

# Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 18 · 2019



Controladoria-Geral da União

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 11 • Nº 18 • 2019

Wagner de Campos Rosário  
**Ministro da Controladoria-Geral da União**

José Marcelo Castro de Carvalho  
**Secretário-Executivo**

Antônio Carlos Bezerra Leonel  
**Secretário Federal de Controle Interno**

Gilberto Waller Júnior  
**Corregedor-Geral da União**

Valmir Gomes Dias  
**Ouvidor-Geral da União**

Cláudia Taya  
**Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção**

João Carlos Figueiredo Cardoso  
**Secretário de Combate à Corrupção**

---

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

---

**Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

# REVISTA DA CGU

---

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

## CONSELHEIROS DA REVISTA

---

*Dr. Alcides Costa Vaz - UnB*  
*Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS*  
*Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG*  
*Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB*  
*Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP*  
*Dra. Cecília Olivieri - USP*  
*Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB*  
*Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG*  
*Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB*  
*Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB*  
*Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA*  
*Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA*  
*Dr. José Matias-Pereira - UnB*  
*Dr. Luciano da Ros - UFRGS*  
*Dr. Matthew M. Taylor - American University*  
*Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur*  
*Dr. Marco Cepik - UFRGS*  
*Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB*  
*Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC*  
*Dr. Max Cirino de Mattos - UNA*  
*Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN*  
*Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra*  
*Dr. Robert Gregory Michener - FGV*  
*Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB*  
*Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG*

## CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

---

*M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe*  
*M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor*  
*M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora*  
*Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor*  
*M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho, editor*  
*M. Sc. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor*

## REVISÃO GERAL

---

*Dra. Ana Júlia Possamai*  
*M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas*  
*Dra. Izabela Moreira Corrêa*  
*M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha*  
*Pedro Duarte Blanco*  
*Dra. Raquel Lima Scalcon*  
*Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo*

## REVISÃO DUPLO CEGA

---

*Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins*  
*Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais*  
*Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará*  
*Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União*  
*Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense*  
*Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo*  
*Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha*  
*Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União*  
*Cássio Mendes David de Souza – Controladoria-Geral da União*  
*Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas*  
*Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro*  
*Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União*  
*Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio*  
*Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União*  
*Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará*  
*Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte*  
*Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União*  
*Esdras Carlos de Santana – Marinha*  
*Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas*  
*Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos*  
*Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil*  
*Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES*  
*Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União*  
*Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União*  
*Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA*  
*Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia*  
*Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*  
*Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso*  
*Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional*  
*Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP*  
*Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília*  
*Isolda Lins Ribeiro – Initia Via*  
*Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União*  
*Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde*  
*João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen*  
*Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia*

*José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União*  
*Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional*  
*Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*  
*Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União*  
*Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União*  
*Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União*  
*Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa*  
*Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3ª Região*  
*Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo*  
*Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.*  
*Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD*  
*Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília*  
*Luíza Galiazzi Schneider – Controladoria Geral da União*  
*Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União*  
*Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União*  
*Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União*  
*Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG*  
*Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União*  
*Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal*  
*Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União*  
*Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União*  
*Patrick Del Bosco de Sales – Marinha*  
*Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União*  
*Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro*  
*Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União*  
*Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio*  
*Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União*  
*Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)*  
*Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão*  
*Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz*  
*Simone Cristine Araújo Lopes - UFJF*  
*Taiana Fortunato Araújo - Inmetro*  
*Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC*  
*Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

# ÍNDICE

---

## **AVALIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO SETOR AQUÍCOLA BRASILEIRO: o programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura de 2007 a 2011** 1026

*EVALUATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE BRAZILIAN AQUACULTURE SECTOR: the federal program for the Sustainable Development of Aquaculture from 2007 to 2011*

Andre Luiz Marques Serrano, Patrícia Guarnieri,  
Luiz Medeiros de Araujo Neto e Fernanda Ledo Marciniuk

## **COMPETÊNCIA EM INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL** 1041

*INFORMATION LITERACY AND DIGITAL INCLUSION IN BRAZIL*

Orlando Vieira de Castro Junior

## **CULTURA DO ESCÂNDALO E A “ORTODONTIA” DA ACCOUNTABILITY EM DEMOCRACIAS RECENTES: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato”** 1053

*CULTURE OF SCANDAL AND THE “ORTHODONTIA” OF ACCOUNTABILITY IN RECENT DEMOCRACIES: the anti-corruption reforms in Brazil in the “Car Wash Era”*

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

## **GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência** 1075

*GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: the use of technologies for preventing corruption and promoting transparency*

Ana Cláudia Farranha e Murilo Borsio Bataglia

## **OS CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E AS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS: o caso da Lei nº 12.846/2013** 1098

*THE PATHS FOR THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE INTERNATIONAL INFLUENCES: the case of Law n. 12,846/2013*

Renata Machado dos Santos Gomes e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

## **PERCEPÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ESTADUAL E DAS GESTÕES MUNICIPAIS EM PERNAMBUCO** 1115

*PERCEPTION OF CITIZENS ON TRANSPARENCY PORTALS OF STATE GOVERNMENT AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO*

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Luiz Carlos Marques Dos Anjos, Milena Rayane Lopes dos Santos e Rommel de Santana Freire

# PERCEPÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ESTADUAL E DAS GESTÕES MUNICIPAIS EM PERNAMBUCO<sup>1</sup>

*Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Luiz Carlos Marques Dos Anjos, Milena Rayane Lopes dos Santos e Rommel de Santana Freire*

## **Resumo:**

Os portais da transparência vêm se consolidando como um canal de interação entre o governo e a sociedade, sendo um recurso que viabiliza a participação dos cidadãos no acompanhamento da implantação de políticas públicas, das prestações de contas e na fiscalização dos recursos públicos. Conhecendo sua importância esse estudo buscou avaliar, a partir da ótica dos indivíduos, a percepção dos pernambucanos em relação aos portais da transparência dos governos municipais e da gestão estadual de Pernambuco. Através da aplicação de um questionário, elaborado com o que preconiza a literatura e de aspectos relativos à utilização dos portais da transparência, 124 pernambucanos foram entrevistados, sendo possível observar que pouco mais da metade dos entrevistados utilizam os portais, com baixa frequência de acesso. Observou-se, também, problemas em localizar as informações demandadas, além de obstáculos que abrangem a forma de disponibilização das informações, linguagem empregada e a dificuldades em utilizá-las. Nesse aspecto, alguns problemas de acessibilidade poderiam ser solucionados com a disponibilização de um manual de navegação, comentários explicativos para as informações financeiras e aplicação de ferramentas dinâmicas, como gráficos e mapas. Ademais, verificou-se que os portais se destacam como uma ferramenta de aproximação do governo com a sociedade e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Por fim, o estudo destaca a relevância em compreender as demandas da sociedade sobre os portais eletrônicos para uma comunicação mais efetiva com o governo, auxiliando no desenvolvimento de um instrumento mais assertivo para relação entre ambos.

## **PERCEPTION OF CITIZENS ON TRANSPARENCY PORTALS OF STATE GOVERNMENT AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO**

## **Abstract:**

*Transparency portals have become a channel for interaction between government and society, and it is a tool that enables citizens to participate in monitoring the implementation of public policies, the provision of accounts and the monitoring of public resources. Knowing its importance, this study sought to evaluate, from the perspective of the individuals, the perception of residents of the state of Pernambuco in relation to the transparency portals of the municipal governments and the state management of Pernambuco. Through the application of a questionnaire, elaborated with what the literature advocates and aspects related to the use of transparency portals, 124 Pernambuco residents were interviewed, and it is possible to observe that a little more than half of the interviewees use the portals, with low frequency of access. There were also problems in*

---

<sup>1</sup> Artigo submetido em 01/10/2018 e aprovado em 08/01/2019.



locating information, as well as obstacles related to the way information is made available, the language used and difficulties in using them. In this respect, some accessibility problems could be solved by providing a navigation manual, explanatory comments for financial information and applying dynamic tools such as charts and maps. In addition, it was verified that the portals stand out as tools for bringing government closer to society and monitoring the application of public resources. Finally, the study highlights the relevance of understanding the demands of society on electronic portals for a more effective communication with the government, helping in the development of a more assertive instrument for their relationship.

*Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio - Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Universidade Federal de Pernambuco (2017-2018), Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (2016), Monitor da Disciplina Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2015-2016) e Membro do Observatório UFPE de Transparência Pública (2015-2016), projeto de extensão do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco. Possui interesse em desenvolver pesquisas no âmbito da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, abrangendo Avaliação de Desempenho, Ciclos Políticos, Incentivos, Responsabilização Governamental e Resultados Eleitorais, bem como aberto a trazer discussões inicialmente abordadas pela Economia e Ciência Política para a Contabilidade.*

*Luiz Carlos Marques Dos Anjos - Professor adjunto Do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, sendo membro do respectivo programa de pós graduação. Possui graduação, mestrado e doutorado em contabilidade pelo Programa de Contabilidade Multi-institucional e Inter-regional da UFPE. Seu foco de estudo é o uso de informações contábeis para o processo de tomada de decisão. Ele já trabalhou nas seguintes áreas: contabilidade, gestão financeira e planejamento estratégico. As principais áreas de pesquisa são contabilidade de custos, controladoria, contabilidade gerencial, remuneração de executivos, medição de desempenho, pequenas e médias empresas.*

*Milena Rayane Lopes Dos Santos - Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco (2017-2018), Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (2016), Monitora da disciplina de Contabilidade Geral (2014-2015). Atualmente participante no projeto de extensão do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco. Com experiência em Auditoria e Contabilidade.*

*Rommel de Santana Freire - Professor do Departamento de Finanças e Contabilidade (DFC) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Rommel de Santana Freire é bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, Brasil, 1999), é especialista em Perícia Contábil na Universidade Potiguar (UnP, Brasil, 2002). cursou mestrado Administração, com ênfase na área de finanças de empresas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB, Brasil, 2005) e doutorado em Administração, na área de finanças de empresas, na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil, 2014), com estágio de doutorado na University of Houston (UH, Estados Unidos, 2011/2012). Principais áreas de atuação e pesquisa são nas áreas de Contabilidade e Finanças Corporativas, com ênfase no mercado de emissões de carbono, Finanças Públicas, com ênfase em gestão e transparência pública.*

# 1. Introdução

Com o objetivo de assegurar o direito de acesso à informação pela população o governo federal promulgou em novembro de 2011 a Lei n. 12.527, mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Criada com o intuito de assegurar o acesso às informações públicas, a LAI se baseia na utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para proporcionar a cultura da transparência na administração pública, desenvolvendo o controle social (BRASIL, 2011). Com base na LAI, os órgãos e entidades públicos deverão utilizar os meios e instrumentos necessários para a divulgação de informações nos chamados sítios oficiais da internet, popularmente conhecidos como portais da transparência.

O portal da transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) lançado em novembro de 2004 para o Governo Federal com a proposta de consolidar informações sobre programas e ações do Poder Executivo Federal em uma página eletrônica na internet, permitindo à população acompanhar como os recursos públicos estão sendo aplicados e contribuindo para fiscalização dos gestores e representantes políticos. Nos demais entes federativos, o desenvolvimento dos portais se consolidou com a promulgação da LAI, em 2011, ficando obrigatório aos municípios com mais de dez mil habitantes a divulgação das suas atividades na internet.

Antes disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi o normativo que estabeleceu inicialmente as ações para aprimorar a responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos, incentivando a ampla divulgação de informações fiscais à sociedade. Além da referida norma, a Lei Complementar n. 131, também conhecida como Lei da Transparência, determinou a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Com essas leis e mais recentemente com a LAI, os entes federativos avançaram no desenvolvimento de ferramentas que viabilizassem a divulgação das suas informações.

Com as iniciativas de ampliação do acesso da população às informações públicas, a sociedade passa a ser parte integrante da gestão, podendo acompanhar as decisões tomadas pelas instituições e exigir a correta aplicação dos recursos públicos. Essa questão pode ser percebida a partir da mensuração da CGU de que o Portal da Transparência do Governo Federal registrou recorde de acessos em 2016, com mais de 21,6 milhões de visitas, cuja média mensal foi de 1,8 milhões, número 32,5% superior em relação a 2015.<sup>2</sup> Não obstante, além do acesso às informações divulgadas obrigatoriamente nas páginas por meio da transparência ativa, o Governo de Pernambuco obteve, no ano de 2017, 1.786 pedidos de acesso a informações abrangendo a execução orçamentária e financeira dos recursos, auditoria e prestação de contas, licitações e contratos, convênios, dentre outros, o que demonstra a aproximação da sociedade às atividades governamentais.<sup>3</sup>

Haswani (2013) compreende que o desenvolvimento dos portais da transparência favorece o processo comunicativo entre o governo e a sociedade. Dessa forma, a população passa a ser um agente ativo no requerimento de informações a partir das suas necessidades. Para além disso, os portais são canais que produzem espaços de integração e socialização, cuja comunicação deve ser plena para oferecer aos cidadãos condições de se expressar, emancipar-se e compreender-se (DUARTE, 2012).

2 <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/01/portal-da-transparencia-do-governo-federal-registra-recorde-de-acessos-em-2016>

3 <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/88b12ae9-a763-47cb-b75c-b76bb0085bc5/resource/3771d381-c053-4c41-b6cb-51218c3f1ba9/download/relatorio-n-010.2018-cic-relatorio-estatistico-lai-anual-jan-a-dez-2017.pdf>

Na esfera pública, os atores precisam estar preparados e capacitados para fornecer informações a partir das demandas específicas dos indivíduos. Nesse sentido, a Teoria da Comunicação auxilia a estudar a relação entre quem emite e quem recebe a mensagem, solucionando problemas técnicos e viabilizando, na percepção de Juarez (2007), uma relação que estimula um processo democrático, de transparência e de controle.

Desse modo, os portais da transparência se consolidam como canais que favorecem a relação da sociedade com o governo; logo, assimetrias informacionais, falta de divulgação, divulgação parcial ou distorcida, desatualização e burocratização são questões que dificultam não somente a utilização do portal, mas o processamento das informações como um meio de instrumentalização do controle social.

No Brasil, diversos estudos buscaram avaliar o cumprimento das Leis que tratam sobre a divulgação de informações públicas em meios eletrônicos de acesso pelos municípios e estados brasileiros (MATOS et al., 2013; RESENDE e NASSIF, 2015; ARAÚJO et al., 2015; PEREIRA et al., 2016), além de avaliar a transparência das instituições frente ao nível socioeconômico da região (WRIGHT e PAULO, 2014; ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014; MELO et al., 2016; ANJOS e BARTOLUZZIO, 2016). No entanto, poucos estudos buscaram trazer uma avaliação sob a ótica dos indivíduos, como apresentado por Freire e Batista (2016), que investigaram como os usuários avaliam o Portal da Transparência através de uma

parceria entre a Universidade de Brasília (UNB) e a Controladoria-Geral da União.

Nessa perspectiva, esse estudo buscou investigar a percepção dos cidadãos sobre os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco. Através de um questionário, aplicado no Blog e na página do Observatório UFPE de Transparência Pública, buscou-se evidenciar as principais dificuldades no acesso, pontos positivos e negativos na utilização das páginas e o que pode ser melhorado para uma melhor utilização da ferramenta pela sociedade, abrangendo as demandas que podem surgir na perspectiva do usuário. Com isso, gerou-se a seguinte questão-problema: como os pernambucanos percebem os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco?

O estudo se justifica por desenvolver uma avaliação sobre as ferramentas de promoção à informação que ultrapassam o aspecto normativo, ou o cumprimento das diretrizes base da Lei de Acesso à Informação. Através de uma avaliação direta dos usuários da informação espera-se identificar pontos positivos e negativos na utilização das páginas eletrônicas disponíveis e o que pode ser ajustado para viabilizar uma maior participação e satisfação social. Isso porque os mecanismos de transparência podem não estreitar, necessariamente, a relação entre o Estado e a sociedade, munindo a população de informações que permitam o exercício da cidadania (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014).

## 2. Fundamentação Teórica

### 2.1. Teoria da comunicação

Para Maffesoli (2003), a comunicação é o que nos liga ao outro. É uma espécie de cimento social por meio da qual não podemos nos compreender individualmente, mas podemos existir e nos compreender na relação com o outro, com os indivíduos ligados uns aos outros por meio da comunicação.

Ao discutir conceitos e modelos de comunicação, Sampaio (2001) afirma que o processo comunicacional é uma questão de transporte entre dois pontos, em que as mensagens e os significados são enviados por um emissor e identificados por um receptor, sendo o sistema de comunicação, segundo Juarez (2007), constituído por cinco elementos que asseguram a troca de informação:

- Emissor: quem cria e transmite a mensagem;
- Mensagem: o que une o emissor ao receptor (emissor-mensagem-receptor);
- Código/sinal: conjunto de dados conhecidos pelos usuários, sendo utilizado para tornar o conteúdo da mensagem compreensível;
- Canal: assegura a circulação da mensagem entre emissor e receptor;
- Receptor: aquele cuja mensagem é destinada, podendo ser um indivíduo ou grupo de indivíduos.

Para Juarez (2007), o elemento fundamental da comunicação é o emissor, considerando as suas intenções e finalidades, incluindo também características como a credibilidade de quem emite as mensagens, que possuem efeitos distintos a depender da confiabilidade de quem as externa, estando elas relacionadas com a realidade do conteúdo.

Entretanto, nesse processo, interferências podem prejudicar o entendimento da mensagem pelo receptor, que é recebida de maneira distorcida da que foi emitida. Mais conhecidos como ruídos de comunicação, podem ocorrer também de maneira visual, como borrões e rabiscos, considerados distúrbios no processo de comunicação (MOTA, COELHO e QUEIROZ, 2014).

No que compete a relação entre quem emite e recebe a mensagem, Juarez (2007) aponta que as qualidades e os atributos do emissor condicionam o grau de influência sobre o receptor, podendo dar lugar a estereótipos que fazem aumentar a distância entre ambos. Além disso, quem emite e quem recebe a mensagem deve compartilhar o mesmo sistema de sinais, sendo necessário que exista concordância entre as intenções e objetivos do emissor e as expectativas do receptor, cuja relação estimula um processo democrático, de transparência e de controle de ambas as partes.

Nesse sentido, a Teoria da Comunicação, segundo Mota et al. (2014), constata que a eficácia de uma mensagem é medida pela quantidade de informação assimilada pelo receptor, sendo uma ferramenta de redução de incertezas, considerando a capacidade do usuário em interpretá-la. Caso não seja possível sua interpretação, Dias Filho (2000) afirma que não se pode dizer que ocorreu a comunicação, pois não foi um código capaz de unir quem transmite e quem recebe a mensagem, sendo, portanto, um ruído.

Dessa maneira, fica evidente que foi com o objetivo de solucionar problemas técnicos de comunicação que a Teoria da Comunicação (TC) adquiriu importância em diversas áreas do conhecimento, como a Matemática e Linguística (MATTERLART e MATTERLART, 2011). Na esfera pública, esse processo acontece pela inclusão dos atores sociais para participar da formação de ações ou políticas que beneficiem a sociedade, envolvendo o cidadão em um fluxo comunicativo entre o Estado e a Sociedade (BONFIM, 2015).

Esse recurso inclusivo precisa estar fortalecido na esfera pública, pois os gestores precisam estar capacitados e preparados para fornecer as informações demandadas pela população.

Nesse ponto, Haswani (2006) afirma que falar de comunicação estatal no Brasil significa enfrentar um processo social que engloba diversos atores e contextos, pois, ao utilizarmos como abordagem a relação entre Estado e cidadãos, esta se apresenta como um confronto, tanto na perspectiva de reconstruir o Estado, como da cidadania.

Além disso, a comunicação e a cidadania são conceitos interligados na perspectiva de Duarte (2012), desse modo, a comunicação deve ser plena para oferecer ao cidadão condições de se expressar, emancipar-se e compreender-se, resultando na realização de uma cidadania ativa. Essa comunicação pública e governamental estaria, portanto, dependente do progresso das instituições, para Bonfim (2015) amparada na premissa de que sem a evolução das

organizações públicas a sociedade terá dificuldade em reconhecer no Estado um promotor do bem-estar social.

Por fim, o desenvolvimento do processo comunicativo entre governo e sociedade indica, na percepção de Haswani (2013), que a população passou de um sujeito passivo, usufruindo de alguns serviços na esfera pública, para um indivíduo capaz de manifestar necessidades, descontentamentos e opiniões que satisfaçam às suas exigências. Já no âmbito político é importante compreender as formas de relação entre emissor e receptor, considerando que os meios de comunicação produzem espaços públicos, desempenhando funções de integração e socialização, através do exercício do controle sobre as políticas com base na liberdade e na democracia (JUAREZ, 2007).

## 2.2. Portais da transparência

As questões relacionadas à transparência pública vêm ganhando destaque na medida em que as pessoas começam a compreender que possuem o direito de acompanhar, fiscalizar e cobrar a correta aplicação dos recursos públicos, exercendo a cidadania e trazendo à prática o exercício do controle social.

Nesse aspecto, diversos dispositivos legais foram criados desde a Constituição Federal de 1988 com o objetivo de ampliar o acesso da população às informações públicas, como a Lei Complementar n. 100 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), Lei Complementar n. 131 (Lei da Transparência) e a Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que objetivou implantar a cultura de acesso na administração pública criando ferramentas de promoção à cidadania que garantem o conhecimento das ações da administração pública por parte dos cidadãos.

Com a aplicação desses normativos a publicidade passou a exercer, segundo Haswani (2013), elo indispensável da informação e da comunicação, visto que a administração pública fornecerá subsídios para o exercício da cidadania e a efetiva participação da sociedade nas atividades públicas, possibilitando o exercício do controle social.

Para a CGU (2011), a criação do portal da transparência objetivou superar a cultura de sigilo na administração pública, por meio do incentivo à cultura de acesso, legitimando sempre a demanda da população por informações públicas, tornando efetivo o livre ingresso e requerimento de informação por qualquer cidadão.

Nesse sentido, os portais foram criados com o compromisso de assegurar uma boa e correta aplicação de recursos públicos, por meio do aumento da transparência na gestão pública, disponibilizando dados que permitam ao cidadão acompanhar como os recursos estão sendo aplicados, viabilizando com isso sua fiscalização.

*O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (BRASIL, 2016).*

Como um espaço democrático e de livre acesso, não é necessário nenhum tipo de senha ou qualquer identificação dos usuários, isso porque o portal da transparência objetiva unificar informações sobre a aplicação de recur-

tos em diversos níveis, pois como apontam Cruz, Silva & Santos (2009) a transparência deve alcançar todas as atividades realizadas, de forma que os cidadãos possam acessar e compreender tudo o que está sendo realizado pelos agentes governamentais.

Com isso, o portal se torna um elemento de controle da gestão pública, incentivando que os gestores apliquem os recursos públicos de maneira que atenda as demandas da sociedade, pois seu acompanhamento é acessível a qualquer indivíduo que o acesse. Nesse ponto, Neves (2013) contribui ao afirmar que o escopo dos portais de transparência se ampliou, ultrapassando uma visão acerca do dinheiro público para uma visão da aplicação dos recursos públicos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Para Neves (2013) os portais da transparência tinham inicialmente o objetivo de fornecer informações sobre os gastos públicos. No entanto, o escopo se ampliou para uma visão sobre o emprego dos recursos públicos, abrangendo informações sobre imóveis funcionais, quadro de servidores, pessoas e organizações impedidas de prestarem serviços com a administração pública e etc.

### 2.3. Uso de informações contábeis por usuários externos

Ao discutir sobre o Estado é importante compreender que este é representante da sociedade, nesse sentido, suas ações devem estar pautadas no interesse social, considerando as diversas necessidades da população. Nessa questão, Toro (2005) declara que o Estado é a representação do que a sociedade faz de si mesma, produtor e, ao mesmo tempo, produto da sociedade:

*Se cabe ao Estado (como instância normativa e de controle da comunicação pública) a missão de convocar os agentes a participarem, restam ainda por caracterizar os espaços onde se formaliza esta participação, a esfera pública. A esfera pública é esse conjunto de espaços físicos e imateriais em que os agentes sociais podem efetivar sua participação no processo de comunicação pública (MATOS, 2009).*

Entretanto, vale ressaltar que mesmo havendo a obrigatoriedade de divulgar informações preliminares, através da transparência ativa, como estrutura organizacional e totais de receitas e despesas, essas informações não podem ser consideradas sinônimos de comunicação. Nesse ponto, Duarte (2011) indica que informar é necessário, mas não suficiente; a comunicação é um processo permanente de troca de informações, estas consideradas a matéria-prima da comunicação, que podem partir de demandas específicas da população em geral.

Os portais são, portanto, canais necessários para garantir a acessibilidade de conteúdo, convidando a população a participar das atividades públicas, permitindo com isso a ocorrência de reivindicações sociais, pois a sociedade pode solicitar mudanças e/ou melhorias relativas à aplicação dos recursos públicos, como apontam Cruz, Ferreira, Silva & Macedo (2012) a transparência aproxima o Estado e a sociedade e amplia o acesso da população às informações públicas.

Se a transparência das ações públicas deve ser efetivada pelo Estado, enquanto representante da população, é a partir do engajamento da sociedade civil que a fiscalização das atividades públicas pode ser evidenciada. Ou seja, os indivíduos precisam estar orientados e capacitados a acessar as informações divulgadas e a administração pública focada na melhor forma de comunicação, visando o interesse público. Assim, a sociedade, além de acessar as informações, terá condições de compreender as ações governamentais ao tempo em que poderá auxiliar na melhoria da gestão.

Nessa questão Bonfim (2015) reconhece que se os serviços estão sendo redesenhados para ter mais foco no cidadão, sua comunicação também deve estar orientada para os sujeitos, que devem estar empoderados e engajados, formando uma sociedade da informação.



Esse comprometimento da sociedade se torna relevante, pois, mesmo as instituições públicas implantando instrumentos para maior participação popular, observa-se que essas estruturas de participação ainda são pouco organizadas, tendo as novas tecnologias da informação influenciado o processo de transformação da sociedade brasileira, estimulando a participação política (DUARTE, 2012).

Haswani (2013) também defende a participação popular na formulação e na gestão de políticas públicas como meio de assegurar a efetivação da igualdade. Já para Duarte (2012) a participação da sociedade é indispensável no processo de construção da cidadania. Isso significa que a participação da sociedade nas atividades públicas, além de uma ferramenta que permite a promoção da cidadania, reduz desigualdades e propicia a construção do Estado nos moldes do interesse da população.

No entanto, ruídos na comunicação ainda atrapalham esse processo, seja pela indisponibilidade das informações, dificuldade de acessá-las e, especialmente, interpretá-las. Duarte (2012) aponta que os cidadãos enfrentam problemas relacionados à informação que está sendo disponibilizada, que nem sempre é o que eles necessitam, além da política de que basta a divulgação dos dados na internet, não interessando se a população conseguiu acessá-los, pois na sua visão a transparência já estaria assegurada com a divulgação dos dados em páginas oficiais na internet.

No entanto, vale ressaltar que dar publicidade não significa, necessariamente, dar transparência. Nesse sentido, Figueiredo e Santos (2013) afirmam que a publicidade das ações públicas não é suficiente, havendo uma preocupação com a qualidade das informações divulgadas. Nesse aspecto, a transparência pode ser viabilizada através de uma informação completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão (ALÓ, 2009).

Isso indica que a mudança deve partir da própria administração pública, como orienta Haswani (2013), as informações precisam estar acessíveis e compreensíveis, inicialmente, ao público interno, ou seja, os agentes públicos. Com as informações processadas no interior das instituições a sua divulgação se daria de forma mais eficiente e supriria as necessidades da população. Uma melhor divulgação de dados e informações pode ser obtida, por exemplo, através da transformação de números em mapas e gráficos interativos, facilitando assim a assimilação da mensagem disponibilizada pelo emissor:

*Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (accountability), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto (KUNSCH, 2013).*

Pensar nesse processo de mudança significa visualizar a comunicação como um recurso que deve atingir toda a organização pública e a sociedade civil, considerando que o ato comunicativo nessas instituições se dá por dois processos, o de informar e o de negociar (SOARES e MONTEIRO, 2012).

Já a população, como usuária das informações divulgadas pela administração pública, deve utilizá-las como instrumento de mudança social, empregando-as como ferramenta de diminuição de desigualdades e implantando políticas públicas que se assemelham às demandas populares, considerando que os elementos-chave de um bom governo são a transparência e o acesso dos cidadãos ao processo decisório, considerando suas necessidades específicas (KERCKHOVE, 2008).

## 3. Procedimentos Metodológicos

### 3.1. Amostra

A população do estudo abrange todos cidadãos residentes no Estado de Pernambuco, selecionados aleatoriamente sem nenhum critério discriminante, como sexo, formação, faixa etária, área de atuação e etc. Para obter as informações da população-alvo foi divulgado um questionário por meio do Blog e da página do Facebook do Observatório UFPE de Transparência Pública, projeto de extensão do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e via e-mail.

No Facebook, o questionário alcançou 591 pessoas em 15 compartilhamentos, desse total, 127 cidadãos participaram respondendo as questões. No entanto, a amostra foi reduzida a 124 respostas devido à exclusão de três respondentes que não moram no Estado de Pernambuco. Dada a dificuldade em encontrar uma grande quantidade de respostas, utilizou-se uma amostra não-probabilística, ou por conveniência, pois a variabilidade amostral não pode ser estabelecida com precisão (STEVENSON, 2001).

### 3.2. Questionário e coleta de dados

O questionário foi elaborado pelos autores considerando o que preconiza a literatura pesquisada, além de aspectos relativos ao uso dos portais da transparência, a saber: (a) utilização e frequência de acesso; (b) localização das informações; (c) dificuldades encontradas; (d) o que pode ser melhorado; (e) utilização dos portais como meio de

aproximar o governo da sociedade e como ferramenta de fiscalização dos recursos públicos; e (f) avaliação da satisfação dos cidadãos. Sua disponibilização ocorreu por meio do Google Drive, ferramenta disponibilizada pelo Google, com o total de 11 questões.

## 4. Análise dos Resultados

Nessa seção será realizada uma análise descritiva dos dados obtidos a partir do questionário aplicado com o auxílio do *Statistical Package for Social Sciences* – SPSS,<sup>5</sup> versão 22. Sempre que necessário foi utilizada a tabela de referência cruzada para buscar a associação entre duas variáveis, aplicando o teste não-paramétrico Qui-quadrado de Pearson.<sup>6</sup> A hipótese em teste é a de

que as variáveis testadas são independentes (MARTINS e THEÓPHILO, 2007).

Traçando um perfil inicial dos entrevistados, é possível afirmar que dos 124 participantes a maior parte não é servidor público (68%), enquanto aqueles que trabalham prestando algum tipo de serviço público totalizam cerca de 32% das respostas, conforme Tabela 1.

5 O *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)* é um software de organização e análise de dados estatísticos frequentemente utilizado em pesquisas nas ciências sociais aplicadas. O programa permite a realização de análises estatísticas e a associação entre variáveis.

6 O teste Qui-quadrado de Pearson serve para testar se duas variáveis categorizadas são independentes. O teste Qui-

quadrado verifica se há adequação de ajustamento entre as frequências observadas e as frequências esperadas dos eventos considerados. A hipótese nula afirmará não haver discrepância entre as frequências observadas e esperadas, enquanto que a hipótese alternativa afirmará que as frequências observadas e esperadas são discrepantes (Martins; Theóphilo, 2007).



**TABELA 1 – PRESTADORES E NÃO PRESTADORES DE SERVIÇO PÚBLICO**

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
É servidor público?	Sim	40	32%
	Não	84	68%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2 mostra que mais da metade dos entrevistados já acessaram os portais da transparência do estado ou do município em que residem (57%), enquanto 53 participantes (43%), afirmaram nunca terem utilizado tais páginas.

**TABELA 2 – ACESSO AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Já acessou os portais da transparência do estado ou município em que reside?	Sim	71	57%
	Não	53	43%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Questionados sobre a frequência na utilização dos portais da transparência de uma forma mais ampla (cabendo tanto estado, municípios e união), a maioria das respostas (ver Tabela 3) indica que o acesso ocorre poucas vezes ao ano (66%), seguido de pelo menos uma vez por mês (24%). Se considerarmos o acesso diário, semanal e pelo menos uma vez por mês como um acesso frequente aos sítios eletrônicos, teríamos que aproximadamente 34% dos participantes fazem o acesso com certa habitualidade, enquanto os demais utilizam com pouca regularidade, indicando que a frequência de acesso é superior a um mês.

**TABELA 3 – FREQUÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Com que frequência você utiliza os portais da transparência?	Poucas vezes ao ano	47	66%
	Pelo menos uma vez por mês	17	24%
	Diariamente	4	6%
	Semanalmente	3	4%
Total		71	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a localização das informações entre os usuários que utilizam os portais, observou-se a dificuldade na localização das informações. Isso porque, do total de entrevistados, cerca de 54% encontram alguma dificuldade em localizar as informações (abrangendo tanto aqueles que localizaram poucas vezes quanto os que nunca identificaram as informações demandadas), o que pode ser um fator que reflete na quantidade de acesso aos portais, isso porque, se existe uma barreira em identificar as informações, o nível de participação da sociedade nesses canais tende a diminuir.

**TABELA 4 – LOCALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES**

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Você localiza as informações que procura?	Poucas vezes	34	48%
	Sim	33	46%
	Nunca	4	6%
	Total	71	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Compreendendo que mais da metade dos entrevistados encontram alguma dificuldade para localizar as informações, como mostra a Tabela 4, buscou-se compreender quais são as principais objeções, assim como sugestões de pontos a serem aprimorados nas páginas de transparência. Os resultados indicados na Tabela 5 apontam que os principais obstáculos são relacionados à demora em localizar as informações (33%); à linguagem utilizada, que por ser de caráter técnico, não são vistas como acessíveis aos entrevistados (24%); à dificuldade de navegação (22%) e à utilização dos dados e das informações divulgadas (9%).

**TABELA 5 – DIFICULDADES INDICADAS PELOS ENTREVISTADOS NO ACESSO AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

DIFICULDADES INDICADAS PELOS PARTICIPANTES	(%) PERCENTUAL
Demora para localizar a informação	33%
Linguagem muito técnica	24%
Dificuldade de navegação	22%
Não encontro dificuldades	12%
Utilizar os dados e informações divulgadas	9%

Fonte: Elaboração própria.

Essas dificuldades no acesso aos portais podem prejudicar a localização ou o entendimento da mensagem pelo receptor, ou seja, ruídos comunicacionais. Ressalta-se também a posição de Mota et al. (2014) de que a eficácia de uma mensagem é medida pela quantidade de informação assimilada pelo receptor e não havendo um código capaz de unir quem transmite e quem recebe a mensagem, como ocorre em 24% dos entrevistados, na percepção de Dias Filho (2000) não se pode afirmar que houve comunicação. Sobre os pontos a serem ajustados (ver Tabela 6), os participantes assinalaram necessidade de melhoria na linguagem utilizada, buscando por infor-

mações mais claras (24%), questão indicada, inclusive, pela Lei de Acesso à Informação. Comentários explicativos para informações financeiras também foi uma demanda orientada pelos entrevistados (21%), nesse ponto vale ressaltar a orientação da Resolução CFC n. 1.133 (2008), que aprova a NBC T 16.6, instruindo que as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis, em que as informações devem ser relevantes, complementares ou suplementares às não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.

TABELA 6 – PONTOS A SEREM MELHORADOS DE ACORDO COM OS RESPONDENTES

SUGESTÕES DE MELHORIAS ASSINALADAS PELOS ENTREVISTADOS	(%) PERCENTUAL
Comentários explicativos para informações financeiras	21%
Visualizar informações em gráficos e mapas	21%
Linguagem mais clara	24%
Inclusão de manual para navegação no portal	12%
Disponibilizar informações não financeiras	11%
Disponibilizar ferramentas para acessibilidade (que permitem o acesso de pessoas com alguma necessidade especial)	11%

Fonte: Elaboração própria.

Mudanças foram sugeridas também na forma como a informação é publicada, podendo fazer-se da utilização de gráficos e mapas (21%). Por fim, a dificuldade de navegação constatada pelos usuários sugere a inclusão de um manual de navegação (12%), dessa forma a população saberia onde e de que forma identificar as principais informações.

Por fim, os entrevistados também consideram importante a disponibilização de informações não financeiras (11%) e a implantação de ferramentas para acessibilidade, de forma que permita o acesso de pessoas com alguma neces-

sidade especial, visando o caráter inclusivo no acesso às informações públicas.

Sobre a percepção dos entrevistados em relação ao portal da transparência ser uma ferramenta que facilite a aproximação do governo com os cidadãos (ver Tabela 7), a maioria (72%), considera que o portal é um meio capaz de favorecer essa aproximação. Por outro lado, cerca de 14% dos participantes não consideram que os sítios de transparência possam propiciar essa aproximação e outros 14% não souberam opinar.

TABELA 7 – PERCEPÇÃO DO PORTAL COMO UM MEIO CAPAZ DE APROXIMAR O GOVERNO DOS CIDADÃOS

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Você considera o portal um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos?	Sim	89	72%
	Não	18	14%
	Não sei opinar	17	14%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Além de considerar um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos, a maioria dos entrevistados (87%), também considera o portal uma ferramenta importante para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Neste ponto, apenas 4% dos participantes não acreditam que os sítios eletrônicos sejam relevantes nesse propósito, enquanto 9% não souberam opinar. Esse resultado indica que quase 15% dos respondentes não conseguem perceber benefícios por meio dos portais, existindo uma descrença do receptor em relação a ferramenta utilizada para estreitar a relação com as ações do governo.

**TABELA 8 – PORTAIS COMO UMA FERRAMENTA PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Você considera o portal uma ferramenta para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos?	Sim	108	87%
	Não	5	4%
	Não sei opinar	11	9%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, ao solicitar a satisfação dos entrevistados com os portais da transparência dos governos municipais e estadual em Pernambuco, cerca de 30% dos participantes indicaram indiferença. Por outro lado, o número de pessoas satisfeitas é superior ao de insatisfeitas, conforme evidenciado na Tabela 9. Nos extremos, apenas uma pessoa expressa muita satisfação, enquanto seis pessoas mostram muita insatisfação com os sítios de transparência.

**TABELA 9 – SATISFAÇÃO COM OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Qual sua satisfação com os portais da transparência?	Muito satisfeito	1	1%
	Satisfeito	31	44%
	Indiferente	21	30%
	Insatisfeito	14	20%
	Muito insatisfeito	4	5%
Total		71	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Examinou-se, também, se o acesso aos portais da transparência é maior por funcionários públicos, cujo resultado não permite afirmar que o fato de ser servidor público influencia na decisão de acessar os portais. Dos entrevistados que afirmaram prestar serviço público, cerca de 62,50% já acessaram aos sítios de transparência, enquanto cerca de 54,80% dos participantes que não são funcionários públicos já acessaram as páginas. Um maior percentual de acesso entre funcionários públicos era esperado pelo fato destes possuírem maior proximidade com os portais por atuarem em instituições públicas.

**TABELA 10 – É FUNCIONÁRIO PÚBLICO VS. JÁ ACESSOU OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

			JÁ ACESSOU OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO OU MUNICÍPIO ONDE RESIDE?		
			SIM	NÃO	TOTAL
É funcionário público?	Sim	Contagem	25	15	40
		(%) Percentual	62,50%	37,50%	100,00%
	Não	Contagem	46	38	84
		(%) Percentual	54,80%	45,20%	100,00%
Teste Exato de Fisher: 0,66 significância 0,416					

Fonte: Elaboração própria.

Entre os entrevistados que nunca acessaram aos portais da transparência, a maioria das respostas indica que essas pessoas visualizam nas páginas um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos (ver Tabela 11). Esse resultado evidencia que, mesmo não acessando, quase 80% dos respondentes percebem nos sítios de transparência um meio propício a facilitar uma relação entre a população e o governo. Do total de entrevistados que responderam se o portal é um meio capaz de facilitar essa aproximação, apenas 18 (cerca de 17,00%) não observam uma oportunidade de estreitar a relação entre ambos.

**TABELA 11 – PERCEPÇÃO DO PORTAL COMO UM MEIO CAPAZ DE APROXIMAR O GOVERNO DOS CIDADÃOS**

	JÁ ACESSOU AOS PORTAIS	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Você considera o portal um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos?	Sim	58	82%
	Não	10	14%
	Não sei opinar	3	4%
	Total	71	100%
	Nunca Acessou	Frequência	Percentual
	Sim	31	59%
	Não	8	15%
	Não sei opinar	14	26%
Total		53	100,00%
Qui-quadrado de Pearson 13,19 significância 0,001			

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar se os participantes consideram as páginas uma ferramenta importante para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, cerca de 92,86% dos respondentes que nunca acessaram aos portais da transparência julgaram que sim, são uma ferramenta importante de fiscalização. O mesmo se aplica aos usuários que já acessaram os sítios de transparência dos municípios e/ou estado onde residem. Neste caso, aproximadamente 97% dos pernambucanos que fizeram parte da amostra responderam positivamente essa pergunta. Esse resultado demonstra que a sociedade percebe os portais como um mecanismo popular de fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos.

**TABELA 12 – JÁ ACESSOU OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA VS. O PORTAL COMO UMA FERRAMENTA IMPORTANTE PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS**

	JÁ ACESSOU AOS PORTAIS	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Você considera o portal uma ferramenta para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos?	Sim	69	97%
	Não	2	3%
	Não sei opinar	-	-
	Total	71	100%
	Nunca Acessou	Frequência	Percentual
	Sim	39	73%
	Não	3	6%
	Não sei opinar	11	21%
Total		53	100,00%
Qui-quadrado de Pearson 17,28 significância 0,000			

Fonte: Elaboração própria.

No campo profissional, as profissões dos entrevistados foram categorizadas por área de atuação, criando o total de cinco grupos: Ciências Sociais Aplicadas, Saúde, Exatas, Humanas e Outra. A categoria "outra" é composta de pequenos grupos de respondentes que não podem ser classificados em nenhum dos outros grupos, como empreendedores, comissários de voo, DJs e demais participantes que não identificaram suas profissões.

A partir das áreas de atuação, explorou-se o nível de acesso aos portais das instituições pernambucanas, não sendo possível afirmar, por exemplo, que o acesso seja maior por contadores e administradores que compõem as Ciências Sociais Aplicadas. As áreas de Saúde e Humanas também apresentaram percentuais parecidos de utilização, destacando-se apenas os respondentes da área de exatas com 80% de acesso (ver Tabela 13).

**TABELA 13 – ACESSO AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA VS. ÁREA DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL DOS ENTREVISTADOS**

			ÁREA DE ATUAÇÃO					
			CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	SAÚDE	EXATAS	HUMANAS	OUTRA	TOTAL
Já acessou os portais da transparência do estado ou município onde reside?	Sim	Contagem	26	12	4	7	22	71
		(%) Percentual	66,67%	63,16%	80,00%	63,64%	44,00%	57,26%
	Não	Contagem	13	7	1	4	28	53
		(%) Percentual	33,33%	36,84%	20,00%	36,36%	56,00%	42,74%
Qui-quadrado de Pearson 5,61 significância 0,164								

Fonte: Elaboração própria.

Para uma análise complementar a frequência de utilização dos sítios eletrônicos por área de atuação profissional também foi explorada. Nesse caso, foram agrupados o acesso diário, semanal e pelo menos uma vez por mês como um acesso frequente, enquanto a participação poucas vezes ao ano como um acesso raro.

Observou-se que o nível frequente de participação por área de atuação profissional não chega a 45% em nenhuma das áreas, sendo inconclusivo afirmar que exista uma diferença no nível de acesso e o segmento de atuação profissional dos entrevistados. Isso porque o acesso poucas vezes ao ano e nunca é superior a 50% em todas as áreas de atuação. O acesso diário, por exemplo, só foi identificado na área de Humanas, com 16,70%, seguido das Ciências Sociais Aplicadas com 5,10%.

## 5. Discussão dos Resultados e Conclusão

O Estado, de forma abrangente, tem buscado desenvolver ferramentas que aproximem os cidadãos das atividades públicas estimulando a participação e controle social, como a Lei de Acesso à Informação, que normatiza a cultura de acesso na administração pública. No entanto, essas iniciativas não garantem que a comunicação seja efetiva, permitindo uma participação ativa da população nas atividades governamentais, considerando que uma série de fatores pode atrapalhar a comunicação entre ambos.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta algumas contribuições para repensar não só o portal da transparência, mas as formas como as informações são disponibilizadas. O primeiro aspecto a ser ressaltado nesse sentido é que do total de entrevistados apenas pouco mais da metade acessa as páginas eletrônicas. Essa baixa participação pode ser resultado da descrença com a ferramenta, do pouco interesse em acompanhar as atividades públicas, do desconhecimento ou baixo incentivo das instituições governamentais em promover uma maior divulgação, questões que podem ser melhor exploradas em pesquisas futuras.

Entre os que utilizam, o acesso ocorre poucas vezes ao ano, indicando que a participação não é regular. Ao considerarmos como acesso frequente a utilização dos portais pelo menos uma vez por mês, apenas 24% dos participantes se enquadram nesse nível. Esse resultado pode ser explicado pela frequência em que as informações são identificadas, pois mais da metade dos entrevistados enfrentam algum problema na localização dos dados. Portanto, se os cidadãos acessam e enfrentam dificuldades em encontrar as informações demandadas, não é esperado que voltem a utilizá-lo.

Os pontos negativos na sua utilização abrangem desde questões de acessibilidade, como problemas de navegação e demora pra localizar as informações, à forma como os dados são disponibilizados, com uma linguagem muito técnica pra compreensão dos cidadãos de maneira geral. Observou-se também a dificuldade em utilizar as informações divulgadas, o que é uma questão a ser ressaltada.

Isso porque, apesar do desenvolvimento das iniciativas para a participação popular, se existem dificuldades em utilizar aquilo que é disponibilizado, é de se esperar que o controle social seja prejudicado.

Entre os ajustes que podem ser desenvolvidos para melhorar a utilização dos sítios eletrônicos destacam-se a utilização de uma linguagem mais clara e de comentários explicativos para as informações financeiras. Se as mensagens não são capazes de unir em emite e recebe a mensagem, então o processo de comunicação sofreu distorções, ou ruídos comunicacionais. Essas dificuldades podem ser melhoradas, inclusive com a utilização de informações em gráficos e mapas, que é uma ferramenta de melhor visualização e permite o acesso à informação de maneira mais dinâmica.

Os problemas de acessibilidade podem ser melhorados com a inclusão de manual para navegação e a disponibilização de ferramentas de acessibilidade para o acesso de pessoas com necessidades especiais. Aliás, a dificuldade de participação social pelos cidadãos que demandam ferramentas específicas de acesso é uma questão que precisa ser pautada pelas instituições públicas, pois não podem ser privados do acompanhamento das ações do governo pelas limitações do atual modelo adotado. Por fim, ressaltou-se também a divulgação de informações não financeiras.

Compreender as demandas da sociedade sobre os portais se mostrou relevante por dois aspectos em especial. O primeiro é que cerca de 72% do total de respondentes consideram esse um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos. Esse percentual é ainda maior entre os afirmaram já ter acessado as páginas, passando pra 82%, valendo salientar que cerca de 54% das respostas afirmativas a essa questão são de cidadãos que não prestam serviço público. Isso indica que apesar das dificuldades de acesso e utilização das informações, os portais se configuram como uma ferramenta de aproximação da sociedade com a gestão pública.

O segundo diz respeito a sua utilização como ferramenta para participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos, pois os níveis de concordância com essa afirmação ultrapassam 85% tanto para os entrevistados em geral como para aqueles que afirmaram utilizar os portais da transparência. Esses achados demonstram que os respondentes acreditam que as páginas possam aproximar o governo da sociedade e que são um meio da sociedade fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Portanto, se mostram como incentivos às instituições públicas aprimorarem e desenvolverem melhores formas de acesso, compreensão e utilização das informações divulgadas.

Ademais, as análises complementares demonstram que apenas 45% dos respondentes estão satisfeitos com os portais. Não foram identificadas diferenças expressivas na sua utilização entre os que prestam ou não serviço público, o que é um ponto positivo levando em consideração que os servidores públicos possuem maior proximidade

com os portais por atuarem em instituições públicas. O mesmo se aplica aos grupos de profissionais, pois os níveis de acesso e frequência de utilização estão em patamares similares, destacando-se apenas a área de exatas, com 80% dos respondentes incluídos nesse grupo afirmando já ter utilizado as páginas eletrônicas.

Por fim, espera-se que os resultados aqui discutidos auxiliem na compreensão das demandas da sociedade sobre os portais da transparência, abrangendo tanto os pontos a serem aprimorados para uma comunicação mais efetiva entre o governo e a população como a forma como os cidadãos visualizam as páginas enquanto mecanismo de controle social e fiscalização da atividade pública. Além disso, é possível observar que a sociedade tem bastante a contribuir com o desenvolvimento das ferramentas de acesso à informação, auxiliando na construção de uma plataforma mais assertiva para o processo de comunicação.

## 6. Referências

---

ANJOS, L. C. M.; BARTOLUZZIO, A. I. S. S. Análise de conglomerados do nível de transparência pública e indicadores socioeconômicos dos municípios pernambucanos. Anais do XIII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, São Paulo, Brasil, 2016.

ALÓ, C. C. Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos. Tese de Doutorado, Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2009.

ARAÚJO, J. G. N.; MIRANDA, L. C.; LAGIOIA, U. C. T. Um estudo sobre a evidenciação contábil dos governos estaduais do nordeste brasileiro sob a ótica da teoria da legitimidade e da hipótese dos custos políticos. Revista Registro Contábil - Recont, v. 6, n. 1, p. 71-91, 2015.

BONFIM, M. V. J. Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas. Dissertação de Mestrado, Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2015.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. In: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 16 outubro de 2016.

CGU, Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527 (2016). Recuperado em 17 outubro, 2016, de <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha-acessoinformacao.pdf>, 2011



- CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade Gestão e Governança*, v. 12, n. 13, p. 102-115, 2009.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. *Lei de acesso à informação: teoria e prática* (1a ed) Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- DIAS FILHO, J. M. A linguagem utilizada na evidencição contábil: uma análise de sua compreensibilidade à luz da teoria da comunicação. *Caderno de Estudos*, v. 24, p. 38-49, 2000.
- DUARTE, J. *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (3a ed). São Paulo: Atlas, 2012.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, p. 65-94, 2011.
- FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013.
- FREIRE, F. R.; BATISTA, C. M. Como o cidadão avalia o portal? Um estudo com os usuários do portal da transparência do governo federal. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 13, p. 373-403, 2016.
- HASWANI, M. F. Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, v. 3, n. 4, p. 1-16, 2016.
- HASWANI, M. F. *Comunicação pública: bases e abrangências* (1a ed). São Paulo: Saraiva, 2013.
- JUAREZ, O. U. Análise dos emissores e receptores na comunicação de massa. *Perspectivas Online*, v. 1, n. 2, p. 111-120, 2007.
- KERCKHOVE, D. Da democracia para a ciberdemocracia. In: Di Felice, M. *Do Público para as Redes: A comunicação digital e as novas formas de participação social*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008.
- KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos e cidadania, fundamentos e práticas. In: Matos, Heloiza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectiva*. São Paulo: ECA-USP, 2013.
- LEI COMPLEMENTAR nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 14, janeiro, 2016, de <https://www.planalto.gov.br>
- LEI COMPLEMENTAR nº 131/2009, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado em 15, janeiro, 2016, de <http://www.planalto.gov.br>
- LEI nº 12.527/11, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal. Recuperado em 17, dezembro, 2016, de <http://www.planalto.gov.br>
- MAFFESOLI, M. A comunicação sem fim: teoria pós-moderna da comunicação. *Revista FAMECOS*, v. 10, n. 20, p. 13-20, 2003.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas* (1a ed). São Paulo: Atlas, 2007.

- MATOS, H. Capital social e comunicação: interfaces e articulações (1a ed). São Paulo: Summus, 2009.
- MATOS, N. B.; SILVA, M. C. S.; SILVA, J. D. G.; SOUZA, L. M. Avaliação de portais da transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste. Revista Registro Contábil - Recont. v. 4, n. 2, p. 17-35, 2013.
- MATTERLART, A.; MATTERLART, M. História das teorias da comunicação (1a ed). São Paulo: Loyola, 2011.
- MELO, K. B.; MARTINS, G. A.; MARTINS, V. F. Análise do nível de transparência dos websites dos municípios mineiros. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade, v. 4, n. 9, p. 93-111, 2016.
- MOTA, A. F.; COELHO, A. C. D.; QUEIROZ, L. L. "Teorias da Informação" e Teoria da Contabilidade: contribuição para tratamento da informação contábil. Anais do XIV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, Brasil, 2014.
- NEVES, O. M. C. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. Anais do VI Congresso CONSAD, Brasília, Brasil, 2013.
- NBC, NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE (2017). Contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Conselho Federal de Contabilidade. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade. Recuperado em 24, janeiro, 2017, de [http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor\\_P%C3%BAblico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf), 2012.
- RESENDE, W. C.; NASSIF, M. E. (2015). Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 20, n. 42, p. 1-16, 2015.
- SAMPAIO, I. S. V. Conceitos e modelos da comunicação. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, v. 5, p. 1-23, 2001.
- SOARES, A. T. N.; MONTEIRO, L. S. O contexto das organizações: uma leitura sobre suas configurações e seus processos comunicacionais. In: Oliveira, I. L. & Lima, F. P. (orgs). Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional. São Caetano do Sul: Difusão Editora; Rio de Janeiro: Editora Senac, 2012.
- STEVENSON, W. J. Estatística aplicada à administração (1a ed). São Paulo: Harba, 2001.
- TORO, J. B. A construção do público: cidadania, democracia e participação (1a ed). Rio de Janeiro: Editora SENAC, 2005.
- WRIGHT, G. A.; PAULO, E. Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. Anais do VII Congresso ANPCONT, 17 a 20 de Agosto, Rio de Janeiro, Brasil, 2014.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos Estados brasileiros. Revista Contabilidade Financeira. v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.