públicos pela Administração Pública e por organizações privadas, e por meio do controle social: participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações estatais.

Além disso, o progresso das tecnologias de informação e a velocidade da difusão do conhecimento por meio da internet, no ciberespaço, têm dado margem ao surgimento de formas mais diretas de democracia, criando condições para uma participação mais ativa da sociedade.

A ideia de democracia eletrônica, embora associada à democracia representativa, ultrapassa essa dimensão, e produz um espaço para o exercício da democracia participativa.

A natureza multicultural da sociedade brasileira, bem como as diversidades e diferenciações sociais demandam canais de participação e comunicação com uma abordagem mais amigável, interativa, colaborativa, democrática e acessível, permitindo ao usuário/cidadão mediações de diferentes naturezas.

Dessa maneira, faz-se necessária a criação de espaços comunitários e flexíveis que disponibilizem instrumentos capazes de orientar o cidadão sobre a

gestão pública, bem como apoiar o desenvolvimento de habilidades e atitudes dos usuários na construção de uma sociedade participativa.

O crescimento do ciberespaço acarretará um aumento da capacidade de controle da sociedade sobre as redes tecnológicas, econômicas e sociais, pois as trocas de saberes e experiências proporcionarão uma maior participação da população na otimização de recursos e projetos, nas decisões políticas, na elaboração de soluções para os problemas das comunidades, e nas avaliações das políticas públicas implementadas.

O Portal da Transparência do governo Federal é um espaço público eletrônico para uma prática de inovação democrática na gestão pública, ou seja, um canal que permite o acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos.

O objetivo desse trabalho é elaborar uma análise da qualidade da informação do Portal da Transparência, utilizando como critérios a transparência, o acesso à informação e a divulgação dos atos públicos em linguagem inteligível, ou seja, linguagem cidadã.

A importância desse trabalho fundamenta-se na necessidade de sensibilização e capacitação da sociedade brasileira para participar da gestão pública e do exercício do controle social, tendo como ferramentas a transparência dos gastos públicos, o acesso às informações, num ambiente eletrônico, com o objetivo combater e prevenir a corrupção, e trabalhar em favor da aplicação correta e transparente dos impostos arrecadados. Tudo isso para alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: uma sociedade livre justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a redução das desigualdades sociais; e o bem comum.

O texto está organizado da seguinte forma: a primeira seção abordará os aspectos conceituais e a importância do ambiente do controle dos gastos públicos no Brasil, com ênfase no controle social, exercido pela sociedade multicultural brasileira, no ciberespaço, para a consolidação da democracia participativa. O segundo caracterizará o governo eletrônico e a estrutura/funcionalidades do Portal da Transparência, na relação estado-sociedade do conhecimento. O terceiro demonstrará a metodologia utilizada para desenvolver este estudo. O quarto trará uma avaliação da efetividade do Portal da Transparência segundo o modelo ANAO-OGO e o quinto uma caracterização do portal, a partir dos princípios democráticos. Para exemplificar essa efetividade, nessas duas seções (4<sup>o</sup> e 5<sup>o</sup>), utilizar-se-á para a

pesquisa o tema: Política de Defesa Nacional. Por último, a conclusão, que visa ratificar a importância do controle social como instrumento do exercício da cidadania participativa, e da co-responsabilização do cidadão na condução do Estado Brasileiro.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS

Na presente seção farei uma breve análise dos aspectos que envolvem a transparência dos gastos públicos. Para isso, tratarei dos seguintes conceitos: Democracia, princípio republicano, fiscalização da gestão pública, controle externo, controle interno e controle social.

### 2.1 A DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO REPUBLICANO

A democracia possui dois pilares: igualdade de participação e liberdade de expressão. E caracteriza-se pela representatividade: o povo exerce a soberania por meio do sufrágio universal. Porém, o desafio da democracia moderna é de natureza econômica: o capitalismo. A economia de mercado causa um desequilíbrio entre o interesse público e o privado, pois, como a economia de mercado capitalista funciona em ciclos econômicos de expansão e contração da produção, da renda, e do emprego, produz-se um desequilíbrio dessas variáveis, e, por conseguinte, cria-se a necessidade de controlar o poder privado e operar sobre as desigualdades sociais. Portanto, tanto a intervenção estatal, na economia para estabilizar os preços, o nível de emprego, e a renda; como o controle social sobre o Estado são instrumentos que asseguram a supremacia do interesse público.

A república baseia-se na responsabilidade e no respeito ao interesse público, impedindo a ascendência dos interesses individuais sobre os interesses públicos. A república tem como consequência o combate aos desvios e a corrupção, pois, por meio da responsabilização dos governantes sobre as contas públicas, os órgãos fiscalizadores governamentais exercem o controle institucional da ação estatal. Além disso, o povo, como legítimo detentor do poder originário, exerce o controle social.

Na democracia, os interesses particulares são legítimos e devem ser respeitados, mas, sob uma perspectiva republicana, não podem sobrepor aos interesses da coletividade. A democracia e a perspectiva republicana se complementam e demandam uma liberdade republicana e participativa, voltada à proteção da república. Uma democracia participativa envolve um ativo republicanismo por parte dos cidadãos. Dessa forma, tanto a república quanto a democracia implicam transparência e accountability.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a publicidade, como um dos princípios da administração pública brasileira, visando alcançar a transparência governamental, assim como a participação dos cidadãos no Estado Democrático de Direito. Neste sentido, o governo presta contas, com o dever de serem transparentes e esse dever costuma estar relacionado ao conceito de accountability.

É impossível pensar a responsabilidade política sem que as instituições sejam transparentes aos cidadãos e que o déficit de informações entre o cidadão e as instituições seja reduzido.

Como a consolidação do Estado Democrático perpassa pelo exercício dos direitos republicanos, o fornecimento de informações aos cidadãos pelo setor público é condição importante para o controle social, sustentabilidade macroeconômica, boa governança, ea retidão fiscal dos Estados (ALT; LASSEN; ROUSE, 2006).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em 2000, introduziu o princípio da transparência como condição necessária à gestão fiscal responsável. Ea Lei Complementar nº 131, em 2009, trouxe a disponibilização das informações em meios eletrônicos. Além disso, a LC nº 12.537, em 2011, estabeleceu que o acesso à informação pública é a regra e não a exceção. Dessa forma, a legislação brasileira ampliou as ferramentas para o controle social.

O dever de transparência relaciona-se, portanto, à ideia de accountability, palavra de origem inglesa e sem tradução para o português, mas usualmente vinculada ao dever dos governantes de prestar contas pelos seus atos aos governados. Entretanto, accountability não se refere apenas ao processo de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático do exercício da autoridade por parte dos cidadãos. A accountability só se realiza por meio do aprimoramento da transparência.

Transparência não é só divulgar informações, é, principalmente, promover a participação e a accountability. A transparência depende do grau da compreensão da linguagem e da apresentação dos dados para o homem médio; bem como da relevância, confiabilidade e tempestividade das informações disponibilizadas. Dados irrelevantes podem obscurecer o valor das informações importantes; a falta de veracidade motiva a desinformação, suspeição, descrédito em relação ao governo; e

informações prestadas em prazos fora do tempo são inúteis para o apoio das decisões de quem as recebe.

Portanto, conforme o princípio da transparência, a Administração Pública deve estar voltada para o gerenciamento transparente dos recursos públicos, e a internet é uma ferramenta importante na redução de assimetrias informacionais entre governo e sociedade.

### 2.3 FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA GESTÃO PÚBLICA

A fiscalização é uma técnica de controle que tem como objeto a comprovação da existência dos programas de governo; da correspondência às premissas estabelecidas; do atendimento às necessidades para as quais os programas foram definidos; e da eficiência dos controles administrativos. O ato de fiscalizar é a aplicação de um conjunto de procedimentos que possibilitam o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas.

A Constituição Brasileira de 1988 destinou uma seção ao tema fiscalização da gestão pública. Os arts. 70 e 74 atribuem a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, por meio do controle externo, ao Congresso Nacional; e aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada, o controle interno. Ao longo da Carta Magna, por meio de elementos e diretrizes de democracia participativa, estabeleceu-se, também, o controle social, que indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação das ações de gestão pública.

A LRF dedica um capítulo inteiro à transparência, ao controle e à fiscalização. De acordo com o art. 48, são instrumentos de transparência na gestão fiscal: planos e orçamentos, lei de diretrizes orçamentárias, prestação de contas. Além disso, o referido diploma estabelece a necessidade de divulgação desses instrumentos por meio eletrônico, assim como assegura a transparência por meio da participação popular e da realização de audiências públicas, durante a elaboração e de discussões dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

No âmbito da fiscalização na Administração Pública, cabe destacar três tipos de controle: o controle interno, controle externo, e controle social. O controle interno,

auto controle, é aquele exercido pelos próprios órgãos da Administração Pública, nos termos definidos em lei e no exercício do poder hierárquico; o controle externo é aquele realizado por órgãos fora da estrutura da administração, controle político e jurisdicional.

Já o controle social, segundo SIRAQUE (2009), diferencia-se da participação social no sentido de que o primeiro trata do controle das atividades do Estado pela sociedade, enquanto o último se refere ao poder político de participação.

A Lei orgânica do Tribunal de Contas da união, órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo, definiu os parâmetros para o controle e fiscalização dos gastos públicos federais. Da mesma forma, a Lei nº 10.180/2001 organizou e disciplinou os sistemas de planejamento, de orçamento, de administração financeira, e de contabilidade federal, bem como do controle interno do Poder Executivo Federal.

A Carta Magna dispôs sobre o controle social em vários artigos, no art. 31, estabeleceu que as contas municipais ficarão, por sessenta dias, anualmente, à disposição dos contribuintes, para exame e apreciação. A LRF, no art. 48, ratificou a participação popular no controle das contas públicas. Portanto, todos esses dispositivos legais são instrumentos de fiscalização da gestão pública.

## 2.4 CONTROLE INTERNO

O controle interno é aquele realizado em cada setor da administração, decorrente do seu poder de autotutela, permitindo à Administração Pública rever os seus próprios atos, de acordo com os princípios da legalidade, supremacia do interesse público, eficiência e economicidade.

O Controle Interno existe para garantir a transparência no uso dos recursos públicos, tendo sua atuação mais voltada para a garantia do cumprimento de leis e regras, com uma ação, predominantemente, preventiva.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem como objetivo a avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como o apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.



No exercício do controle interno, busca-se evidenciar a legalidade e razoabilidade dos atos praticados pela administração; e avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades federais.

Entre as atividades estabelecidas para o sistema, constam o apoio ao Controle Externo; a orientação aos administradores públicos; e a criação de condições para o Controle Social. Além de disponibilizar as informações sobre os programas contemplados com recursos orçamentários federais, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deve avaliar os mecanismos de controle social previstos nos respectivos programas de governo.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal organiza-se da seguinte forma: a Controladoria-Geral da União – CGU, como órgão central; os Assessores Especiais de Controle Interno nos Ministérios, as Secretarias de Controle Interno da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais; as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; a Secretaria Federal de Controle Interno, as unidades regionais de controle interno nos Estados; as auditorias internas nas entidades da administração indireta e a Comissão de Coordenação do Controle Interno.

A orientação normativa e a supervisão técnica do órgão central, na verdade, não garantem a integração dos controles internos dos órgãos supracitados, principalmente, o do Ministério da Defesa, que atua de maneira independente. Da mesma forma, os controles internos dos Comandos Militares não se subordinam ao Controle Interno do Ministério da Defesa.

Para exemplificar a atuação independente dos controles internos militares, as contas dos administradores militares são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, com o parecer das respectivas auditorias internas, sem a manifestação do Controle Interno do Ministério da Defesa e da Controladoria Geral da União.

Além da falta de padronização das informações produzidas pelos órgãos de controle interno, a consolidação das informações dos gastos públicos, no âmbito do Controle Interno, encontra outros obstáculos: informações não registradas em sistema; sigilo de dados e de informações previsto na legislação; e dados contraditórios.

## 2.5 CONTROLE EXTERNO

No Brasil, no âmbito da União Federal, e de acordo com as disposições constitucionais, o Congresso Nacional exerce o controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Trata-se do controle sobre a totalidade da Administração Pública Federal.

No âmbito do Controle Externo Político, o Congresso Nacional julga a gestão do titular do Poder Executivo, em termos macro administrativos, utilizando como base o parecer prévio, de caráter opinativo, decorrente da apreciação técnica do Tribunal de Contas da União - TCU (Controle Externo Técnico). Nesse contexto, verifica-se a conformidade dos gastos públicos em relação à vontade popular, expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e na Lei Orçamentária Anual. Além disso, busca-se comprovar a compatibilidade dos gastos com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O TCU adquiriu novas competências a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu a este órgão autonomia administrativa e financeira, assim como concedeu aos seus membros as prerrogativas e garantias dos membros do Poder Judiciário, tornando-o, assim, um órgão independente em relação a qualquer dos Poderes do Estado.

No exercício do Controle Externo, o TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos; assim como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Dessa forma, a Corte de Contas tem por escopo assegurar a gestão responsável dos recursos públicos, e, conseqüentemente, resguardar o direito do cidadão a um governo eficiente.

A reflexão sobre o vínculo existente entre Controle Externo, Controle Social e Cidadania, tema extremamente complexo, ganha relevo quando se cogita da garantia e do fortalecimento do processo democrático e da efetivação de direitos fundamentais.

No Brasil, a garantia da participação popular, no controle da Administração Pública, encontra-se expressa na Carta Política de 1988, via denúncias ou representações ao TCU, bem como na legislação infraconstitucional, que garante o amplo acesso às informações sobre os gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe publicidade e compreensibilidade dessas informações, já que a

mera divulgação, sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade, não é transparência, como também a divulgação da informação incompreensível.

Dessa maneira, o estreitamento das relações dos órgãos de controle com a sociedade, além de contribuir para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, propicia o incremento da fiscalização dos gastos públicos, aumentando a efetividade das políticas sociais, bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa.

Vale ressaltar que a potencialização dos resultados do exercício do controle externo está diretamente ligada à efetivação da cidadania, isto é, o controle externo precisa da ação legítima e constante do controle social, por meio do seu agente principal: o cidadão.

Na área de Defesa Nacional, o tema apresenta pouca proximidade com o cidadão comum, acarretando uma maior responsabilidade para as entidades fiscalizadoras. Dessa forma, a existência de órgãos especializados em controle, assim como a existência de técnicos qualificados na área de defesa representam um importante iniciativa no sentido de garantir uma defesa nacional efetiva.

Da mesma forma, a necessidade de sigilo, decorrente da natureza singular dos assuntos militares, que algumas vezes não devem ser de domínio público, redobra a responsabilidade dos agentes fiscalizadores de controle externo. Dessa maneira, o controle externo deve promover a aderência do setor de defesa aos propósitos nacionais e zelar pela eficácia e eficiência na aplicação dos recursos.

## 2.6 CONTROLE SOCIAL

O controle social conta com vários dispositivos legais, implantados durante o processo de redemocratização do país, não só na Constituição Federal de 1988, mas também, na Lei Complementar nº 101/2000, LRF, e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

A Constituição Cidadã<sup>1</sup> de 1988 prevê, em diversos de seus artigos, a participação popular nas decisões políticas da nação. Da mesma forma, a LRF, ao destinar um capítulo à transparência, controle e fiscalização, circunscreve a

---

<sup>1</sup>Constituição Cidadã – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

interação entre o cidadão e o setor público na medida em que assegura a transparência, por meio do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; e da 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. Já a LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária anual, que contém o orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social da União.

A participação popular, enquanto princípio constitucional, ocorre quando o cidadão atua no interesse da coletividade, ou seja, ele exerce, perante a administração pública, o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade.

O acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público, quando realizados pela própria sociedade, recebe a denominação de controle social. O acesso à informação pública, em conformidade com a Carta Magna, constitui-se em princípio básico do controle social. Entretanto, para que o cidadão possa exercer esse direito, faz-se necessário que os órgãos públicos disponibilizem dados e informações para que o cidadão, independentemente, do seu nível de conhecimento e grau de escolaridade, possa exercer o seu direito de acompanhar e fiscalizar as ações governamentais. A disponibilização de informações pelo setor público à sociedade é conhecido como princípio da transparência.

O controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática, e determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão. Portanto, o setor público, além de dar publicidade de suas ações, deve verificar se as informações e os dados disponibilizados são suficientes ao exercício do controle social; deve, também, avaliar se tais informações apresentam um nível de entendimento suficiente para que o cidadão e a sociedade organizada possam avaliar a atuação dos gestores públicos; bem como proporcionam segurança para que sejam realizadas denúncias ou representações.

O controle social pressupõe a fiscalização das ações governamentais pelo cidadão e pelas entidades da sociedade organizada. As instituições não-governamentais em geral possuem estrutura e as ferramentas necessárias para

atuar e identificar se os recursos públicos foram aplicados de forma compatível com as normas e as necessidades da sociedade.

Quanto ao cidadão, para exercer a cidadania, no âmbito do controle social, faz-se necessária a contrapartida governamental no sentido de facilitar o acesso aos dados e informações geradas no âmbito público, além de imprimir esforços para transformar o linguajar tecnicista em linguagem compreensível.

As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), entre as quais se destacam a internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento de sociedades do conhecimento. Em tal conjuntura, verifica-se nos últimos anos, por parte dos órgãos e entidades federais, um esforço em disponibilizar informações em vários formatos, seja por iniciativa própria ou por força da legislação. Dentre essas iniciativas destacam-se os trabalhos do TCU, por meio de sua homepage; da CGU, pelo Portal da Transparência; do Senado com o Sistema Siga Brasil.

O Estado, por intermédio do governo eletrônico, é um dos instrumentos de que os cidadãos dispõem para enfrentar os desafios impostos pela globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos.

Dessa forma, a interação entre controle social e transparência pública realimenta a fiscalização dos gastos públicos, aumentando a efetividade das políticas sociais, bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado, contribuindo assim para o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa.

No Brasil, o controle social, no tema Defesa Nacional, encontra alguns obstáculos, como por exemplo, a falta de uma cultura de defesa; e os longos períodos de paz e estabilidade que conduziram a sociedade a perceber a segurança como uma circunstância espontânea do sistema político interno e externo. Porém, Defesa Nacional é a capacidade sociopolítica necessária para garantir bens e valores públicos, materiais e imateriais, contra ameaças externas.

Dessa forma, o acesso às informações sobre o tema Defesa Nacional contribui para o exercício do controle social, e, conseqüentemente, para preservação dos bens e valores públicos, assegurando o desenvolvimento nacional.

### 3 GOVERNO ELETRÔNICO

Na sociedade do conhecimento, na qual a globalização se faz presente e as barreiras diminuem, devem-se utilizar as ferramentas possíveis para atuação de um governo mais eficaz e transparente. Tanto a criação de novos processos de governo como a otimização dos já existentes passam pelo conceito de governo eletrônico.

Nos Estados Unidos existe o *Usa.gov*, portal governamental, que permite aos cidadãos acessarem todos os documentos da máquina pública americana, incluindo os formulários e procedimentos administrativos, judiciais e legais. É uma forma de aproximar o governo do cidadão por meio da Internet. Já para a Doutrina britânica, a governação eletrônica consiste em aplicar ao serviço público os métodos do *e-business*, ou seja, negócios realizados na rede.

Autores como Zweers e Planqué (2001), definem o e-governo como um espaço virtual, dos órgãos públicos, que disponibiliza informações, serviços e produtos, por meio eletrônico, a qualquer momento, local e cidadão, com o objetivo de agregar valor a todos os envolvidos com a esfera pública. Segundo Perri (2001), governo eletrônico significa: fornecimento de serviços eletrônicos, fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte e o relacionamento Governo-Empresas; Democracia Eletrônica, sistemas de votação eletrônica nos Parlamntos; e Governança Eletrônica, suporte digital para elaboração de políticas públicas, tomadas de decisões.

No Brasil, de acordo com o sítio gov.br, o desenvolvimento de programas de governo eletrônico tem como objetivo a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs), para disponibilizar a informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais.

No governo federal, o governo eletrônico surgiu em 2000, por meio de uma iniciativa do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI, sob a coordenação do Ministério da Ciência e Tecnologia. O objetivo do grupo era analisar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas de interação. Esse trabalho possuía três metas: universalização de serviços, governo ao alcance de todos, e infraestrutura avançada.

No mesmo ano, a sociedade da informação publicou o Livro Verde, que dedicou um capítulo às atribuições do governo eletrônico. Em 2004, criou-se o

Departamento do Governo Eletrônico, na Administração Pública Federal, encarregado de coordenar as atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meio eletrônico.

No mês de novembro de 2004, o governo federal criou o Portal da Transparência, com o objetivo de promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social. O Portal abrange um banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a toda sociedade.

Em 2006, realizou-se uma pesquisa de avaliação dos serviços de e-gov, tendo como padrão a metodologia de indicadores e métricas de serviços de governo eletrônico. Essa metodologia buscou avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelos governos em todas as esferas.

Vale ressaltar que os projetos de Governo Eletrônico caracterizam-se, em primeiro lugar, pela implantação do ambiente digital e de serviços que facilitam o funcionamento da máquina administrativa e arrecadatória; em segundo, por disponibilizar serviços de apoio ao cidadão e, em terceiro lugar, por trabalhar o acesso à informação, não somente como ato de disponibilização, pois a população precisa de informação em linguagem cidadã para exercer o controle social.

A criação da Lei Complementar nº 131 promulgada em 27 de maio de 2009, estabeleceu o acesso público a informação orçamentária e financeira da União, dos estados, Distrito Federal e municípios através de meios eletrônicos. Assim, criaram-se os portais da transparência que visam esclarecer aos cidadãos sobre o destino dos gastos dentre outras informações sobre o funcionamento da administração pública e dos órgãos legislativos.

No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três linhas fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna; na integração com parceiros e fornecedores.

O Programa de Governo Eletrônico brasileiro pretende transformar as relações do Governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã, por meio do acesso a informação e a uma administração mais eficiente.

O avanço da democracia, e o crescimento da utilização da TIC potencializaram o papel ativo da sociedade no controle e participação na Administração Pública, e, ao mesmo tempo, proporcionaram espaços e formas para

que esta interação (cidadão/governo) promovesse o desenvolvimento e fortalecimento do controle social. Segundo Lévy (2002), o exercício da democracia por meio do governo eletrônico, no ciberespaço (interconexão de computadores), denomina-se ciberdemocracia.

Com o propósito de informar, estimular a participação social e prestar serviços ao cidadão, o Governo Federal disponibilizou diversos canais que facilitam a comunicação entre o Estado e a Sociedade, como por exemplo: Portal Brasil, Portal Planalto, Redes Sociais, Portal dos Servidores e Portal da Transparência do Governo Federal.

### 3.1 ESTRUTURA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Com o desenvolvimento de meios de comunicação interativos, os governos passaram a desenvolver portais e sítios eletrônicos com o objetivo de reunir, em um único canal, informações governamentais e prestação de serviços públicos. Essas iniciativas aproximaram governo e cidadãos e promoveram maior agilidade e eficiência na prestação de serviços.

A adoção desses portais pelo governo provocou uma transformação na relação Estado-sociedade: informações públicas alcançaram ampla publicidade, e a aquisição de serviços públicos ficou a um *click* do cidadão. Entretanto, a maioria desses sítios não era capaz de assegurar a transparência pública, pois as informações, geralmente, eram disponibilizadas de forma fragmentada e pontual, não permitindo assim a perfeita compreensão dos dados apresentados.

Nesse sentido, visando aumentar a transparência na gestão pública, em 2004, a Controladoria Geral da União – CGU criou o Portal da Transparência do Governo Federal, [portaldatransparencia.gov.br](http://portaldatransparencia.gov.br), com o objetivo de criar condições de oferecimento da absoluta visibilidade e transparência dos gastos públicos no Brasil, para que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. Na figura 1, apresenta-se a página principal do portal.



**Controladoria-Geral da União**  
**Portal da Transparência**  
GOVERNO FEDERAL

Perguntas frequentes | Contato | Glossário | Links | Manual de navegação

**CONSULTAS**

- Despesas
- Receitas
- Convênios
- Empresas Sancionadas
- Entidades Impedidas
- Servidores
- Imóveis Funcionais

**GRÁFICOS E DOWNLOADS**

- Download de Dados
- Portal em Gráficos

**INFORMAÇÕES**

- Sobre o Portal
- Dados do Portal
- Aprenda Mais
- Notícias
- Controle Social
- Licitações e Contratos

**SERVIDORES**

**Despesas - Empenho, liquidação e pagamento**  
Atualização diária (a partir de maio de 2010)

Use a pesquisa para encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). A atualização dos dados é diária.

**Despesas - Pagamento**  
Atualização mensal

Use a pesquisa para acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como para conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal. A atualização dos dados é mensal.

**Transferências de Recursos**

Exercício (Selecione) [v]

- por Estado/Município
- por Programa
- por Ação
- por Favorecido

[Selecione] [v]

**Gastos Diretos do Governo**

Exercício (Selecione) [v]

- por Tipo de Despesa
- por Órgão Executor
- por Programa
- por Ação
- por Favorecido

[Selecione] [v]

**Consultas Temáticas**

Use a pesquisa para consultar transferências de recursos ou gastos diretos do governo em situações específicas.

- Bolsa Família
- Erradicação do Trabalho Infantil - PETI
- Garantia Safta
- Diárias Paços
- Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF (Selecione) [v]
- Pescador Artesanal
- Cartão de Pagamento de Defesa Civil

Exercício (Selecione) [v]

**DADOS DO PORTAL - DESPESAS**

- Recursos registrados (mensais): R\$ 13.716.900.644.979,40
- Informações registradas: 1.768.872.632

**TRANSPARÊNCIA**

- Consulta imóveis funcionais
- Consulta imóveis dominiais

**GRANDES EVENTOS**

- COPA 2014
- Jogos RIO 2016

**Transparência nos Estados e Municípios**

Valores dos recursos federais repassados para estados, municípios e DF

**ENQUETE**

O que você faz quando encontra um dado "suspeito" no Portal da Transparência?

**NOTÍCIAS**

- 23/07 - Unesco abre processo licitatório para contratar empresa que irá reestruturar Portal da Transparência
- 15/04 - CGU ministra palestra em curso sobre gestão de recursos federais de defesa civil
- 11/04 - CGU realiza reunião de encerramento da Câmara Temática de Transparência

Mais notícias

Figura 1: Portal da Transparência do Governo Federal.  
Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Desde 27 de maio de 2010, para atender aos dispositivos previstos pela Lei Complementar nº 131/2009, o Portal da Transparência passou a disponibilizar dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária. Os dados são fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

O Portal da transparência é uma ferramenta para o exercício do controle social, com uma interface amigável. O sistema apresenta uma vasta quantidade de informações sobre os gastos do governo federal. Nesse portal há informações de Despesas, Receitas, Convênios, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, Entidades privadas impedidas de contratar com o setor público – CEPIM, Servidores, e Imóveis funcionais.

No que se refere às Despesas, inicialmente, a consulta pode ser realizada de duas formas: a primeira pela opção “Detalhamento Diário da Despesa”, que

apresenta os dados detalhados e, diariamente, atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras, no âmbito do Poder Executivo Federal, no decorrer da execução das suas despesas, inclusive, conhecer a fase que se encontra: empenho, liquidação e pagamento.

A segunda opção “Despesas” permite o acompanhamento dos recursos públicos transferidos pela União a todas as pessoas físicas, jurídicas públicas e privadas, no Brasil e no exterior; bem como os gastos diretos do Poder Executivo Federal.

**DESPESAS** RECEITAS CONVÊNIOS CEIS CEPIM

**SERVIDORES**

**Despesas - Empenho, liquidação e pagamento**  
 Atualização diária (a partir de maio de 2010)  
 Use a pesquisa para encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). A atualização dos dados é diária. [consultar](#)

**Despesas - Pagamento**  
 Atualização mensal  
 Use a pesquisa para acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como para conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal. A atualização dos dados é mensal.

**Transferências de Recursos** ?  
 Exercício (Selecione) ▼  
 por Estado/Município  
 por Programa  
 por Ação  
 por Favorecido  
 (Selecione) ▼ [consultar](#)

**Gastos Diretos do Governo** ?  
 Exercício (Selecione) ▼  
 por Tipo de Despesa  
 por Órgão Executor  
 por Programa  
 por Ação  
 por Favorecido  
 (Selecione) ▼ [consultar](#)

**Consultas Temáticas**  
 Use a pesquisa para consultar transferências de recursos ou gastos diretos do governo em situações específicas.  
 Bolsa Família  
 Erradicação do Trabalho Infantil - PETI  
 Garantia Safra  
 Diárias Pagas  
 Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF (Selecione) ▼  
 Pescador Artesanal  
 Cartão de Pagamento de Defesa Civil  
 Exercício (Selecione) ▼ [consultar](#)

**DADOS DO PORTAL - DESPESAS**  
 ■ Recursos registrados (mensais): R\$ 13.716.900.644.979,40  
 ■ Informações registradas: 1.768.872.632 [saiba mais](#)

Figura 2: Despesas.  
 Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Quando o assunto é Receita, pode-se consultar, em detalhes, as previsões e as receitas arrecadadas no Governo Federal. Existem duas opções: por órgão superior e por origem da receita, ou seja, receitas correntes (tributária, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes, e outras receitas) e receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital).

**DESPESAS**   **RECEITAS**   **CONVÊNIOS**   **CEIS**   **CEPIM**   **SERVIDORES**

Use a pesquisa para acompanhar, em detalhes, as previsões e as receitas realizadas do Governo Federal.

**Receitas** ?

Exercício **2011** ▼

por Órgão

por Receita

---

**DADOS DO PORTAL - RECEITAS**

- Dados atualizados em 23 de Julho de 2014
- Recursos envolvidos: R\$ 9.775.621.509.245,51
- Informações registradas: 74.990

[saiba mais](#)

Figura 3: Receitas.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

As informações referentes aos Convênios mostram os convênios firmados pelo governo federal, com a descrição do objeto, datas e valores envolvidos. A consulta pode ser feita por estado, município e órgão concedente.

DESPESAS	RECEITAS	CONVÊNIOS	CEIS	CEPIM	SERVIDORES
<p>Use a pesquisa para encontrar os convênios do Governo Federal firmados a partir de 1º de janeiro de 1996 e obter detalhes como descrição do objeto, datas e valores envolvidos. A consulta pode ser feita por estado ou município.</p>					
<p><b>Convênios</b> ?</p> <p> <input type="radio"/> Todos os Convênios  <input type="radio"/> por Estado/Município  <input type="radio"/> por Órgão Concedente  <input type="radio"/> Liberações <input type="text" value="/Selecionar"/> </p> <p><input type="button" value="consultar"/></p>					
<p><b>DADOS DO PORTAL - CONVÊNIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dados atualizados em 22 de Julho de 2014</li> <li>Recursos envolvidos: R\$ 385.307.657.223,82</li> <li>Informações registradas: 448.877</li> </ul> <p style="text-align: right;"><a href="#">saiba mais</a></p>					

Figura 4: Convênios.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) é um banco de dados, controlado pela CGU, para consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que estão impedidas de participarem de licitações ou contratar com a Administração Pública. Realiza-se a consulta tanto pelo CNPJ/CPF como pelo nome, razão social ou nome fantasia. Esses itens são opcionais na consulta, porém o tipo de sanção é uma opção obrigatória.

DESPESAS	RECEITAS	CONVÊNIOS	CEIS	CEPIM	SERVIDORES
<p><b>CEIS – Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas</b> ?</p> <p>Use o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) para conhecer a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções as quais impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública das diversas esferas federativas.</p> <p style="text-align: right;"><input type="button" value="consultar"/></p> <p>Dúvidas, críticas e sugestões podem ser enviadas para o email <a href="mailto:ceis@cgu.gov.br">ceis@cgu.gov.br</a>.</p>					
<p><b>DADOS DO PORTAL - CEIS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dados atualizados em 24 de Julho de 2014</li> <li>Informações registradas: 9.706</li> </ul> <p style="text-align: right;"><a href="#">saiba mais</a></p>					

Figura 5: CEIS.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Utiliza-se o CEPIM para tomar conhecimento das entidades privadas sem fins lucrativos que encontram-se proibidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração federal. O acesso ao cadastro efetiva-se por meio de duas opções: CNPJ ou nome da entidade, e outra “todas”, ou seja, se o cidadão não souber os dados da entidade, existe a opção de conhecer a listagem completa.

DESPESAS RECEITAS CONVÊNIOS CEIS CEPIM SERVIDORES

Use o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) para conhecer entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal.

**Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas** ?

por Nome ou CNPJ

Todas

**ATENÇÃO:** Os registros constantes do CEPIM tem como base as informações inseridas no SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACAO FINANCEIRA - SIAFI pelos órgãos e entidades da administração pública federal concedentes de recursos.

São consideradas impedidas as entidades privadas sem fins lucrativos que possuem registros em "INADIMPLÊNCIA EFETIVA" ou "IMPUGNADOS". Assim, eventuais esclarecimentos ou solicitações para a correção das informações do CEPIM deverão ser requeridas aos órgãos e entidades retro mencionados.

Os dados publicados no CEPIM são atualizados diariamente.

Dúvidas, críticas e sugestões podem ser enviadas para o email [cepim@cgu.gov.br](mailto:cepim@cgu.gov.br).

**DADOS DO PORTAL - CEPIM**

- Dados atualizados em 23 de Julho de 2014
- Informações registradas: 4.230

[saiba mais](#)

Figura 6: CEPIM.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Ao pesquisar sobre os Servidores civis e militares do Poder Executivo Federal, utiliza-se informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares, bem como agentes públicos do Poder Executivo Federal. Vale ressaltar que não estão incluídos os servidores aposentados, pensionistas ou instituidores de pensão, exceto os que estiverem na ativa em razão de exercício de um segundo cargo público. Da mesma forma, não constam dados sobre os servidores dos poderes judiciário e legislativo.

DESPESAS	RECEITAS	CONVÊNIOS	CEIS	CEPIM	SERVIDORES
<h3>Servidores Civis e Militares do Poder Executivo Federal ?</h3> <p>Use a pesquisa para obter informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares, bem como dos agentes públicos do Poder Executivo Federal.</p> <p> <input type="radio"/> por Nome ou CPF  <input type="radio"/> por Órgão de Exercício  <input type="radio"/> por Órgão de Lotação  <input type="radio"/> por Função ou Cargo de Confiança e Órgão  <input type="radio"/> por Função ou Cargo de Confiança         </p> <p><input type="button" value="consultar"/></p> <p><b>ATENÇÃO:</b> As informações disponíveis nesta consulta referem-se aos servidores ativos, civis e militares, e agentes públicos do Poder Executivo Federal. Não estão incluídos na consulta dados sobre servidores aposentados, pensionistas ou instituidores de pensão, salvo em caso de estarem na ativa em razão de exercício de um segundo cargo público, de acordo com as previsões legais. Também não estão incluídos dados sobre servidores dos poderes Judiciário e Legislativo.</p> <p>Os dados têm origem no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), no sistema próprio do Banco Central e ainda, nos sistemas mantidos pelos Comandos Militares.</p> <p>Assim, orientamos que, caso seja identificada alguma inconsistência em sua ficha cadastral ou financeira, entre em contato, em seu órgão de lotação ou de exercício, com o responsável pelo cadastro de informações de pessoal.</p>					
<h3>Cadastro de Expulsões da Administração Federal ?</h3> <p>Use a pesquisa para encontrar informações sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal punidos com as penalidades de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria. A atualização dos dados é mensal.</p> <p><input type="button" value="consultar"/></p>					
<h3>DADOS DO PORTAL - SERVIDORES</h3> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dados atualizados em 31 de Maio de 2014 (servidores) e 10 de Julho de 2014 (servidores punidos)</li> </ul> <p style="text-align: right;"><a href="#">saiba mais</a></p>					

Figura 7: Servidores.

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

A busca “Imóveis funcionais” apresenta dados referentes aos imóveis residenciais de propriedade da União, localizados no Distrito Federal, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). As modalidades de consulta são por imóvel funcional ou por permissionário. Destaca-se que não fazem parte os imóveis cuja administração está a cargo da Presidência da República, empresas públicas, fundações, autarquias e de outros poderes.

Além dessas informações relatadas, o portal mostra a “Rede de Transparência”. Esse espaço tem como objetivo o fomento da transparência pública, facilitando o acesso às informações sobre projetos e ações do Poder Executivo Federal. Ao acessar os links, o cidadão pode acompanhar as ações nas seguintes áreas: Agricultura e pecuária; benefícios sociais; ciência e tecnologia; compras; convênios e repasses; desenvolvimento urbano; entidades de utilidade pública; gestão pública; meio ambiente; operação de financiamento; PAC; educação; orçamento público; saúde; auditoria e fiscalização; cidadania; combate à corrupção; cultura; energia; esporte; esporte; integração nacional; transportes; e turismo.

Outra ferramenta importante é o link “denúncias”. É um canal para o cidadão denunciar irregularidades relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos, à prevenção e ao combate a corrupção, bem como ao incremento da transparência na gestão pública. Para o recebimento da denúncia, são necessários os seguintes requisitos mínimos: envolvimento de órgão ou entidade do Poder Executivo Federal; envolvimento de agentes públicos do Poder Executivo Federal; e descrição do fato com fundamentação mínima.

## 4 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo geral dessa pesquisa, foram coletados dados primários, mediante um processo de observação da realidade, no Portal da Transparência, por meio da etnografia virtual. Para classificar o Portal, utilizou-se uma adaptação do modelo desenvolvido pelo Australian National Audit Office, ANAO, e pelo Office Government Online da Austrália, OGO (Anao, 1999). Além disso, adotou-se os três requisitos democráticos de Gomes et al (2011): publicidade, responsividade e porosidade, para caracterizar o ambiente digital do Portal.

Segundo afirmam Fragoso, Recuero e Amaral (2011), quando o objeto de estudo são *websites*, um dos métodos recomendados é a etnografia. Aplica-se a etnografia à investigação de uma gama de informações no âmbito da internet, como blogs e sites. Montardo (2009) conjuga a etnografia virtual à análise de redes sociais em seus estudos sobre a inclusão social em redes temáticas da *web*. Christine Hine (2009) introduz o termo etnografia virtual, ressaltando que:

A metodologia de uma etnografia é inseparável dos contextos nos quais ela é empregada e é uma abordagem adaptativa que floresce na reflexividade sobre o método. A abordagem etnográfica descrita aqui tem como objetivo fazer justiça à riqueza e complexidade da Internet e também defender a experimentação dentro do gênero como uma resposta a novas situações.

A etnografia aplicada aos objetos da comunicação digital, de acordo com Denzin (2004), e Markham e Baym (2009), tem sido associada com métodos qualitativos e até mesmo com métodos mais específicos de análise de dados, tais como: crítica teórica, análise de redes, fenomenologia. Essa combinação ratifica o caráter epistêmico da etnografia, e faz-se presente em pesquisas que priorizam objetos distintos da comunicação digital. Essa perspectiva metodológica fundamentou o desenvolvimento desse estudo.

A unidade de estudo a partir da qual se verificou a utilização da Internet pelos cidadãos, como instrumento de um possível incremento de democracia, foi o portal de governo: Portal da Transparência. O objetivo da pesquisa não foi apenas verificar se governo eletrônico se coloca de forma transparente em relação aos cidadãos, mas também se ele admite a possibilidade do diálogo com a sociedade para um efetivo controle social.



A pesquisa adotou ainda o critério de classificação adaptado do modelo desenvolvido pelo Australian National Audit Office, ANAO e pelo Office for Government Online da Austrália, OGO (ANAO, 1999). O modelo ANAO-OGO tem como objetivo avaliar a prestação de serviços via Internet. Uma vez que o foco do estudo aqui apresentado é o governo eletrônico e a democracia participativa, os estágios do referido modelo foram mantidos, resultando na classificação do Portal em estágios de 1 a 4.

Segundo critérios adaptados do modelo ANAO-OGO e de acordo com as possibilidades de interação entre governos, cidadãos e os serviços oferecidos pelo site, listam-se os 4 estágios, com o objetivo de classificar o Portal.

**ESTÁGIO 1:** informações e publicações básicas estão disponíveis, inclusive em arquivos para *download*; as ferramentas de busca e perguntas são limitadas; todas as informações do portal são disponibilizadas ao público;

**ESTÁGIO 2:** o portal permite acesso a serviços disponibilizados pelo ente e consulta aos bancos de dados online; os cidadãos podem pesquisar informações e efetuar cálculos, utilizando os bancos de dados; todas as informações estão disponibilizadas ao público, sem necessidade de identificação do cidadão ou de senhas de acesso aos bancos de dados; a principal diferença entre os estágios 1 e 2 é que este último permite a consulta aos bancos de dados disponibilizados no portal;

**ESTÁGIO 3:** requer autenticação e identificação do cidadão, para controle do acesso do ente a seus dados e para autenticação dos dados enviados pelos cidadãos; permite interação do ente com os cidadãos, incluindo entrada de dados, tais como o cadastramento de solicitação de serviços, denúncias, reclamações e sugestões;

**ESTÁGIO 4:** envolve troca de informações fornecidas pelos cidadãos ao ente com outras agências estatais. O ente recebe informações autenticadas, compartilha dados com outras agências, subordinadas ou não ao próprio ente, e consolida informações; a principal diferença entre os níveis 3 e 4 é que neste último, além da autenticação das informações fornecidas pelos cidadãos, as informações são compartilhadas com outras agências estatais, com prévio consentimento dos cidadãos.

Assim, dentro do escopo dessa pesquisa, caracterizam-se, também, os elementos do Portal a partir de três princípios democráticos: publicidade, responsividade e porosidade. O primeiro diz respeito ao requisito de tornar a gestão

pública mais visível ao cidadão; o segundo, de torná-la mais responsiva e o terceiro de torná-la mais aberta à sociedade.

Especificamente na pesquisa empírica, com o intuito de analisar os objetos a partir de parâmetros qualitativos (publicidade, responsividade e porosidade), foram utilizadas duas ferramentas para coleta de dados: (1) navegação orientada no sítio; (2) testes e simulações das ferramentas online analisadas. A primeira é a mais importante. Trata-se do modo de percorrer links e páginas, assim como os critérios e parâmetros para qualificar os objetos de navegação, conforme categorias estipuladas. A segunda trata de testar ferramentas interativas detectadas. O objetivo é averiguar empiricamente se tais objetos são responsivos ou se estão apenas em operação.

O trabalho ganha uma relevância especial, ao abordar o tema Defesa Nacional, tendo em vista as profundas mudanças políticas e sociais causadas pelas novas tecnologias da informação. A Defesa Nacional, ou seja, a capacidade sócio-política necessária para manter a garantia de bens e valores públicos, materiais e imateriais, em uma comunidade independente, contra ameaças externas, é responsabilidade de todos: governo e governados.

Dessa forma, foram analisadas as possibilidades de participação cidadã por meio da *web*, registrando e verificando se os instrumentos disponibilizados para a sociedade no portal possibilitam o exercício da democracia participativa.

## 5 CLASSIFICAÇÃO DO PORTAL, SEGUNDO O MODELO ANAO-OGO

A metodologia de classificação de websites de entidades públicas proposta pelo Australian National Audit Office (ANAO) e pelo Office for Government Online da Austrália – OGO (ANAO, 1999) foi a escolhida para classificar o grau de transparência e *accountability* do Portal da CGU, no que se refere ao fluxo aberto de informações disponibilizadas.

O modelo ANAO-OGO tem como objetivo avaliar a prestação de serviços via Internet. Uma vez que o foco do estudo aqui apresentado é o exercício da ciberdemocracia (democracia eletrônica), os estágios do referido modelo foram mantidos, fazendo-se uma adaptação quanto a nomenclatura.

De acordo com o nível de informações que disponibiliza e as possibilidades de interação com os cidadãos, segundo critérios adotados pelo ANAO/OGO, classificou-se o portal eletrônico em quatro estágios:

ESTÁGIO	CARACTERÍSTICAS DO PORTAL ELETRÔNICO
Estágio 1 Informativo	Existência do portal eletrônico com informações e publicações básicas disponíveis, inclusive em arquivos para <i>download</i> ; todas as informações do portal são disponibilizadas ao público;
Estágio 2 Interativo	O portal eletrônico permite acesso a serviços disponibilizados pelo órgão e consulta aos bancos de dados online; os usuários podem pesquisar informações e efetuar cálculos, utilizando os bancos de dados; as informações estão disponíveis para acesso do público, sem necessidade de identificação ou de senhas de acesso aos bancos de dados;
Estágio 3 Transacional	O acesso a algumas informações requer autenticação e identificação do usuário, para controle do acesso do portal a seus dados e para autenticação dos dados enviados pelos usuários; permite interação do órgão responsável pelo site com os usuários (cadastramento de solicitação de serviços, denúncias, reclamações e sugestões);
Estágio 4 Integrativo	O portal eletrônico permite a troca de informações fornecidas pelos usuários à CGU com outros órgãos estatais; o governo federal recebe informações autenticadas, compartilha dados com outros órgãos, subordinados ou não ao próprio governo federal, e consolida informações.

Quadro1: Reprodução dos quatro estágios do modelo ANAO-OGO.

Fonte: O autor (2014).

## 5.1 MODELO ANAO-OGO

No Brasil, a Carta Magna de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito. Dessa forma, o Estado rege-se pelo império da lei. A vontade que dita os rumos de atuação do Estado não é uma vontade pessoal, mas ao contrário, impessoal, a vontade da lei.

A promulgação da Lei da Transparência – LC nº 131/2010 e da Lei Federal nº 12.527/2011 traçaram de forma mais precisa a interação entre o cidadão e o setor público, ou seja, entre o controle social e a transparência pública. A primeira tratou sobre a 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, e a segunda determinou a obrigatoriedade de todo órgão ou entidade que recebe recursos públicos a divulgar o objeto da aplicação do recurso, como estão sendo aplicados, bem como a fundamentação para a alocação desse recurso em determinado local e de determinada forma.

A partir dessa determinação legal e do modelo ANAO-OGO, fundamentou-se a avaliação dos 4 estágios classificatórios do Portal. Para isso, realizou-se umadecodificação dos parâmetros legais em temas específicos para cada estágio, bem como a utilização da categorização de cada estágio de acordo com o modelo.

### 5.1.1 Estágio 1 – Informativo

#### **TEMA 1:**Divulgação das Informações;

O Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza as informações sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento), com atualização diária dos dados; bem como os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos. A atualização dos dados dos recursos transferidos é mensal.

Como a linguagem orçamentária no Brasil é programática, ou seja, planejam-se e executam-se as ações do Estado brasileiro por meio de programas de

governo, utilizou-se, para o tema Defesa Nacional, o Programa Nacional de Defesa como parâmetro da consulta sobre disponibilidade de informações a respeito da execução orçamentária e financeira do governo federal.

Para exemplificar, de acordo com a premissa do trabalho de analisar os dados da Política de Defesa Nacional, ao escolher, no Portal, a opção Despesas/Transferências de Recursos/Exercício 2013/Programa, apareceu uma tela com a lista de todos os programas de governo em ordem alfabética. Continuando a pesquisa, selecionou-se a opção “2058 – Política Nacional de Defesa”, e logo em seguida, o portal listou todas as ações deste programa, com os respectivos valores monetários. Para obter o detalhamento de uma das ações, elegeu-se, aleatoriamente, a ação “123H – Construção de submarino de Propulsão Nuclear”. Ao clicar nesta ação, outra tela abriu com o detalhamento territorial da execução da ação, e com mais dois cliques, apareceram tanto o detalhamento dos municípios como o favorecido da ação, ou seja, onde e quem recebeu o recurso para executar a referida ação.

Em outra tentativa, na opção “Despesas/Gastos Diretos do Governo/exercício 2013/Programa, o portal listou todas as ações do referido programa. Ao selecionar a ação “123G Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares, a página relacionou todos os favorecidos, com CPF/CNPJ e valores monetários, prosseguindo na pesquisa, e, ao clicar no favorecido escolhido, o portal mostra tanto o grupo de despesa Investimentos” como o elemento de despesa “Obras e Instalações.

## **TEMA 2:** *Download* das informações

O portal disponibiliza uma ferramenta para *download* de dados de cada opção de consulta, com a mesma nomenclatura adotada para a pesquisa de informações. Porém, na página “Download de Dados” os dados apresentam-se em planilhas CSV<sup>2</sup>. Ao baixar um arquivo CSV do Portal da Transparência, todas as informações aparecem somente na primeira coluna, tornando as informações ininteligíveis.

---

<sup>2</sup> CSV (Comma-separated Values - formato de arquivo que armazena dados tabulados).

Dessa forma, o portal da transparência mantém um fluxo aberto de informações, com a divulgação de dados relevantes. Disponibiliza-se a informação de forma clara, completa e inteligível. Mas, quanto ao *download de dados* a escolha do formato do arquivo (CSV) exporta as informações de maneira confusa. Vale ressaltar que o art. 8º §3º inc. II da Lei de Acesso à Informação determina que a gravação de relatórios deve ser disponibilizada em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

### 5.1.2 Estágio 2 – Interativo

#### **TEMA 3:** Consulta aos bancos de dados.

Ao consultar o tema “Receitas”, é possível verificar, por exemplo, o total de contribuição do salário educação, o total da receita realizada pelo Ministério da Defesa, com detalhamento dos dados apresentados por categoria, origem, espécie, rubrica, alínea e subalínea, órgão superior, órgão e unidade gestora, bem como a arrecadação pelo Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), o total de receitas arrecadadas com o seguro DPVAT (parcela da União), ou o total arrecadado com o Simples, entre outras receitas.

Os dados que alimentam essa consulta são fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). A responsabilidade pelos registros das informações é das unidades gestoras dos órgãos do governo, por serem elas as executoras do orçamento da União.

**TEMA 4:** Acesso aos serviços disponibilizados pelo portal, sem necessidade de senhas de acesso.

Para testar a exequibilidade do tema, escolheu-se a opção “Receitas”. Esta consulta do Portal da Transparência permite ao cidadão obter informações referentes a receitas previstas já ajustadas, receitas realizadas e os respectivos percentuais de realização. Para adquirir orientação sobre como navegar e consultar as informações disponíveis, seleciona-se o tema de interesse e as informações importantes sobre o

assunto aparecem na tela, e, caso ainda seja necessário, envia-se uma mensagem para a equipe do Portal da Transparência. Realizam-se essas operações sem a necessidade de senhas de acesso.

Dessa maneira, o Portal da Transparência disponibiliza as informações dos bancos de dados, sem a necessidade de senha de acesso. Além disso, o Portal disponibiliza o canal “Fale Conosco” para sanar dúvidas sobre o Portal, críticas e sugestões, caracterizando-se, assim, como um canal interativo para o cidadão.

### 5.1.3 Estágio 3 – Transacional

**TEMA 5:** O acesso a algumas informações requer autenticação do usuário, para controle do acesso ao portal.

O Decreto 7.724/12, que regulamentou a LAI no Poder Executivo Federal, definiu como um dever dos entes governamentais a publicação na internet de um conjunto mínimo de informações públicas de interesse coletivo ou geral. Os órgãos e entidades deverão disponibilizar, em seus sítios eletrônicos, informações sobre:

- a) estrutura organizacional e atribuições dos órgãos, lista dos principais cargos e seus respectivos ocupantes, endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público;
- b) programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem);
- c) repasses ou transferências de recursos financeiros;
- d) execução orçamentária e financeira detalhada;
- e) licitações, contratos e notas de empenho emitidas;
- f) remuneração recebida por servidores e empregados públicos;
- g) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- h) contato da autoridade de monitoramento da LAI na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); e
- i) informações classificadas e desclassificadas.

O Portal da Transparência disponibiliza uma ferramenta que conecta o Portal de Acesso à Informação, por meio de autenticação do usuário, com prévio cadastramento. Portanto, o *site* possui características transacionais.

#### 5.1.4 Estágio 4 – Integrativo

**TEMA 6:** As informações fornecidas pelos usuários ao órgão responsável pelo portal são compartilhadas com outros órgãos estatais.

O portal oferece a ferramenta “Denúncias”. Nesta opção, ocorre o recebimento de denúncias, procedentes da sociedade. Na sequência dos procedimentos, o órgão responsável, CGU, atua na triagem e encaminhamento do documento para a unidade competente na estrutura do órgão, que dará início à investigação do fato por meio de ação de controle, ação de correição, ou ambos, conforme o caso.

**TEMA 7:** Os dados recebidos são consolidados pelo órgão.

A Controladoria-Geral da União – CGU reúne e disponibiliza, no Portal da Transparência, os dados de responsabilidade dos ministérios e outros órgãos do Poder Executivo Federal, por serem eles os executores dos programas de governo e os responsáveis pela gestão das ações governamentais. Por exemplo, para os dados que alimentam a consulta “Receitas”, as informações são fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). A responsabilidade pelos registros das informações é das unidades gestoras dos órgãos do governo, por serem elas as executoras do orçamento da União.

O portal, ao compartilhar as informações com outras agências estatais, demonstra sua característica integrativa.



## **6 CARACTERIZAÇÃO DO PORTAL, A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS**

Segundo Silva (2011), além da publicidade, existem outras premissas democráticas: prestação de contas, transparência, acesso a informações. Estas premissas precisam estar articuladas dentro de uma visão sistêmica, com o objetivo de fortalecer o Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a proposta de Silva (2009b, 2011) estabeleceu três condições democráticas para a interface digital: Publicidade, Responsividade e Porosidade.

O primeiro diz respeito ao requisito de tornar o Estado mais visível ao cidadão; o segundo, de torná-lo mais responsivo e o terceiro de torná-lo mais aberto à opinião pública. A partir desta percepção, afirma-se que os três requisitos democráticos podem ocorrer por meio de cinco níveis de relações comunicativas: níveis utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo e decisório.

Entende-se que um portal governamental consegue preencher o requisito publicidade quando reúne um conjunto de informações relevantes, e as disponibiliza virtualmente para um número significativo de cidadãos. De acordo com Duarte (2011), a Publicidade, além de relacionar-se diretamente com a transparência do Estado, atenta para a facilidade de acesso às informações públicas e ao estímulo para que elas sejam buscadas, interpretadas e se tornem insumos para a ação estatal.

Portanto, o nível de transparência vincula-se a diversos aspectos que vão desde a quantidade de informação até a sua acessibilidade e inteligibilidade. Transparência pressupõe (1) força da informação, (2) acessibilidade assíncrona e (3) inexistência de barreiras cognitivas ao cidadão comum. Por exemplo, um texto que explica o funcionamento do Estado tem características de uma publicidade que se realiza no nível instrutivo. Se o mesmo tema for apresentando com números, dados, estatísticas sobre o funcionamento do Estado de maneira argumentativa e com uma linguagem que tenta esclarecer essas informações técnicas, esta será uma publicidade que trabalha no nível argumentativo, que se aproxima de transparência.

Já a responsividade materializa-se na interação entre os cidadãos e representantes do Estado, com o objetivo de fornecer respostas informativas para os usuários, por meio de fóruns de discussão, enquetes. Esses canais devem permitir

que os cidadãos enviem suas dúvidas, críticas, solicitações e sugestões. O Estado deve respondê-las, sempre que houver alguma destas demandas. O escopo dessas demandas abrange não só questões complexas, mas também para solicitações simples.

Quanto à porosidade, destaca-se a importância de um Estado mais aberto à opinião pública, caracterizando-se como requisito participativo. A porosidade é a que mais se relaciona com a participação civil, pois ratifica a abertura do Estado às opiniões dos cidadãos.

Esses três requisitos se complementam, e desenvolvem-se em graus distintos. Atualmente, o requisito da publicidade não é mais um desafio. Dados do (IBGE, 2010) demonstram que mais de 41% da população brasileira, em 2009, acessaram a internet. Nesse mesmo ano, o Portal da Transparência contabilizou 1.704.284 acessos. Até o mês de junho de 2014 contabilizou-se 7.113.837 acessos ao portal. Outro dado importante, refere-se aos 46 mil cidadãos inscritos no sistema de mala direta do portal, com o objetivo de receber informações sobre convênios. Entretanto, o estabelecimento de canais de diálogo com o cidadão, com o objetivo de aumentar a participação da sociedade nas esferas de decisão, continua a ser um obstáculo para o desenvolvimento do Estado democrático.

Para um portal eletrônico governamental considerar-se completo, é necessário dar transparência às informações públicas, cumprindo assim o princípio da publicidade, e, simultaneamente, manter canais de diálogo com os cidadãos e proporcionar meios de inclusão da opinião pública na formulação e implantação das políticas públicas.

Com o intento de verificar se e como o Portal da Transparência fomenta a experiência democrática, assim como possibilita o fortalecimento de uma sociedade digital, desenvolveu-se este capítulo. Essa análise observou os requisitos técnicos do sítio, as iniciativas de visibilidade, ambiente aberto para o debate, tendo a Publicidade, Responsividade e a Porosidade como parâmetro.

## 6.1 PUBLICIDADE

No requisito publicidade, é importante destacar a questão da informação para a transparência. As informações colocadas à disposição da sociedade devem ser acessíveis, compreensíveis e suficientes ao pleno exercício do controle social,

tanto para o cidadão que o realiza de forma incentivada e individualizada como para os órgãos representativos da sociedade organizada.

Para avaliar o propósito da publicidade, faz-se necessário identificar qual o nível que esta apresenta, ou seja: utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo. No nível utilitário, o foco é dar visibilidade instrumental à informação (mecanismos de busca, mapa do site); no informativo, o objetivo é tentar informar sobre um tema específico (textos na forma de notícia, propaganda, peça publicitária); no nível instrutivo, o intuito principal da comunicação é dar visibilidade a algo tentando esclarecê-lo didaticamente (textos institucionais; informações sobre o funcionamento da instituição). Já no nível argumentativo, o importante é dar visibilidade a algo por meio de um discurso pronto (relatórios, documentos na íntegra).

Com o objetivo de demonstrar que o Portal da Transparência, no que tange ao requisito democrático, na análise qualitativa da informação prestada, apresentou ou não os quatro níveis comunicacionais, buscou-se identificar, no portal, se as ferramentas que compõem esses níveis estavam presentes. Seguem abaixo os achados da busca.

O portal apresentou várias ferramentas que o classificam nos quatro níveis, como por exemplo, “Acesso rápido”; “Notícias”; “Aprenda Mais” e “Portal em Gráficos”.

Além disso, ao disponibilizar informações sobre o ciclo da execução orçamentária de todos os programas governamentais, ou seja, divulgar os dados sobre o montante de recursos alocados em cada programa até a identificação do beneficiário final da ação, no caso de transferência de recursos, ou do fornecedor do bem ou serviço contratado, nos casos de aplicações diretas, o Portal da Transparência apresenta dados exatos, tempestivos e completos.

O Portal da Transparência, para atender a questão da informação para a transparência, desenvolveu vários programas: “Olho Vivo no Dinheiro Público”; “Programa de fortalecimento da gestão pública”, com o objetivo de traduzir as informações, transformando-as em algo inteligível. Da mesma forma criou novas seções: “Aprenda Mais”; “Glossário”; “Participação e Controle Social”; e “Perguntas Frequentes”, com o objetivo de possibilitar aos cidadãos, sociedade organizada, e gestores públicos conhecimento específico sobre os programas de governo, e sobre termos técnicos da área de orçamento.

A seção “Aprenda mais” dividiu-se em três classes: “Aprenda sobre os programas de governo”, “Glossário” e “Aprenda a fiscalizar”. Na primeira, o cidadão pode aprender mais sobre os diversos programas do Governo Federal, com informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados, relativos a cada programa de governo, e elaboradas de forma simples e clara. Em “Glossário”, encontram-se definições de diversos conceitos básicos, amplamente, empregados ou afins ao Portal da Transparência. Já a terceira, “Aprenda a fiscalizar”, mostrou-se, em linguagem simples e concisa, um conjunto de procedimentos de fiscalização empregados pelos auditores da CGU nas auditorias dos programas do Governo Federal.

Dessa forma, o Portal da Transparência cumpriu com o seu objetivo: promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social, viabilizando o acompanhamento efetivo dos gastos públicos federais, com uma linguagem simples, navegação amigável e sem necessidades de senhas.

## 6.2 RESPONSABILIDADE

Responsividade existe quando há alguém respondendo sobre alguma coisa para outrem. Quando se fala de responsividade no sistema democrático, o alguém é o Estado, por meio de seus agentes, que responde sobre temas e demandas de interesse público para os seus demandantes. No âmbito da comunicação política, responsividade significa que o cidadão produziu um *input* para obter uma resposta específica; e o Estado produziu um *output* que tenta responder a esta solicitação.

Partindo da premissa que o acesso à informação é importante para reforçar a transparência na esfera pública e deve ser uma prioridade nas iniciativas digitais democraticamente relevantes GOMES (2011), os canais de comunicação do governo eletrônico precisam ser interativos para tornar o Estado mais responsivo.

Para identificar se um objeto sustenta o requisito da responsividade, é preciso verificar se o portal apresenta um fluxo de comunicação, no qual prevalece um equilíbrio entre as demandas por informações e as respostas governamentais. Além disso, é importante identificar em qual nível esta responsividade ocorre. No nível utilitário, o intuito principal é responder as demandas, na forma de um produto (emissão de documentos burocráticos); no nível informativo, o objetivo é responder individualmente sob a forma de mensagem (ferramentas de e-mail); no nível

instrutivo, o foco é responder para o público, tentando esclarecer didaticamente algo (Fóruns *online* ou *chats*); Já no nível argumentativo, a comunicação pretende dar respostas públicas por meio de diálogo deliberativo sobre algo (fóruns online, chats e listas de discussão de cunho deliberativo).

No que tange à ampliação do espaço de diálogo na esfera pública virtual, o Portal da Transparência disponibiliza um canal de comunicação – o Fale Conosco –, por meio do qual os usuários do site podem tirar qualquer dúvida com relação à acessibilidade ou ao próprio conteúdo constante no portal, bem como fazer elogios ou sugestões.

Além disso, o portal disponibiliza o e-SIC, um sistema eletrônico de informações que permite aos cidadãos e a sociedade organizada enviar pedidos de acesso à informação, fazer o acompanhamento do prazo e receber a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. O cidadão ainda pode entrar com recursos e apresentar reclamações.

Portanto, o *site* apresentou ferramentas que caracterizam os níveis utilitário e informativo. Entretanto, para caracterizar os níveis instrutivo e argumentativo, o site encontra limites quando o assunto é um amplo debate e diálogo, que são características da democracia participativa na esfera pública. Canais de comunicações mais interativos, como por exemplo, chats, fóruns, e listas de discussão não estão disponíveis. O único canal de diálogo é o e-mail, um canal que oferece a comunicação apenas entre o cidadão e o representante do governo. Com isso, os questionamentos levantados e as respostas emitidas ficam restritos aos agentes que atuaram no processo.

Dessa forma, em relação a ampliação da interatividade, na esfera pública, o Portal da Transparência trouxe iniciativas moderadas quanto ao uso de suas potencialidades.

### 6.3 POROSIDADE

O terceiro requisito democrático de acordo com Silva (2011), a porosidade, refere-se a um Estado mais aberto à opinião pública, mais suscetível ao cidadão, com maior participação da sociedade nas decisões políticas. O requisito da porosidade relaciona-se com o nível decisório. Nesse contexto, faz-se necessário um Estado que incorpore as demandas sociais na formulação e execução de políticas públicas.

O voto online, as consultas públicas via internet, a investigação de opinião *online*; o monitoramento dos *inputs* do cidadão são alguns exemplos de métodos distintos que abrem o Estado à opinião pública. Uns possuem mais proximidade com o modelo de uma democracia participativa e outros se aproximam menos. Os três requisitos democráticos (publicidade, responsividade e porosidade) possuem classificações semelhantes quanto ao nível de comunicabilidade: utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo. Entretanto, no caso da porosidade, há mais uma classificação: o nível decisório.

No primeiro nível (utilitário), a porosidade significa a coleta e processamento de dados que são a essência do processo comunicacional (dispositivos de monitoramento do usuário na rede). No segundo nível (informativo), tem-se uma porosidade caracterizada pelo *input* de informação através de mecanismo de investigação de opinião (questionários de marcação objetiva). Já no terceiro nível (instrutivo), ocorre a comunicação política com o propósito de tornar o Estado mais suscetível ao cidadão, estabelecendo uma relação de coleta de opiniões subjetivas-explicativas (formulários online, voltados para colher a opinião textual do cidadão sobre um projeto, uma ação ou uma atividade do Estado). Já o argumentativo, leva em consideração a coleta da opinião pública por meio de demandas construídas com argumentos e que serão levadas em conta num processo deliberativo, formulários *online* ou ferramentas similares, voltados para colher propostas discursivamente estruturadas que irão subsidiar o processo de produção da decisão política.

Vale ressaltar o nível decisório, no qual a comunicação objetiva a coleta de opinião para transformar-se em ordem a ser implementada como política de Estado (voto, plebiscito, referendo, mediados por internet).

Ao analisar o Portal da Transparência, de acordo com os níveis comunicacionais acima listados, verificou-se a presença das seguintes ferramentas: “Estatísticas de Acesso”, “Enquete”, “Denúncias” que representam os níveis utilitário, informativo, e instrutivo, respectivamente.

Portanto, o Portal da Transparência apresenta um nível moderado de porosidade, pois o sítio não apresenta ferramentas com características do 4º e 5º nível.

## 7 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo principal verificar em que medida o Portal da Transparência apresenta-se como uma ferramenta de controle e participação social na gestão pública.

O referencial teórico tratou da transparência da gestão fiscal, ressaltando a importância do controle social como elemento capaz de fomentar a participação da sociedade na Administração Pública, seja na definição de diretrizes, na avaliação da conduta dos agentes públicos ou na fiscalização do bom uso e guarda dos bens públicos. Dessa forma, o controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, inibidor de desvios e abusos na gestão pública.

O pressuposto inicial desse estudo foi classificar o grau de transparência e *accountability* do Portal da CGU, no que se refere ao fluxo aberto de informações disponibilizadas, tendo como referência o modelo dos Australian National Audit Office (ANAO) e pelo Office for Government Online da Austrália – OGO (ANAO, 1999). Num segundo momento, analisou-se o site segundo as seguintes premissas democráticas: Publicidade, Responsividade e Porosidade.

Os resultados da observação do portal revelaram que, de um modo geral, o portal é mantido atualizado (diária e mensal), evidenciando um passo necessário para a *accountability* dos gestores públicos. Constatou-se, também, que o portal possui 1.770.962.812 informações registradas até o mês de julho de 2014, bem como as estatísticas de acesso demonstraram, no ano de 2014, 8.411.112 acessos, com uma média mensal de visitas por ano em ascensão nos últimos 10 anos.

No que diz respeito especificamente à análise dos critérios em questão, o resultado pode ser organizado em duas conclusões: A primeira refere-se ao grau de transparência do sítio, tendo como base o modelo australiano e a segunda aborda a classificação do Portal da Transparência de acordo com os requisitos democráticos. Vale ressaltar que, ao utilizar o modelo ANAO-OGO, o tema escolhido como objeto de pesquisa foi a Defesa Nacional.

No tocante à primeira classificação do portal, em estágios de 1 a 4, identificou-se que o Portal da Transparência mantém um fluxo aberto de informações, com a divulgação de dados relevantes. Além disso, o acesso aos bancos de dados realiza-se sem a necessidade de senha. O canal “Fale Conosco”,

para sanar dúvidas sobre o portal, possibilita a interação com o cidadão. Mas, ao disponibilizar informações para *download de dados*, o sítio apresenta as informações de forma confusa. Nas consultas realizadas no portal, no que diz respeito ao tema Defesa Nacional, encontraram-se tanto gastos diretos como transferências de recursos, com um nível de detalhamento satisfatório. Da mesma forma, constatou-se a possibilidade de acompanhar as previsões e as receitas realizadas.

Já na segunda classificação, premissas democráticas, a consulta demonstrou os seguintes resultados: quanto à publicidade o portal apresentou um nível bastante razoável no que diz respeito aos 4 níveis (utilitário, informativo, instrutivo, argumentativo), ou seja, tornar o Estado mais visível ao cidadão;. Entretanto, no que tange à responsividade e à porosidade, a análise demonstrou a ausência de canais mais densos cujo intuito seria dar justificativas públicas num fórum *online*, estabelecendo uma relação comunicativa discursiva.

Portanto, o Portal da Transparência apresentou um nível de transparência que demonstrou aspectos que vão desde o quantitativo de informação até a sua acessibilidade e inteligibilidade, tendo, como exemplo, vídeos sobre educação cidadã para auxiliar em aulas e workshops, tratando instrutivamente de temáticas como accountability, combate à corrupção e controle social do dinheiro público.

Com relação ao tema defesa nacional, o portal da transparência apresenta dados que possibilitam o acompanhamento das ações estatais nesse assunto. Em um Estado Democrático de Direito, a sociedade tem o direito à boa gestão dos bens públicos e os administradores públicos o dever de prestar contas. Portanto, a Defesa Nacional, por constituir-se como bem público, pois considera-se não-rival (aquele que a ser consumido, por alguém não chega a impedir sua disponibilidade para outros) e não-exclusivo (aquele cujo proveito não pode ser impedido pelo seu provedor); e por apresentar características singulares, requer um entendimento maior da sociedade sobre o assunto tanto pelas suas peculiaridades como pela geração de externalidades positivas.

Dessa forma, o Portal da Transparência, ao apresentar um nível de transparência, no tema defesa nacional, com ênfase na publicidade, não alcançou os outros pressupostos democráticos: responsividade e porosidade. Além disso, a falta de interatividade do portal aliada a ausência de uma instância de integração do controle interno do Ministério da Defesa e dos controles internos dos demais ministérios, e pelo fato dos próprios controles internos dos comandos militares não



se subordinarem ao controle interno do Ministério da defesa criam uma dificuldade na consolidação dos dados.

Vale ressaltar que as externalidades positivas geradas pela Política de Defesa Nacional, como por exemplo, o desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento para a base industrial de defesa, que gera tecnologia para a indústria aeroespacial; a geração de empregos qualificados; o desenvolvimento de patentes, fomenta o desenvolvimento nacional e requer amplo conhecimento dessas informações por parte da sociedade. O Portal da Transparência, ao apresentar a Política de Defesa Nacional, não disponibilizou essas informações de maneira inteligível e, conseqüentemente, não contribuiu para a formação de uma cultura de *defesa* no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Adriana. **Autoetnografia e inserção online**. O papel do “pesquisador insider” nas práticas comunicacionais das subculturas da Web. Trabalho aprovado para o XVII COMPÓS. São Paulo: Biblioteca da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, 2008.

FRAGOSO, Suely. **Métodos de pesquisa para internet**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2013.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

\_\_\_\_\_. **Participação política online: questões e hipóteses de trabalho**: Porto Alegre: Sulina, 2011.

\_\_\_\_\_. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v.1, n.27, p.58-78, 2005a.

\_\_\_\_\_. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteira**, São Leopoldo, v.3, n.7, p. 214-222, 2005b.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2011.

LIMA, Rosa. **Brasil Eficiente, Brasil Cidadão: a tecnologia a serviço da justiça social**. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais Ltda., 2003.

PERRI, E-governance. Do digital aids make a difference in policy making?, In: **DESIGNING E-GOVERNMENT**, [S. I.]: Prins J.E.J.; Kluwer Law International, 2001, p. 7-27.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

VILELLA, Renata Moutinho. **Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação da Escola de Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

VON KROGH, G.; ICHIJO, K.; NONAKA, I. **Facilitando a criação de conhecimento: reinventando a empresa com o poder da inovação contínua**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

ZWEERS, K.; PLANQUÉ, K. Electronic Government: from a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach. In: **DESIGNING E-GOVERNMENT**, [S. I.]: Prins J.E.J.; Kluwer Law International, 2001. p. 92.