



XIII CONUCIC

Congresso UFPE de Ciências Contábeis



Transparência no Governo do Estado do Pará: uma análise intragovernamental

ARIANA CORDOVIL RODRIGUES

Universidade Federal do Pará

KIMBERLLY TEIXEIRA SIMPLICIO

Universidade Federal do Pará

LIDIANE NAZARÉ DA SILVA DIAS

Universidade Federal do Pará

ÍCARO SARAIVA LAURINHO

Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

O objetivo do presente estudo foi descrever a transparência pública das entidades pertencentes a estrutura do Governo do Estado do Pará quanto ao atendimento dos normativos vigentes acerca da transparência. Tal estudo tem por relevância o levantamento de dados quanto ao alcance do princípio da transparência nos entes analisados, servindo assim como parâmetro aos órgãos fiscalizadores e também como incentivo do controle social, além disso, também não foi identificado na literatura estudos de avaliação de transparência com análise intragovernamental. O objeto da pesquisa foram os portais eletrônicos de administração direta e indireta do Governo do Estado do Pará, análise intragovernamental, totalizando 101 entidades, sendo 54 pertencentes a administração direta e 47 a indireta, conforme site do mesmo. Como mecanismo metodológico, foi utilizada a tabela para coleta de dados, adaptada, do Projeto “Portais da Transparência dos Municípios Paraenses: o cenário atual”, a partir da qual foram estabelecidas 5 categorias de avaliação: site, portal da transparência, edital, resultado e e-SIC. Os resultados mostram que: i) apenas uma entidade atendeu as 5 categorias analisadas, o que representa 1% das entidades analisadas; ii) 26% das entidades analisadas (26 entidades) não atenderam a nenhuma categoria; iii) 77% das entidades não possuíam “Portal da Transparência”; e iv) 94% das entidades não divulgam os resultados de licitação. Mesmo com resultado razoavelmente positivo quanto a existência de sites, 73,27%, porém apenas isso não é o suficiente para cumprir com o princípio da transparência. Sendo de primordial importância o atendimento a todos os critérios estabelecidos, visando o cumprimento das legislações em que estão submetidos. Portanto revela-se a carência das entidades do Governo do Estado do Pará quanto ao cumprimento dos normativos acerca da transparência, o que acaba por enfraquecer a participação social.

Palavras-Chave: Transparência; Portais Eletrônicos; Análise intragovernamental da transparência pública; Controle Social.



1 INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário da Administração Pública do Brasil em que são discutidos os altos índices de endividamento e que há a divulgação de diversos casos de corrupção envolvendo atos de gestores de todas as esferas governamentais (nacional, estadual e municipal), vê-se a necessidade de divulgação de informações e fiscalização acerca do gerenciamento dos recursos públicos.

Para Bairral, Silva e Alves (2015), tal divulgação não deve atender apenas a fins fiscais, mas também ressaltar a relevância da participação popular na fiscalização dos entes públicos por meio do controle social; sendo a sociedade detentora de direitos constitucionais acerca do acesso às informações quanto ao orçamento público (Platt Netto, Da Cruz, Ensslin & Ensslin, 2007).

Um dos meios para que haja o fomento da participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização dos entes públicos é a divulgação das informações em meios acessíveis. A Lei de Acesso a Informação (LAI) no art. 8º destaca ser obrigatória a divulgação de informações "em sítios oficiais da rede mundial de computadores – internet" (Lei nº 12.527, 2011).

Assim, é de grande relevância analisar a maneira como as informações são publicadas com o fim de verificar se de fato as mesmas são esclarecedoras e úteis à sociedade, pois existe uma grande assimetria informacional, onde muitas vezes o que o Estado informa não é de fácil compreensão aos cidadãos, ou seja, há o reforço da ideia que não basta divulgar, as informações devem ser esclarecedoras o suficiente para que o cidadão possa entendê-las e analisá-las (Lyrio, Ensslin, Brotti & Ensslin, 2008; Slomski, 2005).

Diante do cenário exposto, o objetivo do presente estudo foi descrever a transparência pública das entidades pertencentes a estrutura do Governo do Estado do Pará quanto ao atendimento dos normativos vigentes acerca da transparência.

A metodologia utilizada foi adaptada do Projeto de Extensão “Portais da Transparência dos Municípios Paraenses: o cenário atual”, desenvolvido pela Faculdade de Ciências Contábeis – Universidade Federal do Pará, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Observatório Social de Belém, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e Ministério Público do Estado do Pará, em que, para alcance do objetivo do presente estudo, foram feitas as coletas de dados nos websites dos entes públicos de administração direta e indireta do Estado do Pará. Posteriormente foram tabulados e avaliados levando em consideração os critérios de transparência.

A pesquisa tem por relevância o levantamento de dados que possibilitem a verificação da efetividade legal da divulgação de informações dos entes públicos do estado do Pará, uma vez que diversos estudos abordam quanto à transparência de grandes municípios brasileiros (Raupp, 2016; Keunecke, Teles & Flach, 2011; Cruz, Silva e Santos, 2010; Avelino, Cunha, Colauto, Lima & Pinheiro, 2014; Sacramento; Pinho, 2004), e também quanto aos estados (Raupp & Pinho, 2011; Jhans & Raupp, 2016).

Assim, revela-se a necessidade de pesquisas que tenham como objeto de estudo os demais entes da administração pública estadual, uma vez que a legislação é clara quanto a sua subordinação ao regime legal quando afirma que “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (Brasil, 2011) estão ao alcance da mesma.

Há também os demais normativos que tangem quanto as diretrizes da informação a ser divulgada, caso da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas quanto a destinação das finanças públicas além de mecanismos e



instrumentos para sua execução (Jhans & Raupp, 2016). Assim, reforçando a importância da transparência na Administração Pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. TRANSPARÊNCIA

Mimicopoulos, Kyj e Sormani (2007) explicam que a transparência na esfera pública é observada ao momento que é fornecida informações de maneira clara sobre as atividades do governo. O que no Brasil é assegurado como direito fundamental de todo cidadão, sem que haja qualquer prejuízo quanto a prestação de contas em que as entidades estão obrigadas por lei.

Nas sociedades democráticas, segundo Bellver e Kaufmann (2005), o acesso à informação e a transparência também podem ser considerados como um dos direitos humanos fundamentais. Assim sendo, a divulgação proativa da informação estabelecida pela LAI, diz respeito a transparência das informações, que se refere a publicidade das parcelas dos recursos públicos recebidos e sua eventual destinação dentro das entidades.

O acesso amplo da informação está relacionado diretamente ao fortalecimento da democracia, pois está se reporta diretamente aos cidadãos, para que haja ciência de forma gratuita de todo e qualquer documento ou arquivo produzido, organizado e custodiado pelo Estado (Controladoria-Geral da União, 2013). Ou seja, por se tratar de um bem público e estar sob o gerenciamento do Estado, é dever do mesmo assegurar o direito à informação a todo cidadão, logo ela precisa estar disponível e acessível. Nessa linha Kopits & Craig (1998) afirmam que transparência dos governos nacionais serve de ferramenta para o aumento da accountability e consequentemente acaba por contribuir para solidificação da democracia.

De acordo com o objetivo da transparência, as informações devem contemplar à ampla divulgação mesmo através de *websites*, pois é dever dos órgãos públicos facilitarem o acesso aos cidadãos. Além disso, as informações devem estar atualizadas, seguindo o preceito da tempestividade e também reportar períodos anteriores e não apenas a fatos presentes possibilitando a comparabilidade acerca da evolução dos gestores (Silva, 2008; Platt Neto et al., 2007).

Porém, segundo Platt Neto et al. (2007), não basta apenas ser assegurada a divulgação, torna-se necessário também garantir a transparência de forma clara e compreensível a qualquer cidadão e não apenas tendo como foco os órgãos fiscalizadores. Coelho, Da Cruz e Platt Neto (2011), afirmam que a publicidade remete a divulgação de informações enquanto que a transparência garante a clareza e veracidade do documento publicado. Ainda Sodré e Alves (2010) ratificam que a não prestação de contas e a falta de transparência beneficiam os agentes públicos e privados corruptos.

Coelho et al. (2011), evidenciam a relevância da assecuração de publicação de informações claras e tempestivas, reforçando que a função da transparência vai além de assegurar o cumprimento dos preceitos legais, ela age também como instrumento de desenvolvimento de uma gestão responsável apoiando o exercício da cidadania através do controle social.

Barrial et al. (2015) afirmam que o tema da transparência no setor público passa a possuir maior grau de relevância além da linha legal/fiscal, pois determina aspectos de desempenho, controle interno e governança, de acordo com a informação prestada. Informações de caráter não apenas obrigatório devem também ser publicadas, assim agindo conjuntamente com as obrigatórias minimizando a assimetria informacional. Dessa maneira as novas demandas de caráter não obrigatório ampliam a atuação dos órgãos de controle e da responsabilização pública.



Mimicopoulos et al. (2007) afirmam que transparência é necessária na gestão pública por visar evitar ou diminuir a corrupção, a ineficiência da utilização dos recursos públicos e até o descaso com os mesmos. Nesse cenário as TICS surgem como ferramentas capazes de facilitar o alcance dos objetivos almejados pelo princípio da transparência governamental, permitindo aos governos criar os portais e os *e-govs* onde são disponibilizadas as informações de interesse público (Maus, Bleil, Vianti, 2009).

2.2. TICS

A partir da evolução tecnológica da informação, o processo de comunicação evoluiu de forma tempestiva e eficiente. Com isso, as TIC renovaram a forma de comunicação governamental, deixando-a mais democrática, pois disponibiliza de forma acessível às informações públicas. Desta maneira, sistematizando o processo de transparência visto a grande quantidade de informações relevantes que se tornam disponíveis em rede (Kim, Halligan, Cho, Oh & Eikenberry, 2005).

Com isto, após a promulgação das leis acerca da responsabilidade fiscal e do advento da internet, tornou-se fundamental a padronização e a facilidade de acesso e manuseio para todos os usuários das informações prestadas, mas nem sempre é assim uma vez que existem problemas de codificação das informações (Maus et al., 2009). Ainda segundo os autores isso ocorre por que algumas vezes a mesma informação não serve para atender a todas as finalidades e necessidades dos usuários.

Quanto a divulgação das informações, os códigos internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) dão destaque a importância dos meios eletrônicos no processo de alcance da *accountability* amplamente representada pela transparência pública (Sousa, Wright, Paulo & Monte, 2015). Tais códigos apontam a internet como principal canal de comunicação devido a capacidade de divulgação rápida aos diversos agentes sociais.

De acordo com Sousa et al. (2015), somando-se ao desenvolvimento das ferramentas de TIC, a busca por democratização da informação é refletida através de ações do governo no sentido de dar apoio legal ao alcance do objetivo do *e-gov* no processo de transparência pública. Tal apoio é visto por meio da promulgação de leis que são claras quanto ao uso da internet para divulgação obrigatória de informações de interesse público, como a LAI, a Lei complementar nº131/2009 e o Decreto nº7.185/2010 onde se constituiu como obrigatório para os entes públicos a utilização de plataformas eletrônicas.

Segundo Castells (2003), para alcançar o máximo de benefícios propostos, especialmente em relação a transparência, os portais devem ser mais do que um “quadro de avisos”. Ou seja, essencialmente as informações não devem apenas ser divulgadas para cumprimento superficial das legislações vigentes, mas sim devem suprir as necessidades de seus usuários.

Para Siau e Long (2009), a ampliação das formas de acesso da sociedade às informações fornecidas pelos gestores governamentais, especialmente as que estão relacionadas a aspectos orçamentários e financeiros, atinge a melhoria da democracia via *e-gov*, assim aumentando a participação do cidadão nas instituições democráticas.

Segundo Vallbé e Casellas (2012), as ferramentas *online*, TICS e *e-gov* incrementam a transparência e reforçam a *accountability* melhorando dessa forma o desenvolvimento econômico e a qualidade da democracia.



2.3. CONTROLE SOCIAL

Conhecida como a “constituição cidadã”, a Constituição Federal de 1988 concedeu aos brasileiros direitos até então desconhecidos à época. Dentre eles o direito de atuar como agente fiscalizador e controlador da administração pública, também podendo participar na escolha das políticas públicas a serem adotadas (Oliveira, Pisa, 2015). Logo mais, em 2000, assegurando a responsabilidade e o dever no tratamento, tomada de decisão, origem e principalmente quanto à aplicação dos recursos públicos veio a LRF.

Para Veríssimo (2005, p.2) a LRF apoia-se em quatro pilares, sendo eles: o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, onde por meio da transparência, especificamente, diversos mecanismos de cunho democrático estarão dispostos a sociedade, dentre os quais se destaca a ampla divulgação das informações gerenciais e fiscais fomentando assim o controle social.

Bairral et al. (2015), afirmam que para o entendimento de controle social, a compreensão da teoria da agência leva a assimilação melhor do tema, que corresponde a relação entre o agente (gestor público) e o principal (cidadão), em que o principal delega ao agente a responsabilidade por uma atividade de seu interesse, há a iminência do desequilíbrio da informação prestada, podendo gerar informações incompletas que cabe ao principal controlar.

A transparência surge como elemento chave para reduzir a assimetria informacional causadas pelo agente e o principal, pois a mesma proporciona o *feedback* necessário tanto para órgãos de controle quanto para os cidadãos – controle social (Bairral et al., 2015).

Laurinho, Dias e Mattos (2017) apontam ações de transparência pública para monitoramento das licitações. Desse modo a transparência levaria a melhoria da gestão pública. Assim sendo, torna-se cada vez mais relevante pela necessidade de divulgação da informação estar atrelada ao bom desempenho da gestão pública. Laurinho et al. (2017, p. 58) ainda discorrem sobre certa “urgência no aperfeiçoamento de controles institucionais e sociais e da transparência pública o para o monitoramento da aplicação dos recursos empregados nas compras governamentais, o que repercutirá na qualidade de vida da população e no desenvolvimento humano municipal”.

Em 2011, fora sancionada a LAI garantindo o direito constitucional de acesso as informações públicas, estabelecendo que qualquer pessoa tenha a disposição informações quanto a origem e aplicação dos recursos públicos. A lei abrange os órgãos públicos pertencentes à administração indireta e direta alcançando também “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (Brasil, 2011), os quais são objetos de estudo deste estudo os que compõem o Governo do Estado do Pará.

2.4. ESTUDOS ANTERIORES

Em uma análise do nível transparência pública feita por Bairral et al. (2015) nos relatórios anuais de entidades federais, foram constatados baixos níveis de transparência nos relatórios de gestão (48%) de entidades públicas federais. Para tanto, foi analisado os relatórios de gestão do ano de 2010 de 115 entidades públicas federais, utilizando para a análise a teoria da agência e da prestação de contas, que constataram que o setor público brasileiro não possui boas práticas de



divulgação da informação voluntária e que o gestor público majoritariamente se preocupa com as obrigações legais/fiscais da informação, ainda que incompletas.

Já na esfera municipal, uma pesquisa realizada por Prado (2005), avaliou todas as capitais estaduais brasileiras estabelecendo um ranking de acordo com o cumprimento às exigências da LRF e das Leis Federais de Contas Públicas. Os resultados apontaram que apenas três capitais atenderam, naquele período, ao que exige a Lei de Contas Públicas. Já quanto à LRF, dezessete capitais atenderam plenamente as exigências o que segundo os autores, demonstra uma maior preocupação com LRF uma vez que o descumprimento desta implica em sanções.

Raupp, Andrade e Pinho (2017), em seu estudo tiveram como objeto os portais eletrônicos de câmaras municipais. Os autores levaram em consideração os portais de câmaras de municípios com a população superior a duzentos mil habitantes pressupondo que municípios maiores teriam portais melhores estruturados para fornecimento de informações. O resultado não foi como o esperado uma vez que 90,22% dos portais apresentaram uma baixa capacidade de transparência.

No estudo feito por Cruz et al. (2010), foi avaliado o nível de transparência de municípios de grande porte, de acordo com seu número de habitantes, situados no Estado do Rio de Janeiro. Para atingir os resultados, foram considerados indicadores sociais e econômicos para as hipóteses, pois quanto maior fossem os indicadores, maior seria o nível de transparência nos municípios. Os resultados mostraram que mesmo os municípios de grande porte, apresentaram baixo nível de transparência em seus portais, mostrando discordância com a hipótese, pois a transparência não acompanhou o crescimento econômico e social do município.

Na região sul do Brasil, a pesquisa de Keunecke et al. (2011) teve como fim analisar o nível de transparência dos sítios eletrônicos de cinco municípios considerados mais populosos de Santa Catarina. A pesquisa teve como parâmetro de avaliação a LRF chegando a um resultado satisfatório de que a lei é cumprida nas prefeituras municipais investigadas.

Um estudo realizado por Raupp e Pinho (2011), mostrou que os 10 portais eletrônicos de Câmaras Municipais de Santa Catarina em que os municípios possuíam mais de cem mil habitantes, observados no período do estudo, não estavam em condições para a construção de uma prestação de contas efetiva, mas indícios percebidos no estudo mostravam que os portais estavam num estágio de migração para “promotores de incentivos ao exercício da democracia local”.

Em Minas Gerais, a pesquisa de Avellino, Cunha, Colauto, Lima & Pinheiro (2014), buscou identificar o nível de divulgação das informações voluntárias (transparência ativa) sobre gestão pública dos municípios que foram classificados por grande, médio e pequeno porte. Os resultados mostraram que os municípios de médio e grande porte obtiveram médias superiores a 9 das 14 categorias consideradas no Índice de *disclosure* Voluntário Municipal (IDV-M), no estudo a evidenciação é tratada como sinônimo de *disclosure*. Tal resultado aponta que o tamanho da entidade está ligado de forma positiva a níveis de *disclosure*.

Já o estudo de Sacramento e Pinho (2004) utilizou como campo de pesquisa seis municípios da região metropolitana de Salvador, no ano de 2002, medindo o nível de transparência das informações municipais após a promulgação da LRF. Os resultados encontrados apontaram baixos índices de transparência e uma realidade distante do cumprimento por parte dos municípios quanto às exigências legais.

3 METODOLOGIA

Para alcance do objetivo dessa pesquisa, que foi avaliar a transparência pública das entidades pertencentes a estrutura do Governo do Estado do Pará quanto ao atendimento dos



normativos vigentes acerca da transparência, foram analisados os sites e portais da transparência das entidades pertencentes a amostra no período de 19/11/2017 à 29/11/2017.

Pressupõe-se que tais entidades atendam aos critérios de transparência estabelecidos pelo normativo legal correspondente ao tema, uma vez que os mesmos estão em vigor para os governos estaduais desde 4 de maio de 2000, com a LC nº 101 (LRF), 27 de maio de 2009, com LC nº 131 (Lei Capiberibe) e 18 de novembro de 2011, com a Lei nº 12.527 (LAI).

A listagem das entidades a serem analisadas fora coletada no site do Governo do Estado do Pará (www.pa.gov.br), somando-se um total de 101 entidades classificados como secretarias, fundações, institutos, sociedade de economia mista, empresas e outros; divididas em 54 pertencentes a administração direta e 47 a administração indireta.

Destaca-se que, para fins de confirmação da informação, buscou-se o Diário Oficial do Estado, o qual possui a listagem de todas as entidades pertencentes a estrutura do Governos do Estado, o qual apresenta um total de 61 entidades, sendo 27 da administração direta e 34 da administração indireta.

Por haver essa divergência, enviou-se um pedido de acesso à informação ao e-SIC do Governo do Estado do Pará, o qual foi respondido com uma relação à qual também diverge do encontrado no site e no DOE. Assim, por entender que o site geral do governo do Estado é o local no qual o cidadão prioritariamente recorre para obter informações sobre a entidade, realizou-se a análise com base nas entidades divulgadas no mesmo.

Para a procura dos sites de cada entidade, definiu-se o seguinte critério de busca: (i) primeiramente buscava-se o site da entidade em análise no site do Governo do Estado do Pará, considerando ser a forma mais acessível ao cidadão; e, não localizando, (ii) posteriormente buscava-se na rede mundial de computadores.

Localizado o site, foi aplicado o formulário de coleta de dados do Projeto de Extensão “Portais da Transparência dos Municípios Paraenses: o cenário atual”. As informações levantadas referem-se à identificação de pontos primordiais, na visão dos autores, relacionados a transparência pública dos municípios, tornando necessário um processo de adaptação do formulário para os entes que compõem o estado.

Tal formulário contendo informações quanto a transparência, citadas acima foram sintetizados em cinco categorias de validação, as quais são: (i) site, foram considerados conforme fossem localizados; (ii) portal da transparência, o qual levava em consideração receitas e despesas empenhadas (sendo necessário apresentar, concomitantemente, data, objeto, número da nota de empenho, valor e favorecido), não havendo um dos itens, era invalidado; (iii) edital, para sua validação era necessário que estivesse o edital de licitação divulgado na íntegra e que o mesmo fosse de 2017; (iv) resultado, o qual deveria divulgar o vencedor, valor e objeto; (v) e-SIC (Sistema de Informação ao Cidadão – Eletrônico), para sua validação era necessário possuir campo no site do ente.

Contudo, após as primeiras buscas dentro dos sites das entidades, foi identificado que o Governo do Estado do Pará possui também o Portal da Transparência (www.transparencia.pa.gov.br) que disponibiliza a busca de diversas entidades, com consulta de informações sobre o orçamento público do estado. Logo, além da coleta ser feita nos sites dos entes, também eram coletadas as informações no portal da transparência do estado (PTPA).

Após a tabulação dos dados partiu-se para a sua consolidação. Em uma planilha de *Excel* as informações foram sintetizadas para as cinco principais categorias, as quais foram: site, portal, edital, resultado e e-SIC. Para as categorias portal da transparência e edital, foi considerado a informação estar atualizada, interferindo assim o seu resultado.

Para dar início a análise quanto aos critérios de transparência dos entes do estado, foram codificados os resultados obtidos na coleta. Fora considerado a respostas: Sim, no portal da transparência; sim, no site da entidade; sim no site encaminhado ao portal e não.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

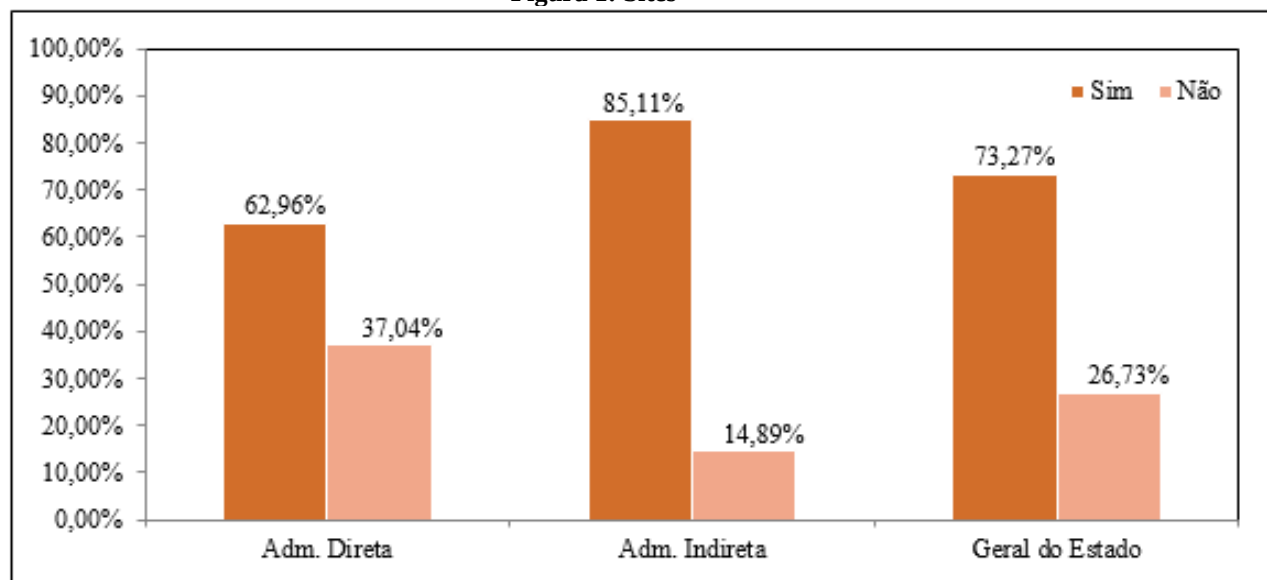
Os resultados serão apresentados conforme os parâmetros definidos na metodologia. Será dividida entre a administração direta (AD), administração indireta (AI) e por fim será apresentado o panorama geral do Governo do Estado do Pará que somam as 101 entidades avaliadas.

O resultado em percentual representará o atendimento ou não dos entes de cada administração, direta ou indireta, quanto as diretrizes estabelecidas pela legislação vigente acerca do cumprimento da transparência. No presente estudo, tais diretrizes originaram cinco categorias, sendo elas: site, portal da transparência, edital, resultado e e-SIC.

O primeiro passo da coleta foi a verificação quanto a existência de sites, sustentando a imprescindibilidade de haver um meio eletrônico, para que haja a veiculação das informações que devem ser divulgadas a qualquer pessoa física ou jurídica que a busque tanto para fins informativos quanto para fiscalização do ente.

O estado do Pará demonstrou níveis de transparência altos quanto a este quesito. Das 101 entidades 73,27% possuíam sites e 26,73% não possuíam ou estavam fora do ar no momento da coleta conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1: Sites



Fonte: Elaboração própria mediante resultados.

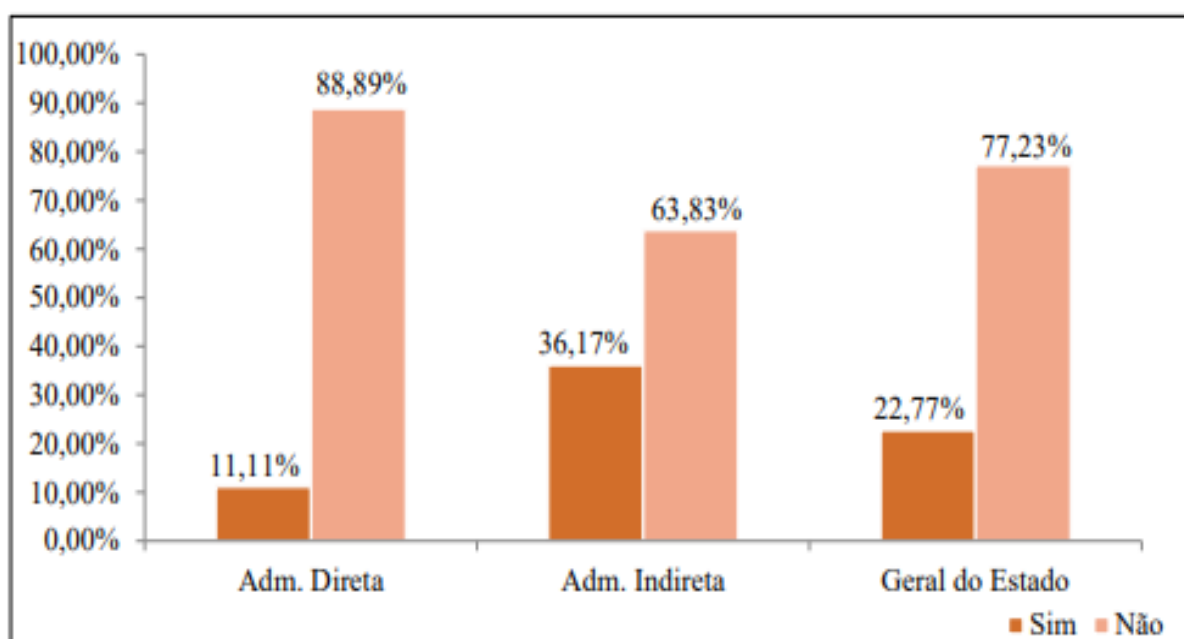
A administração direta, soma 54 entes, e após a coleta verificou-se que 62,96% das entidades tinham site e 37,04% não tinham site o que representa 34 e 20 entes respectivamente. A administração indireta, composta por 47 entes, obteve os seguintes resultados quanto à existência de site: 85,11% possuíam e 14,89% não possuíam, representando 40 e 7 entes respectivamente.

Dos 26,73% entes que não possuem site, destaca-se que a Coordenadoria de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Sustentável (CIDS), a Empresa de Navegação da Amazônia

(ENASA) e a Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura (SEPAQ) foram consideradas sem site pelo fato de que os *links* disponibilizados no site do Governo do Estado do Pará não carregavam. Outro caso foi do Instituto de Ensino de Segurança Pública do Pará (IESP), o qual o site foi encontrado apenas dentro do endereço eletrônico da Secretaria de Segurança do Estado (SEGUP).

Quanto a categoria portal da transparência, o estudo levou em consideração a divulgação de receitas e despesas empenhadas para a sua validação, sendo os resultados apresentados na Figura 2.

Figura 2: Portal da Transparência



Fonte: Elaboração própria mediante resultados.

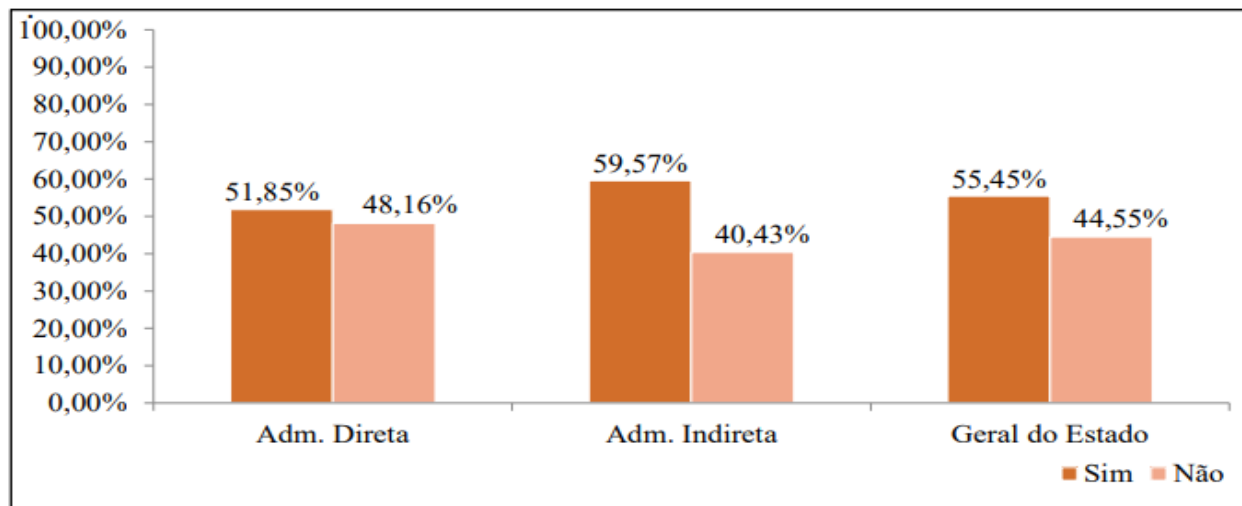
Identificou-se que 22,77% dos entes obedeceram aos dois critérios estabelecidos, divulgação de receita e despesa, enquanto que 77,23% não atenderam aos critérios dessa categoria. Observou-se que o fator determinante para um resultado não favorável fora a receita uma vez que a maioria dos entes apresentavam somente as despesas empenhadas.

Outro fator importante que levaram a tais resultados foi que as receitas estavam disponíveis majoritariamente no PTPA e não nos sites dos entes, exceto o caso no Departamento de Trânsito do Estado do Pará (DETRAN), o qual divulgou suas receitas no próprio site. Situação semelhante ocorreu com a entidade Fábrica Esperança, nesta a receita foi divulgada em seu site, contudo não divulgou informações quanto as suas despesas, não cumprindo esse critério.

Na categoria Edital, 55,45% divulgavam enquanto 44,55% não disponibilizavam nem no site nem no PTPA. Destacando que o critério para a validação desta categoria era o mesmo ser de 2017 como mostra a Figura 3.

Dos 28 entes da AD que obtiveram o resultado positivo, 46,43% divulgaram seus editais nos próprios sites, 46,43% foram editais de entes encontrados no PTPA e 7,14% representam os entes que direcionavam dos seus próprios sites ao PGTA para que a consulta fosse realizada no portal. Das 28 entidades da AI que divulgaram edital, 28,57% divulgaram nos próprios sites, 46,43% no PTPA e 25% direcionavam ao portal.

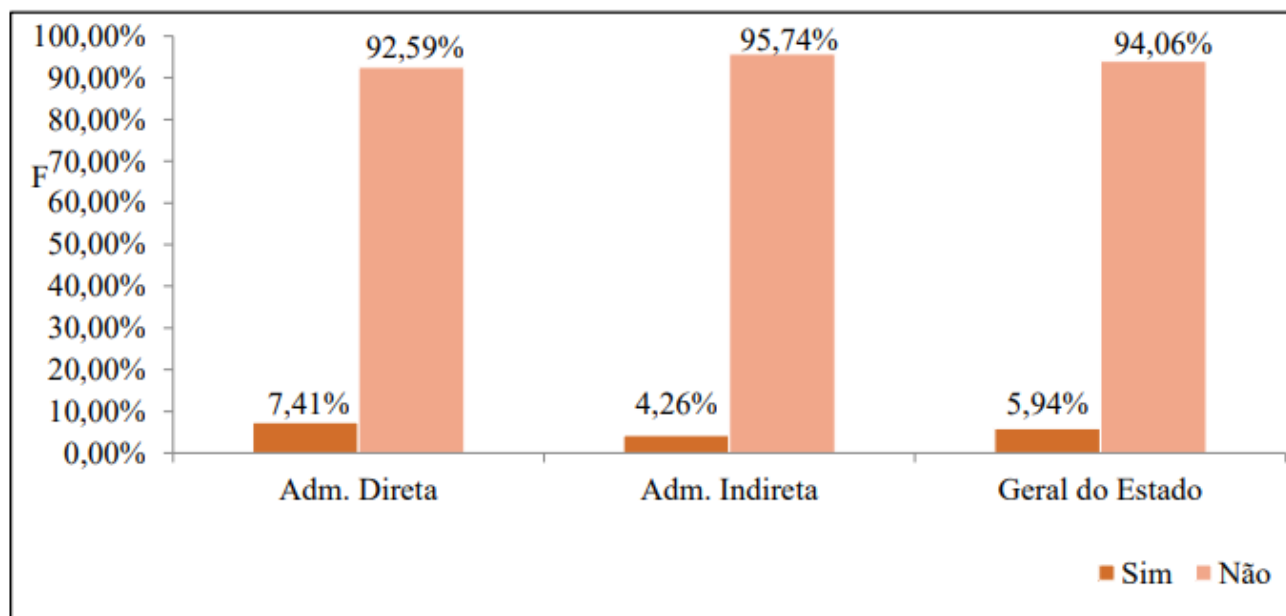
Figura 3: Edital.



Fonte: Elaboração própria mediante resultado

Dentre as categorias definidas, a que obteve dados mais discrepantes foi a resultados de editais, dentre as 101 entidades, 94,06% não divulgaram os seus resultados de processos licitatórios e somente 5,94% divulgaram. Importante ressaltar que os resultados foram encontrados somente nos sites dos entes, em nenhuma situação localizada no PTPA.

Figura 4: Resultado



Fonte: Elaboração própria mediante resultados.

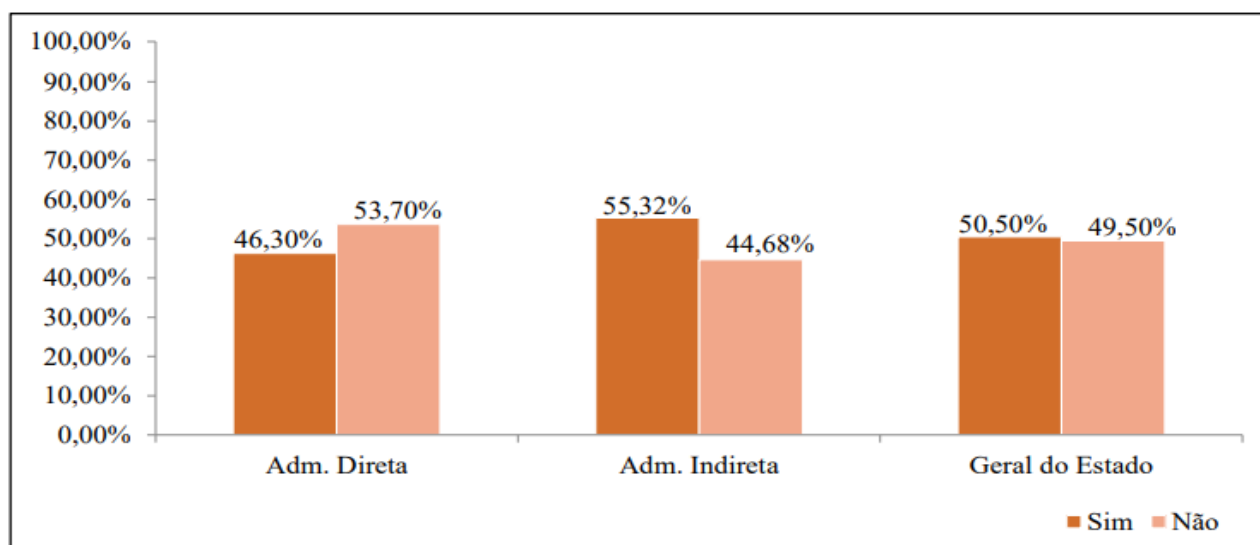
Na AD, somente o Ministério Público de Contas do Estado (MPC), Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Estado de Turismo do Pará (SETUR) e Corpo de Bombeiros Militar (CBM) divulgaram os resultados de seus editais no próprio site, representando

os 7,41% dos entes que atenderam a categoria. 92,59% foram os entes que não divulgaram e assim não atenderam a esta categoria.

As entidades do AI que divulgaram resultados de licitação foram o Banco do Estado do Pará (BANPARÁ) e a Companhia de Portos do Estado do Pará (CPH). Ainda da AI, dos 95,74% que não divulgaram resultado de licitação, houveram casos em que o site não informava o vencedor, invalidando assim seu resultado, sendo eles: Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Pará, Centro de Perícias Científicas Renato Chaves (CPC) e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER). Houve também a situação em que não era divulgado o valor do objeto licitado, caso do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado Pará (IDEFLOR-BIO) motivo também para invalidação do seu resultado nessa categoria.

Por fim, foi analisado se o ente disponibilizava o e-SIC dentro do site, considerando que o Governo do Estado do Pará possui um site geral de serviço de informação ao cidadão. Os resultados mostram que 50,50% possuíam o recurso de transparência passiva e 49,50% não.

Figura 5: e-SIC



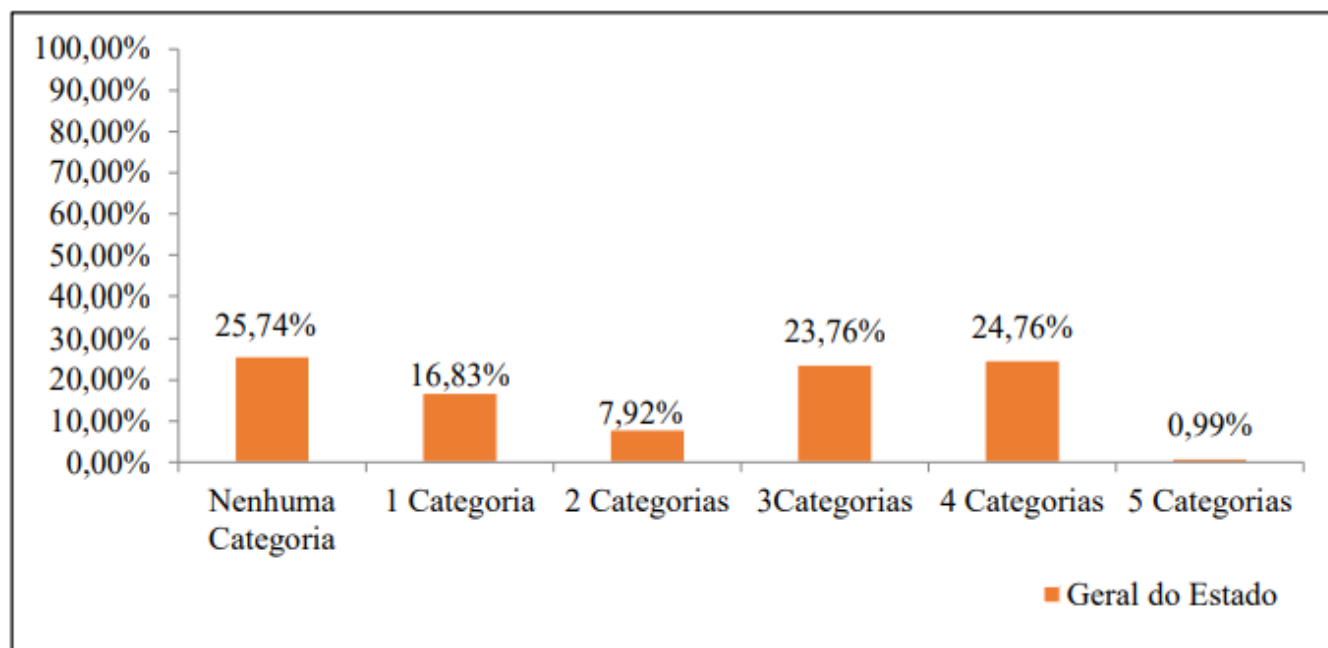
Fonte: Elaboração própria mediante resultados.

Dentre as entidades que disponibilizavam o e-SIC a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP) e a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) possuíam e-SIC próprio onde o usuário deveria preencher um formulário ou enviar o questionamento direto a um *email* oficial de comunicação do ente. Os demais entes obtiveram resultado positivo, pois seus sites direcionavam ao e-SIC geral do estado do Pará.

Em análise por tipo de administração, direta e indireta, foi verificada a quantidade de entes que atenderam as cinco categorias estabelecidas no estudo, obtendo-se um panorama geral de quantos entes atendiam de 0 a 5 categorias. Da AD, 37,04% das entidades não atenderam a nenhum critério estabelecido, enquanto que dos entes da AI, apenas 12,77% não atendiam a nenhum dos itens. Das entidades analisadas, apenas uma atendeu a todos aos cinco critérios estabelecidos nesta pesquisa, que foi a Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH), revelando o quanto ainda o governo do Estado tem a se adequar aos normativos vigentes de transparência.

Quando observado o resultado geral das entidades, obteve-se conclusões mais significativas quanto o cumprimento dos normativos da transparência por parte das entidades pertencentes a estrutura administrativa do Governo do Estado do Pará, conforme apresentado na figura 6.

Figura 6: Panorama Geral do Estado do Pará



Fonte: Elaboração própria mediante resultados.

Entre os resultados obtidos, o mais alarmante foi sobre a quantidade de entidades que não atendia a nenhuma categoria levantada, representando 25,74% dentre todas as entidades da AD e AI analisadas, sendo o resultado de maior proporção. Dos 101 entes, os que atenderam a 4 categorias foram 24,76%, os que atenderam a 3 foram 23,76%, os que atenderam a 2 categorias foram 7,92%, e apenas 1 representou 17%.

Dos resultados obtidos pela análise global das 5 categorias temos: da administração direta (i) 16,67% atendem a 4 categorias; (ii) 29,63% atendem 3 categorias; (iii) 7,63% atendem a 2 categorias; e (iv) 9,25% atendem a somente 1 das categorias em análise. Os da AI revelam resultados divergente em relação a quantidade por categoria: (i) 34,04% atendem a 4 categorias; (ii) 17,02% atendem a 3 categorias; (iii) 8,51% a 2 categorias; e (iv) 25,53% apenas 1 categoria.

5.CONCLUSÃO

Observando os resultados alcançados, no que se refere ao cumprimento da transparência pública das entidades pertencentes a estrutura do Governo do Estado do Pará, o qual foi objetivo dessa pesquisa, foi constatado baixos índices de cumprimento as diretrizes estabelecidas pelos normativos.

Na análise referente ao atendimento das categorias estabelecidas, as que obtiveram os menores índices de cumprimento foi a de divulgação dos resultados de licitação, com apenas 5,44% e Portal da Transparência, com 22,77%. Quando observado a quantidade que não atendia a nenhum critério estabelecido, obtêm-se 25,75% das 101 entidades, sendo o resultado de maior proporção.



Foi verificado que o resultado da categoria Portal da Transparência foi afetado pela falta de divulgação de receita por grande parte das entidades. Desconsiderando o divulgado pelo PTPA, apenas três, sendo eles de AI (Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará, Departamento de Trânsito do Pará e a Fabrica Esperança) divulgaram suas receitas no próprio site, em contrapartida disso, nenhuma entidade de administração direta divulgou receitas.

Mesmo com resultado razoavelmente positivo quanto a existência de sites, 73,27% das entidades de administração pública direta e indireta do Governo do Estado do Pará, apenas isso não é o suficiente para cumprir com o princípio da transparência. Sendo de primordial importância o atendimento a todos os critérios estabelecidos, visando o cumprimento das legislações em que estão submetidos.

Em comparativo ao medidor de transparência aplicado pela CGU por meio da Escala Brasil transparente (EBT), a qual avaliou estados e municípios quanto à transparência passiva e regulamentação da LAI, o Governo do Estado do Pará aparece em 21º posição, com nota de 9,16 em 2017. Sua nota demonstra situação favorável a transparência pública do Estado, mas a primeira vista apresenta divergência com os resultados dessa pesquisa. Isso ocorre porque a EBT trabalha com transparência passiva e a pesquisa avaliou a transparência ativa. Com isso, verifica-se a importância da análise ser realizada nos dois tipos de transparência.

Quando comparado o nível de transparência pública intragovernamental do Governo do Estado do Pará com o dos municípios do estado Pará, através dos resultados obtidos pelo Projeto de Extensão “Portais da Transparência dos Municípios Paraenses: o cenário atual”, verifica-se que os municípios já estão mais alinhados com o normativo legal sobre transparência, dado que os mesmos já atingem níveis altos de transparência (dos 144 municípios do estado, 114 já atendem a todas as categorias estabelecidas na pesquisa). Esse fato denota o quanto as entidades pertencentes à estrutura do Governo do Estado do Pará necessitam se esforçar para alcançar o mesmo patamar de evolução, destacando como as diferentes esferas de governo podem divergir dentro do mesmo estado.

Após a coleta de dados, foi verificada inconsistência na listagem das entidades no site do Governo do Estado do Pará (www.gov.pa.br), quando foi solicitado via e-Sic a listagem oficial das entidades. Posteriormente, foi verificado no diário oficial do estado do Pará, onde também apresentou resultados divergentes. Verificando a desarmonia informacional, foi criada uma tabela onde constam todos os entes identificados em um dos três meios, localizado no Apêndice A. Sugere-se pesquisas futuras para que possa haver um quadro comparativo de como estará o Governo do Estado do Pará nos próximos períodos, levando em consideração também sua atualização quanto aos entes componentes da administração.

Logo, foi observado que o Estado do Pará ainda tem muito a evoluir no quesito transparência das informações públicas para cumprir com o preceito da *accountability*, prestando informação acessível e compreensível ao cidadão, visando fortalecer a participação social.

REFERÊNCIAS

Andrade, R. G., Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2017). Em Busca da Transparência Ativa em Câmaras: Uma Investigação nos Maiores Municípios Brasileira. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 3-20.

Avelino, B. C., Cunha, J. V. A. da, Colauto, R. D., Lima, G. A. S. F. de, & Pinheiro, L. E. T. (2014). Divulgação voluntária do ente público: um olhar sobre o estado de Minas Gerais.



Enfoque: Reflexão Contábil, (33), 71-88. Recuperado em 10 de junho de 2019, de <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/21340/13122>.

Bairral, M. A. C., Silva, A. H. C., Alves, F. J. S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(3).

Bellver, A., & Kaufmann, D. (2005). Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*, 1-72. Recuperado de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20801140~menuPK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530~isCURL:Y,00.html>.

Casellas, N. & Vallbé, J. J. (2012) Legal Information and Linked Open Legal Data. In: II Congrés català de filosofia: Joan Fuster in memoriam. *Afers*, 2012. p. 483-492.

Castells, M. (2003). *A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade*. Zahar.

Coelho, M. C., Da Cruz, F. & Platt Neto, O. A. (2011) A informação contábil como ferramenta de auxílio no exercício do controle social. *Contabilidade Vista & Revista*, 22(3).

Controladoria-Geral da União. (2013). *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. (1º ed.). Brasília, Brasil.

Cruz, C. F., Silva, L. M. & Santos, R. (2010). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3).

Ferraz, C., & Finan, F. (2007). Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. Germany: Institute for the Study of Labor, IZA, (Discussion Paper 2843).

Keunecke, L. P., Teles, J. & Flach, L. (2011). Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 8(16).

Kim, P. S.; Halligan, J.; Cho, N., Oh, C. H., & Eikenberry, A. (2005). Toward participatory and transparent governance: Report on the sixth global forum on reinventing government. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654.

Kopits, G. & Craig, J. (1998) Transparency in government operations. *IMF - Occasional Paper*, (152), 1-42.

Laurinho, Í. S., Dias, L. N. S., & Mattos, C. A. C. (2017). Corrupção e Ineficiência em Licitações de Governos Locais e Desenvolvimento Humano: Novas Reflexões. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30), 57-70.



Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos (2011). Lei de Acesso as Informações Públicas. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 Brasília. Recuperado em de Junho de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

Lyrio, M. V. L., Ensslin, S. R., Brotti, V., & Ensslin, L. (2008). Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma instituição pública de ensino superior brasileira: a abordagem da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 11(1-2), 170-186.

Mauss, C. V., Bleil, C. & Vanti, A. A. (2009). XBRL in public management using business intelligence (BI). *BASE-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 6(1), 5-18.

Mimicopoulos, M. G., Kyj, L., & Sormani, N. (2007). Public governance indicators: a literature review. New York: ST/ESA/PAD/SER.E/100, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

Oliveira, A. G. & Pisa, B J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública— instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.

Platt Neto, O. A., Da Cruz, F. Ensslin, S. R. & Ensslin, L. (2017). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1).

Prado, O. (2014). Governo eletrônico e transparência: a publicação das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30).

Raupp, F. M. & Pinho, J. A. G. (2012). Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 16(3), 81-98.

Sacramento, A. R. S. & Pinho, J. A. G. (2008). 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*, 1(1), 48-61.

Siau, K., & Long, Y. (2009). Factors impacting e-government development. *Journal of Computer Information Systems*, 50(1), 98-107.

Sodré, A.C de A., & Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria Geral da União. *Revista Administração Contemporânea [online]*, 14, (3), 414-433.

Sousa, R. G., Wright, G. A., Paulo, E. & Monte, P. A. (2015). A Janela Que Se Abre: Um Estudo Empírico Dos Determinantes Da Transparência Ativa Nos Governos Dos Estados Brasileiros. *Revista Ambiente Contábil*, 7(1), p. 176.



XIII CONUCIC

Congresso UFPE de Ciências Contábeis



Tagliaro Jahns, F. & Raupp, F. M. (2016). Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. Revista Universo Contábil, 12(3).

Veríssimo, P A. (2005). A transparência como princípio da lei de responsabilidade fiscal (LRF). MP-RN, Natal.

Zuccolotto, R. & Carvalho Teixeira, M. A. (2014). As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. Revista Contabilidade & Finanças-USP, 25(66).