

1 INTRODUÇÃO

À medida que o cenário mundial é marcado por tantas mudanças, principalmente pelas mudanças tecnológicas as TIC's - tecnologias de informação e comunicação - estão a cada dia sendo mais usadas pelo homem não só para disseminar informações, mas para uma maior interação e participação entre os cidadãos e órgãos públicos e privados que compõem a sociedade, a qual traz inúmeros benefícios, como maior inclusão digital, transparência e responsabilidades na divulgação de informações.

Com a acelerada mudança causada pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC's), principalmente no século XX e XXI mais precisamente vários países passaram a estruturar normas e técnicas para diminuir as desigualdades que as TIC's podem causar, como a alta exclusão social e a baixa participação cidadã. O primeiro país no mundo a desenvolver um marco legal sobre o acesso a informação foi a Suécia, em 1766, em seguida os Estado Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação; conhecida como FOIA (*Freedom of Information Act*) em 1996. Nos países da América Latina, devido a sua colonização que foi bem conturbada, esses países sempre sentiram dificuldades em compartilhar as informações governamentais. A Colômbia foi o primeiro país a estabelecer o acesso à informação a documentos do governo, em seguida o México, Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.

Com a expansão da Internet e com o uso constante das tecnologias, o governo brasileiro sentiu necessidade, além de ser pressionado para tal, de elaborar políticas públicas que pudessem cogitar o uso das tecnologias de informação e comunicação no intuito de estimular a inclusão digital, proporcionando à busca por informações por parte da sociedade. Sabe-se que existem ações do governo na tentativa de minimizar às disparidades existentes em torno dessa problemática. Com o desenvolvimento da sociedade da informação e o fortalecimento das políticas públicas espera-se que exista maior interação entre órgãos da administração pública e partes interessadas.

No Brasil, a trajetória histórica demonstra que o acesso à informação era restrito aos colonizadores e a igreja, depois, durante a ditadura militar, o sigilo era regra geral. Com a Constituição Federal de 1988, o acesso à informação pública assumiu o *status* de direito fundamental, seguindo o artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos no qual: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão;

este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. A previsão constitucional brasileira foi assegurada no artigo 5º da CF, segundo o qual: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, parágrafo XIV: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Conforme os princípios básicos internacionais e constitucionais da administração pública brasileira foi publicada as diretrizes da Lei Nº 12.527, em 18 de Novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Dentro desse contexto, e ao considerar a relevância da temática em torno da problemática cumprimento dos quesitos da transparência fiscal, se buscou com esse artigo investigar se os municípios mais populosos do Estado de Pernambuco estão cumprindo com o que determina a legislação constitucional em relação à transparência fiscal.

Com esse objetivo espera-se que esteja contribuindo para uma mudança de postura por parte do gestor público e dos órgãos de controle como forma de proporcionar a efetividade no acesso a informação como direito fundamental à participação cidadã. Enfim, procura-se saber se de fato os municípios brasileiros (especialmente aqueles localizados no escopo geográfico estudado) tem cumprido com a determinação legal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A base teórica para o presente estudo perpassam outras investigações e contextos, que serão apresentados a seguir.

2.1 Contextualização da Web e a Adoção de Portais Virtuais

Até a década de 1990 o serviço WWW (*World Wide Web*) no serviço público era visto apenas como um acessório, sem impacto significativo na vida dos cidadãos e, conseqüentemente, nas formas de acesso às informações e aos processos de democratização da gestão pública. Isto se devia, principalmente, à dificuldade de acesso da população aos recursos das tecnologias computacionais, incluindo a internet.

Atualmente as políticas governamentais para a inclusão digital passaram não apenas a tornar os computadores acessíveis a todos, mas também a transpor as barreiras da falta de conhecimento e experiência dos cidadãos para com as tecnologias emergentes. Com a popularização e barateamento de equipamentos, e a maior facilidade de acesso à internet e redes sociais virtuais, a conjuntura da presente década se mostra diferente.

O uso massificado dos dispositivos móveis e o advento de novas tecnologias mudaram o fluxo restritivo do acesso unidirecional dos primórdios da web para múltiplas dimensões de compartilhamento. As aplicações proporcionadas pelo advento da Web 2.0 integraram as redes sociais aos portais e permitiram uma maior eficácia na construção, transmissão e compartilhamento de mensagens em diferentes formatos (texto, imagem, vídeo, áudio, animação). Vive-se, mais que nunca, a era do "acesso universal", onde a sociedade tem a possibilidade de estabelecer comunicação e troca de conhecimentos independentemente de hardware, software, infraestrutura de rede, idioma nativo, cultura, localização geográfica, e habilidade física ou mental (DIAS, 2002).

De fato, com a facilidade de acesso às TICs, pessoas, empresas e instituições públicas passaram a interagir fortemente em ambiente virtual, comunicando-se com qualidade, adquirindo e fornecendo produtos e serviços com celeridade, e tendo acesso a uma diversidade de informações outrora difíceis de serem obtidas. Com efeito “as tecnologias de informação e comunicação se transformaram em elemento constituinte (e até instituinte) das nossas formas de ver e de organizar o mundo” (ASSMANN, 2005, p. 19).

É neste contexto que os portais na Web, incluindo os das instituições públicas, ainda se apresentam como uma das formas mais viáveis de compartilhar informações, consolidando-se como um dos principais serviços da Internet.

2.3 Contextualização do Governo Eletrônico

Na década de 2000 a 2010, as abordagens sobre governo eletrônico tinham na disseminação de informações e prestação de serviços *on-line* aos cidadãos a sua vanguarda. Disponibilizar informações estava entre as suas principais funções e metas. A internet, através de seus diferentes serviços e aplicações, proporcionava maior agilidade a este processo, quebrando barreiras de tempo e espaço, possibilitando o

monitoramento na prestação de contas por parte dos órgãos governamentais. A transparência administrativa, a troca rápida de informações entre instâncias da administração pública, a simplificação de processos outrora demorados e dispendiosos, a educação à distância, e o estímulo aos *e-negócios* de forma segura, eram exemplos de materialização de vantagens promovidas neste contexto.

Todas essas funções levavam a uma maior interação entre cidadãos e governos, diminuía custos operacionais, promovia uma desburocratização benéfica e proporcionava maior agilidade na prestação dos serviços e informações (SCOMAZZON e REIS, 2004).

Dentro deste contexto surgiu o princípio de *accountability*, que dizia respeito à obrigatoriedade do gestor público em prestar contas, permitindo ao cidadão exigir, acompanhar e controlar a execução das atividades governamentais. Iniciativas deste gênero eram decorrentes de uma maior demanda por uma gestão pública participativa, democrática e eficiente. A web era buscada como veículo eficiente de publicação das informações fiscais necessárias ao processo de transparência embutida neste conceito (COBOS, 2002).

Neste contexto, Bittencourt Filho (2001) sugeriu um critério de avaliação por níveis de websites de e-Gov:

- Nível 1 – Websites de baixa atratividade e interatividade, apresentando basicamente informações institucionais e de divulgação do governo, num nível inicial de presença na Internet;

- Nível 2 – Websites de baixa atratividade e interatividade, apresentando um baixo número de serviços on-line;

- Nível 3 – Websites de média atratividade e interatividade, apresentando um número significativo de serviços on-line;

- Nível 4 - Websites de alta atratividade e interatividade, apresentando informações de grande interesse do público, constantemente atualizadas, e diversidade de serviços on-line.

O autor ainda confirmava, no ano de 2001, que no Brasil existia uma verdadeira miscelânea nos níveis, do primeiro ao terceiro, demonstrando ainda deficiência. As políticas aplicadas de governo eletrônico ao redor do mundo faziam uso dos recursos da Web de múltiplas formas, e alavancavam os processos democráticos (*e-democracia*), permitindo a participação interativa da sociedade. A tendência era a de que novas técnicas garantissem documentos autênticos e reduzissem a circulação de papéis,

ganhando adeptos na sociedade. Portais em nível quatro eram representados, em sua maioria, por governos de países como o Canadá, onde as consultas públicas usavam como principal modo de interação o correio eletrônico (AICD, 2002). Como exemplos de países onde as práticas de Governo Eletrônico já se mostravam em nível avançado estavam o Reino Unido, que incentivava a formação de grupo de discussão de projetos disponíveis em meio eletrônico e simultaneamente a publicação dos projetos em papel. Ainda, a Nova Zelândia, que disponibilizava para a sociedade civil uma lista de projetos para receber sugestões.

A utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação através do uso intensivo das redes computacionais, em especial, da Internet, colaborava na formação de uma nova gestão pública, baseada em estruturas flexíveis e eficientes e na excelência no atendimento ao cidadão (DAVIS, 2004). Essa gestão somente poderia se expandir, contudo, se houvesse maior investimento em infraestrutura, o que incluía a disponibilização de portais orientados ao cidadão, que buscassem atender as suas necessidades, proporcionando uma maior interação entre estes e os agentes públicos, através de serviços on-line (TRISTÃO, 2004).

Segundo Abreu (2003), a questão chave do *e-Gov* não era o quanto iria ser investido na implantação de uma plataforma, mas o que seria economizado, principalmente se levado em conta os custos e dimensões gigantescas envolvidas no funcionalismo público e a carência de um maior controle dos processos.

No ano de 2004, com o intuito de promover uma maior utilização das TICs por parte das administrações públicas, diversos governos criaram programas para a implantação da Sociedade da Informação. Diversas são as diretrizes para garantir a presença de infraestruturas de comunicação, educação, universalização de acesso ao ambiente digital, regulação, bem como para o desenvolvimento de ações governamentais que possam promover o incremento da sua eficiência e da sua transparência (TRISTÃO, 2004). O processo esperava que a população tivesse garantias não apenas do acesso a terminais de consulta e da interação em ambientes de acessibilidade irrestrita, mas também que ela encontrasse facilidade e compreensão por ocasião da interação com os sistemas e websites.

Iniciativas deste porte eram necessárias uma vez que a infraestrutura dos serviços informatizados do governo estava baseada na operação de uma malha de múltiplas e diversas redes isoladas, deixando em evidência a necessidade de uma

política integrada e abrangente, para a consolidação do já obtido e para a obtenção da universalização de acessos e serviços (STEIDEL, 2004).

Devido à falta de legislação específica que regulamentasse e sistematizasse a divulgação de informações sobre as ações governamentais, a busca por uma gestão transparente ocorreu de forma desorganizada, e sem qualquer plano (AFONSO, 2000). Uma das consequências está relacionada ao fato de que órgãos públicos com finalidades semelhantes tendem a apresentar atividades de forma diferente, sem sincronismo de informações, prejudicando o processo de transparência desejado. Para agravar este contexto, a existência de interfaces pouco amigáveis, o descompasso no ritmo de assimilação das TICs, a capacidade de intercomunicação limitada e a pouca ou nenhuma integração das soluções, uma vez que eram utilizados modelos tecnológicos diferentes e por vezes obsoletos, eram outras causas que se opunham ao alcance das metas estabelecidas (BARRETO e OLIVEIRA, 2004).

Vale a ressalva de que o simples aparato de comunicações e a infraestrutura tecnológica não bastavam para que o poder de fiscalização e o controle por parte dos cidadãos fossem realizados de forma eficaz. A padronização de ações por parte da equipe de suporte local era essencial. Caso contrário, existia o risco, por exemplo, de a instituição cair em descrédito no caso de não processar a interação corretamente, como responder a e-mails enviados ou encaminhar a investigação de alguma denúncia (BNDES, 2004).

Outra dificuldade às políticas de *e-Gov* dizia respeito ao processo de “internetização” do setor público, que se dava de forma descentralizada, não integrada e pouco abrangente. Esse fato comprometeu a consolidação dos resultados obtidos e atrapalhou a evolução em direção à efetivação dos serviços de interesse do cidadão (VAZ, 2003). Por vezes alguns órgãos públicos possuíam mais recursos que outros para investimento em tecnologia. Observava-se, contudo, a tendência, ou tentativa, de se centralizar os esforços de conjuntura, com ações simples, como o desenvolvimento de Portais de Entradas (SF, 2000) e a resolução número 7 do Comitê Executivo do Governo Eletrônico do Brasil.

2.4 Contextualização do Governo Eletrônico em 2015

Diferentemente da conjuntura da década de 2000, administradores públicos de todo o mundo têm encarado a Web como uma ferramenta essencial para otimizar

respostas aos cidadãos. O uso de portais no âmbito das instituições públicas tem migrado de uma simples alternativa para uma necessidade primária, consolidando-se como vanguarda nas iniciativas do governo eletrônico (*e-Gov*).

O uso de portais virtuais no contexto do *e-Gov* deixou de ser um diferencial para se constituir em uma ferramenta de auxílio no contexto da chamada e-democracia. A presença de ferramentas que possibilitem um maior acompanhamento das ações dos gestores por parte do cidadão, com transparência, facilidades para acesso a informações, possibilidade de propor ações, solicitação de serviços e participação ativa na gestão, dentre outros, constituem-se em boas práticas de governança e proporcionam a participação e controle social.

Amorim (2012) aborda que a transparência é um valor comum aos modelos de democracia, bem como instrumento que pode favorecer maior proximidade, cognicidade e controle dos negócios do Estado pelo cidadão. E propõe para uma análise sistematizada da transparência dos portais governamentais aspectos como a usabilidade, acessibilidade, hiperlinks, informações contextuais, informações institucionais, informações e serviços financeiro-orçamentários, informações e serviços administrativos, comunicação com o público e responsividade.

Mais que iniciativas voluntárias, as diretrizes que implicam em uma cultura de transparência a partir de portais virtuais possuem respaldo não apenas em literaturas correlatas como também na legislação vigente, que afirmam a necessidade e obrigatoriedade de planejamento adequado de portais governamentais para priorizar o acesso e interação dos cidadãos. E é através dos portais virtuais de órgãos da administração pública que cidadãos têm conseguido fácil acesso a informações e serviços, acompanhando as gestões de forma participativa e democrática, podendo exigir maior transparência nas ações de seus representantes.

Os novos modelos de negócios na gestão pública tendem a se alinhar a processos com maior democratização e participação popular, conforme previsto nos primórdios do *E-government*. O uso das tecnologias e dos princípios do governo eletrônico tem contribuído para a modernização do estado, visando à prestação de serviços públicos de forma eficiente, e mudando a maneira com que o governo interage com os cidadãos, empresas e outros governos.

Os processos têm sido implantados de forma a atuarem além da simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos através de serviços *on-*

line na internet. A visão é a de englobar a essência da forma como os governos atingem os seus intentos para a execução da função do estado.

Por fim, suprimindo uma das maiores deficiências ocorridas na década passada, a Lei de Acesso à Informação possibilitou a obrigatoriedade dos procedimentos relacionados à participação e controle popular.

2.5 A contextualização Legal do Acesso à Informação

A busca pela eficiência do gasto público, a eficácia e a efetividade da ação governamental, em busca de um estado renovado e moderno, apresenta-se como um novo paradigma que tem por intentos avanços no aprimoramento da gestão, principalmente no que tange à democratização da informação, transparência e fornecimento de informações e serviços.

Este intuito somente pode ser alcançado quando existe o suporte das tecnologias que garantam a participação cidadã e melhoria do gerenciamento interno do Estado. É com a incorporação das TICs na gestão pública municipal que se contribui para expandir o acesso à informação atualizada, alinhando as necessidades dos municípios em construir um modelo de gestão eficiente, transparente e democrático que envolva a participação cidadã.

É neste contexto que a Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), encontra guarida. Criada para regulamentar dispositivos da Constituição Federal de 1988, e considerando que o acesso à informação é um princípio aplicado à Administração Pública, previsto no Capítulo I - Dos direitos e deveres individuais e coletivos - artigo 5º, inciso XXXIII, reconhecido como direito humano fundamental pela comunidade internacional, o qual prevê que “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

A LAI prevê que os procedimentos previstos devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, tomando como diretrizes aspectos de transparência ativa, quando aborda que as informações de interesse público deverão ser divulgadas “independentemente de solicitações” (Art. 3º, inciso I), observando princípios de publicidade, a utilização de meios de comunicação

viabilizados pela tecnologia da informação, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, e o desenvolvimento do controle social da administração pública. Cabe à administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a todos que dela necessitem, incluindo o executivo municipal para cidades que possuam acima de 10 mil habitantes.

Um conjunto mínimo de informações deve ser fornecido na internet, incluindo informações institucionais básicas como competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. Ainda, conteúdos financeiros e orçamentários, informações de licitações e dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

A LAI trata especificamente sobre a utilização de portais como ferramenta de divulgação e pesquisa, artigo oitavo, parágrafo segundo "sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)". Dentre os requisitos presentes nos portais está a ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

A disponibilização de informação pode estar em diferentes formatos de maneira a proporcionar o acesso ou o "download" em arquivos digitais, abertos e não proprietários, como planilhas e texto, sempre observando a facilidade de análise das informações. O portal também deve estar aberto à ação de mecanismos automáticos de recolhimento de informações e estar alinhado às normas de acessibilidade na web, além de garantir a autenticidade, integridade e atualização das informações disponíveis para acesso. Por fim, devem constar os meios de contato por via eletrônica ou telefônica com o órgão, bem como instruções de procedimentos.

Embora o pedido de informação possa ser feito por qualquer meio legítimo, compreende-se que as estruturas dos Portais podem facilitar a solicitação e recebimento de documentos, devendo a resposta ser apresentada em prazo máximo de 30 dias.

Nos processos que operacionalizam a Lei, está previsto prazo para o pedido de recursos em caso de negativas, estipulado em 10 dias, para que possam ser avaliados pelas autoridades competentes. Punições são previstas caso o agente público se recuse a fornecer informações, retarde o acesso a elas ou forneça dados incorretos, cometendo, assim, infração administrativa.

Para melhor viabilizar os objetivos da lei de acesso à informação, faz-se necessária a criação de ouvidorias no âmbito dos municípios, visando ao recebimento de reclamações, denúncias, sugestões e elogios como forma de estimular a participação do cidadão no controle e avaliação dos serviços prestados e na gestão dos recursos públicos. Estas são ações que possibilitam uma maior interação entre o ente público e a sociedade, construindo uma melhor relação de cidadania.

É nesse contexto que convém projetar meios de acesso público, irrestrito e de fácil assimilação à população, sendo os portais virtuais, conforme determina a legislação pertinente, o instrumento adequado para este fim.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo caracteriza-se método estatístico a partir de um conjunto de , do tipo documental e de abordagem qualitativa e quantitativa conforme os argumentos defendidos por Marconi e Lakatos (2017).

Para a realização do estudo foram utilizados os 13 municípios pernambucanos mais populosos localizados na região do Nordeste Brasileiro. Fez-se o uso de uma amostra, intencional e não probabilística, que compreendeu os municípios do PE/Brasil e que possuem mais que 100.000 habitantes.

Tendo em vista que referidos municípios objeto deste trabalho possuem mais de 100.000 habitantes, os mesmos estão sob o respaldo da LC nº 131/2009, logo, devem prestar todas as informações obrigatórias que dizem respeito à execução orçamentária e fiscal de modo minucioso e que possam viabilizar a compreensão por parte do cidadão.

Todavia, e em razão da manutenção e respectiva impossibilidade de acesso, os portais das cidades de Vitória do Santo Antônio e São Lourenço da Mata não fizeram parte desta amostragem, constituindo para fins de estudo da pesquisa os 11 (onze) municípios mais populosos do referido estado, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Amostragem da pesquisa

Posição	Município	População	Endereço eletrônico
1	Recife	1.625.583	www.recife.pe.gov.br
2	Jaboatão dos Guararapes	691.125	www.jaboatao.pe.gov.br
3	Olinda	390.144	www.olinda.pe.gov.br

4	Caruaru	351.686	www.caruaru.pe.gov.br
5	Petrolina	337.683	www.petrolina.pe.gov.br
6	Paulista	325.590	www.paulista.pe.gov.br
7	Cabo de Santo Agostinho	202.636	www.cabo.pe.gov.br
8	Camaragibe	155.228	www.camaragibe.pe.gov.br
9	Garanhuns	137.810	www.garanhuns.pe.gov.br
10	Igarassu	113.956	www.igarassu.pe.gov.br
11	Santa Cruz do Capibaribe	103.660	www.santacruzdocapibaribe.pe.gov.br

Fonte: IBGE (2016)

A coleta de dados deu-se através da análise dos portais dos municípios de cada prefeitura em estudo, visando constatar quais quesitos (indicadores) estão sendo atendidos, seguindo um critério de nível (atribuição de notas entre 0 a 3). Teve-se como norte a pesquisa desenvolvida por Bodart, Torres e Silva (2015), Silva Neto *et al.* (2017). As dimensões de usabilidade e acessibilidade não foram contempladas para o estudo. Apenas alguns quesitos da dimensão Transparência foi estudada.

No Estudo de Bodart, Torres e Silva (2015) foram utilizados 44 quesitos para compor a dimensão transparência. Em Silva Neto, Carvalho e Silva (2017) foram selecionados 39 quesitos. Para esta pesquisa, optou-se por selecionar 15 quesitos desta dimensão (contemplados pela LC nº 131/2009, Lei n. 12.527/2011), já que o foco esteve concentrado em identificar se há um descumprimento por parte do Estado Brasileiro do acesso a informações pertinente a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, uma violação do direito fundamental a informação por parte do cidadão (tabela 2).

Tabela 2 – Orientação para a coleta de dados

Quesitos (Indicadores)
Plano Plurianual do Município (PPA)
Lei Orçamentária Anual (LOA)
Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO)
Execução orçamentária e financeira
Balanço Anual do Exercício Anterior
Prestação de contas com parecer do TCE
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)
Relatório de gestão fiscal (RGF)
Decretos, Resoluções e Leis Municipais
Informações (concursos públicos)
Orçamento participativo
Licitações (informações gerais)
Licitações (documentos na íntegra)
Lista de servidores

A busca nos sites das prefeituras municipais foi realizada entre os dias 10 de janeiro a 22 de fevereiro de 2017. Destaca-se que, para a execução do estudo comparativo dos portais das cidades mais populosas do Estado do Pernambuco entre os anos de 2014 a 2016, recorreu-se ao arquivo online de recursos multimídia denominado *Internet Archive*, disponível em: <https://archive.org/>, que possibilita identificar nos sites oficiais das prefeituras se existiam informações relacionadas à cada ano estudado.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir, são apresentados os principais achados desse estudo, obtidos conforme orientação metodológica proposta supra em consonância com os critérios estabelecidos na LC 131/2009. As tabelas 3, 4 e r retratam as informações entre os anos de 2014, 2015 e 2016, em relação à transparência fiscal dos municípios estudados.

É possível observar que no ano de 2014 Garanhuns, Recife, Caruaru e Olinda apresentam melhores níveis de transparência fiscal. Em contrapartida, os piores níveis foram dos municípios de Paulista, Camaragibe, Jaboatão dos Guararapes, Iguarassu e Petrolina, evidenciando que os gestores públicos dos respectivos municípios ainda não estão preocupados em atender / cumprir as exigências dos dispositivos legais.

Tabela 3 - Transparência Fiscal (2014)

QUESITOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL / CIDADES	2014										M	
	Recife	J. dos Guararapes	Olinda	Caruaru	Petrolina	Paulista	C. St. Augustinho	Camaragibe	Garanhus	Iguarassu		S. C. Capibaribe
Plano Plurianual do Município (PPA)	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	30
Lei Orçamentária Anual (LOA)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	33
Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO)	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	30
Execução orçamentária e financeira	3	3	3	3	0	0	1	0	3	0	3	19
Balço Anual do Exercício Anterior	3	3	3	3	0	0	3	1	1	3	3	23
Prestação de contas com parecer do TCE	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	30
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	3	3	0	2	3	0	3	3	3	0	3	23
Relatório de gestão fiscal (RGF)	3	1	3	3	3	3	1	0	3	3	3	26
Decretos, Resoluções e Leis Municipais	1	1	3	3	3	3	1	0	3	1	3	22

Informações (concursos públicos)	3	0	3	3	0	0	1	0	3	0	3	16
Orçamento participativo	3	0	0	0	3	0	0	3	3	3	0	15
Licitações (informações gerais)	0	0	3	1	0	0	3	0	3	0	0	10
Licitações (documentos na íntegra)	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Lista de servidores	3	0	0	3	0	0	3	0	3	0	0	12
Folha de pagamento	3	0	0	3	0	0	0	0	3	1	0	10
PONTUAÇÃO OBTIDA	37	23	33	36	24	15	28	13	40	23	30	

Legenda:

Cidades estudadas: ¹Recife; ²Jaboatão dos Guararapes; ³Olinda; ⁴Caruaru; ⁵Petrolina; ⁶Paulista; ⁷Cabo de Santo Agostinho; ⁸Camaragibe; ⁹Garanhuns; ¹⁰Igarassu; ¹¹Santa Cruz do Capibaribe.

Linha Pontuação Obtida: pontuação máxima em cada quesito por ano: 45 pontos; Coluna Σ: pontuação máxima em cada quesito no respectivo ano: 33 pontos.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

No ano de 2016 (tabela 3) os quesitos mais críticos em relação ao descumprimento legal refere-se à prestação de contas com parecer do Tribunal de Contas do Estado (pontuação 3), orçamento participativo e informações sobre concursos públicos, lista de servidores e folha de pagamento. A Lei Orçamentária Anual (LOA) vem sendo divulgada por todos. Camaragibe não cumpriu com a divulgação da LDO.

Tabela 3 - Transparência Fiscal (2015)

QUESITOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL / CIDADES	2015											Σ
	Recife	J. dos Guararapes	Olinda	Caruaru	Petrolina	Paulista	C. St. Augustinho	Camaragibe	Garanhus	Igarassu	S. C. Capibaribe	
Plano Plurianual do Município (PPA)	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0	3	27
Lei Orçamentária Anual (LOA)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	33
Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO)	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	30
Execução orçamentária e financeira	3	3	3	3	0	3	1	0	3	3	3	25
Balço Anual do Exercício Anterior	3	3	3	3	0	3	1	0	3	3	3	25
Prestação de contas com parecer do TCE	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	3	3	3	3	0	0	3	3	1	3	3	25
Relatório de gestão fiscal (RGF)	3	3	3	3	3	0	3	2	3	3	3	29
Decretos, Resoluções e Leis Municipais	3	3	0	3	3	0	3	3	3	0	3	24
Informações (concursos públicos)	0	3	3	1	0	0	0	0	3	0	0	10
Orçamento participativo	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Licitações (informações gerais)	3	1	3	3	3	3	1	0	3	3	3	26
Licitações (documentos na íntegra)	1	1	3	3	3	3	1	0	3	1	3	22
Lista de servidores	3	0	3	3	2	0	3	0	3	0	0	17
Folha de pagamento	3	0	3	3	2	0	0	0	3	1	0	15

PONTUAÇÃO OBTIDA

34	29	39	37	28	21	25	11	37	23	30
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Legenda:

Cidades estudadas: ¹Recife; ²Jaboatão dos Guararapes; ³Olinda; ⁴Caruaru; ⁵Petrolina; ⁶Paulista; ⁷Cabo de Santo Agostinho; ⁸Camaragibe; ⁹Garanhuns; ¹⁰Igarassu; ¹¹Santa Cruz do Capibaribe.

Linha Pontuação Obtida: pontuação máxima em cada quesito por ano: 45 pontos; Coluna Σ : pontuação máxima em cada quesito no respectivo ano: 33 pontos.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Em relação ao orçamento participativo, percebeu-se que, durante os anos de 2015 e 2016, apenas o portal oficial de Olinda possui o *link* para tal em todo o período analisado. Esse quesito foi o mais descumprido pelas prefeituras municipais.

Verifica-se que, em descumprimento ao art. 48 da LC nº 101/2000, o município de Camaragibe não publica em seu respectivo site o PPA, LDO, execução orçamentária e financeira, balanço anual do exercício anterior, prestação de contas com parecer do TCE.

Entre os portais estudados, de forma preponderante, as prefeituras de Paulista, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe, Igarassu e Santa Cruz do Capibaribe feriram ao disposto no inciso II do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011. Para os anos de 2014, 2015 e 2016, os portais dos municípios de Paulista, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe e Santa Cruz do Capibaribe descumprem de forma absoluta ao inciso V do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011.

Em alusão aos procedimentos licitatórios, Camaragibe viola, em todos os anos, o preceito do inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011. Já no ano de 2016, averigua-se que Igarassu é omissa com relação à supracitada obrigatoriedade. As cidades de Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Camaragibe, Santa Cruz do Capibaribe e Igarassu atuam em completo descaso ao ocultar a lista de seus servidores e respectivas remunerações, antagonizando-se à transparência que deve vigorar na Administração Pública. Em comparação com os outros municípios, Petrolina é o único que não apresenta balanço anual do exercício anterior e execução orçamentária e financeira nos anos de 2014 a 2016.

Diante desta análise, pode-se aferir que os portais em estudo não representam uma base de informações com credibilidade para que o cidadão possa utilizar indo em desencontro ao entendimento de estudiosos no assunto.

Mesmo estando em um cenário no qual a internet se mostra como ferramenta indispensável no processo de democratização da informação, essencial para o controle democrático, para a participação popular e para efetividade da governança no setor público (Vicente e Scheffer, 2014) as evidências encontradas neste estudo reforçam a

tese de que os meios legais não vem cumprindo o seu papel coercitivo para com os gestores públicos.

As evidências apontadas pelo estudo sinalizam que os órgãos de controle ainda não são eficientes na fiscalização e penalização dos gestores que não cumprem com suas responsabilidades, especialmente aquelas que foram investigadas nesse estudo.

Tabela 4 - Transparência Fiscal (2016)

QUESITOS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL / CIDADES	2016											Σ
	Recife	J. dos Guarapes	Olinda	Caruaru	Petrolina	Paulista	C. St. Augustinho	Camaragibe	Garanhus	Iguarassu	S. C. Capibaribe	
Plano Plurianual do Município (PPA)	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0	3	27
Lei Orçamentária Anual (LOA)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	30
Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO)	3	3	3	3	3	3	3	0	3	0	0	24
Execução orçamentária e financeira	3	3	3	3	0	0	0	3	3	3	3	24
Balanço Anual do Exercício Anterior	3	3	3	3	0	0	0	3	3	3	3	24
Prestação de contas com parecer do TCE	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	3	3	3	3	0	1	3	1	2	3	1	23
Relatório de gestão fiscal (RGF)	3	3	3	3	3	1	3	1	3	3	1	27
Decretos, Resoluções e Leis Municipais	3	3	0	3	3	3	3	3	3	0	3	27
Informações (concursos públicos)	0	3	3	1	0	1	0	0	3	0	0	11
Orçamento participativo	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Licitações (informações gerais)	3	1	3	3	3	3	1	0	3	0	3	23
Licitações (documentos na íntegra)	3	1	3	3	3	3	1	0	3	0	3	23

Lista de servidores	3	0	3	3	3	0	3	0	3	0	0	18
Folha de pagamento	3	0	3	3	3	0	3	0	3	1	0	19
PONTUAÇÃO OBTIDA	36	29	39	37	30	21	26	14	38	13	23	

Legenda:

Cidades estudadas: ¹Recife; ²Jaboatão dos Guararapes; ³ Olinda; ⁴ Caruaru; ⁵ Petrolina; ⁶ Paulista; ⁷ Cabo de Santo Agostinho; ⁸ Camaragibe; ⁹ Garanhuns; ¹⁰ Igarassu; ¹¹ Santa Cruz do Capibaribe.

Linha Pontuação Obtida: pontuação máxima em cada quesito por ano: 45 pontos; Coluna Σ: pontuação máxima em cada quesito no respectivo ano: 33 pontos.

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Ademais, diante da acentuada falta de informações consideradas indispensáveis para a efetivação do princípio da publicidade na Administração Pública, tem-se um obstáculo para que o povo possa exercer o controle da atuação administrativa, ficando, assim, inviável a fiscalização e a *accountability* na esfera pública dos municípios analisados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência das informações concernentes aos atos e fatos da Administração Pública é um direito de todo e qualquer cidadão, além de ser uma determinação legal. Entretanto, apesar de se dispor uma legislação que maximize o nível de transparência das informações, ainda não significa que é uma garantia para a adoção plena dos dispositivos legais.

A partir de supracitado levantamento, nota-se que a transparência pública não é uma prioridade da maioria dos executivos municipais do Estado de Pernambuco com população acima de 100.000 habitantes.

As evidências empíricas do estudo reforçam a tese levantada por vários estudiosos, dentre eles Matias-Pereira (2016), Bernardes, Santos e Rover (2015), Hoch, Rigui e Silva (2013), Sacramento e Pinho (2008), quando argumentam que o avanço formal da transparência na administração pública e a sua efetivação depende diretamente do exercício da fiscalização de seu cumprimento pelos órgãos de controle aliados a uma ampla participação popular.

Infere-se ainda que, a circunstância e impossibilidade de o avaliador não identificar elementos que possam ser estudados e analisados nos *websites* municipais demonstra que muito ainda deve ser feito pelos órgãos de controle, entidades, sociedade civil e demais partes interessadas para viabilizar de fato a efetividade na publicização das informações de natureza pública, especialmente aquelas que foram investigadas nessa pesquisa (quesitos de transparência fiscal). Entende-se que com isso talvez

tenhamos a construção de portais eletrônicos com conteúdos alinhados ao espírito do *accountability* conforme defendem Raupp (2014), Matias-Pereira (2016).

Por fim, conclui-se que os municípios mais populosos do Estado do Pernambuco não atendem de forma integral os mandamentos legais de transparência fiscal da Administração Pública, havendo a inadequação entre seus portais eletrônicos e a legislação pertinente à temática. Deste modo, as cidades apreciadas devem estabelecer melhorias na transparência de suas informações, permitindo que a população tenha um acesso operativo ao conteúdo disponibilizado constituindo-se como uma instrumento capaz de inibir e combater a corrupção na gestão pública. O Poder Público, nesta dianteira, deve fornecer instrumentos que permitam ao cidadão participar de maneira ativa dos rumos do município, no sentido de exigir providências, pressionar, fiscalizar e colaborar com a atuação administrativa.

A limitação do estudo se pauta no fato de que não foram utilizados todos os quesitos (indicadores) de transparência contemplados nos dispositivos legais vigentes no Brasil.

Recomenda-se a propagação da metodologia do presente estudo em regiões do Nordeste Brasileiro, especialmente tornando possível a identificação abrangente da obediência dos entes da Administração Direta ao disposto na Lei de Transparência. Propõe-se, outrossim, a realização de levantamento em outros municípios de regiões diversos e com mais quesitos (indicadores) e outras dimensões contempladas pela LAI, a exemplo da dimensão usuabilidade e acessibilidade que devem está sendo contemplados nos respectivos *websites* das entidades públicas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, P. K. D. F. Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Tese (Doutorado) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, Salvador, BR-BA, 2012.

BARRETO, A. S. e OLIVEIRA, I.C. Portais Governamentais. UFSC – CTC – PPGE. Disponível em: <<http://www.ijuris.org/experienciadoce/presencial/governoeletronico/Biblioteca/EGo v04.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2013.

ASSMANN, H. Redes digitais e metamorfoses do aprender. Petrópolis: Vozes Editora, 2005.

BODART, C. das N.; TORRES, K. R.; SILVA, R. S. Avaliação de sítios municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-ES. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun., 2015.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. E-governo: O que ensina a experiência internacional. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_17.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2013.

DIAS, Cláudia. Métodos de avaliação de usabilidade no contexto de portais corporativos: um estudo de caso no Senado Federal. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. 229p.

_____, Cláudia. Usabilidade na Web: criando portais mais acessíveis. Rio de Janeiro: Alta Books, 2002. 312p

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; DA SILVA, R. L. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, 1(2), 257-286, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M.A. Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 2017.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BERNARDES, M. Berger; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 5. ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Atlas, 2016.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(3), 151-158, 2014.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2008.

SILVA NETO, J. H. da; CARVALHO, J. R. M. de; SILVA, E. E. D. Transparência nos portais dos municípios mais populosos do Estado do Pernambuco. In: **Anais... IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, João Pessoa, PB, 24 e 25 de maio de 2017.

SF, Secretaria para Assuntos Fiscais. Modernização da Gestão. E-Governo: O que Ensina a Experiência Internacional. Informe-se, nº 17, Agosto 2000.

VAZ, J.C. Perspectivas e Desafios para a Ampliação do Governo Eletrônico nos Municípios Brasileiros. Nov.2003. Disponível em:
<http://www.iff.org.br/upload/PlanoDiretor/nossos_eventos/seminario_governo_eletronico_e_governos_locais/ampliao_do_governo_eletronico_nos_municipios_0.pdf>.
Acesso em: 30 mai. 2013.

VICENTE, E. F. R.; SCHEFFER, E. D. O. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança pública. **Universitas: Gestão e TI**, 3(2), 2014.