

# Transparência das Contas Públicas e Controle Social via Portal do Cidadão - um estudo de caso

*Lislaine Krupek Braz de Oliveira<sup>1</sup>, Cristiano Maciel<sup>2</sup>*

Universidade Federal de Mato Grosso – Av. Fernando Correa da Costa, 2367,  
Boa Esperança – Cuiabá – MT – Brasil  
cmaciel@ufmt.br, lis.kk@hotmail.com

**Resumo.** A transparência pública é evidenciada pela publicidade dos atos praticados na Administração Pública, objetivando o controle social e a participação dos cidadãos nos atos do poder público. Neste sentido, esta pesquisa tem como foco principal analisar a participação popular nas contas públicas, por meio dos demonstrativos disponibilizados para os cidadãos via Portal do Cidadão pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Para tal, o trabalho abrange uma revisão bibliográfica de referenciais e legislações nesta área; a aplicação de questionários aos cidadãos e de entrevistas a gestores; e análise qualitativa dos dados com uso do método de triangulação, confrontando opiniões dos sujeitos envolvidos na pesquisa. A análise dos dados revela importantes elementos para o desenvolvimento de sistemas nessa área.

**Palavras chaves:** Transparência Pública, Cidadãos, Usabilidade, Controle Social.

## 1 Introdução

As contas públicas, na administração pública, são evidenciadas por um conjunto de dados e informações contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais, as quais devem ser publicadas de forma clara e compreensível para toda a sociedade acompanhar e fiscalizar os atos da Administração Pública. Tal divulgação permite a concretização da transparência dos gastos públicos, principalmente se as informações disponíveis proporcionarem facilidade de uso aos cidadãos (usabilidade) [6], no compromisso de suprir suas necessidades sem constrangimento sobre suas capacidades e habilidades.

De acordo com a Lei de Acesso a Informação 12.527/2011, em seu Art. 3º, os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública [1]. No entanto, "é imprescindível que a Administração Pública publique e divulgue seus atos públicos,

---

<sup>1</sup> Graduada em Sistemas de Informações. Especialista em Controladoria e Finanças Empresariais pela UNINOVA. lis.kk@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Computação. Professor do Instituto de Computação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso. Pesquisador do projeto "Tecnologias da Informação no TCE-MT/UNISELVA". cmaciel@ufmt.br.

promovendo à participação popular no controle dos gastos públicos exigindo o uso adequado dos recursos oriundos de impostos, taxas e serviços arrecadados e tornando a Administração Pública transparente em vista de uma sociedade democrática" [9].

Nesta pesquisa, questiona-se se tal publicidade das informações via Portal do Cidadão do Mato Grosso<sup>3</sup> tem sido utilizado pela sociedade de forma satisfatória. Nesse sentido, o trabalho realiza um estudo de caso que visa averiguar a transparência das contas públicas em função dos dados disponibilizados no Portal do Cidadão via sistema de auditoria pública informatizada de contas, do ano de 2011, da Prefeitura Municipal de Nova Mutum. Para a pesquisa utilizou-se levantamento de dados indutivo e pesquisa qualitativa. A amostragem utilizada foi à probabilística do tipo aleatória, tendo esta pesquisa duração de dois meses e, com amostragem da população, aplicaram-se 300 questionários em meio físico, contemplando 1% da população do município. Visando alcançar outros resultados foram realizadas ainda entrevistas com um gestor municipal e um gestor de software, sendo utilizada a técnica de entrevista semi-estruturada. Os dados colhidos com os diferentes sujeitos foram triangulados, possibilitando discutir a compreensão dos demonstrativos disponíveis no Portal; o interesse dos cidadãos em fiscalizar via Internet e a usabilidade deste sistema Web.

## **2 Objetivos da Pesquisa**

Esta pesquisa teve como objetivo, de forma geral, averiguar a percepção dos cidadãos e gestores acerca da transparência nas contas públicas, em função dos dados disponibilizados no Portal do Cidadão via Sistema de Auditoria Pública Informatizada (Aplic) do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – MT (TCE-MT).

Nesse sentido, podem-se citar os objetivos específicos desta pesquisa: identificar como os cidadãos fiscalizam as contas públicas, e quais os meios utilizados por eles; verificar se os demonstrativos de receitas e despesas disponibilizados pelo sistema de auditoria pública informatizada de contas possibilitam entendimento de forma clara para os cidadãos e gestores; analisar como os dados disponibilizados por meio do Portal do Cidadão auxiliam na transparência das contas públicas do município de Nova Mutum – MT; e verificar se há usabilidade do Portal na visão dos sujeitos participantes da pesquisa.

## **3 Contribuições Esperadas**

Como contribuições citam-se: 1) análise de dados triangulada em relação aos resultados alcançados na aplicação dos questionários e das entrevistas com gestor municipal e gestor de software, possibilitando identificar elementos comuns e contraditórios entre os três sujeitos; 2) fomento à discussão sobre a transparência das contas públicas e a participação dos cidadãos por meio de sistemas Web de órgãos governamentais responsáveis pela divulgação desses, pelo compartilhamento desta experiência em particular; 3) divulgação do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso na fiscalização e divulgação das contas públicas via Portal do

---

<sup>3</sup> [www.tcemt.gov.br](http://www.tcemt.gov.br)

Cidadão; 4) provimento de subsídios ao Tribunal de Contas para melhoria nos sistemas, visando aprimorar as informações disponíveis no Portal do Cidadão, atendendo assim os anseios dos cidadãos, razão de ser destas iniciativas; 5) fornecimento de elementos para melhor projetar as aplicações pelos órgãos governamentais, permitindo generalizações a partir de um estudo inicial; 6) reflexão sobre questões importantes para cumprimento efetivo da Lei de Acesso a Informação [1], bem como para a adoção de estratégias mais robustas com uso de dados abertos governamentais [6] e visualização de dados; 7) socialização dos resultados da pesquisa em conferências internacionais [8][9], discutindo questões importantes do governo eletrônico no Brasil; e em nacionais, incluindo reuniões no órgão governamental objeto deste estudo.

## **4 Resultados Alcançados**

Os resultados desta pesquisa advêm da aplicação de questionários aos cidadãos e entrevistas realizadas com gestor municipal e gestor de software, no contexto do Portal do Cidadão e da transparência pública, e, por fim, com a análise de tais dados por triangulação.

### **4.1 Estudo de caso**

A transparência pública e o controle social são evidenciados nos resultados descritos nesta seção, contemplando os tópicos a seguir.

#### **4.1.1 Questionários com cidadãos**

Na pesquisa com os cidadãos, participaram 66% de mulheres e 34% de homens. Verificou-se que todos os níveis de escolaridade foram contemplados, destacando-se o nível médio completo com 35% do total dos entrevistados [8]. Na análise da faixa etária dos entrevistados, a partir de 18 anos, houve destaque entre 26 aos 35 anos, representando 31% dos participantes. Verificou-se que 50% da amostra possui habilidades de nível intermediário com o uso da internet e 52% com o uso do computador.

A partir deste ponto, a presente análise, que destaca alguns pontos da pesquisa, está dividida entre aqueles que conhecem o Portal do Cidadão e os que não conhecem. Apenas 23% dos cidadãos conhecem tal Portal. Quando questionados sobre a facilidade de uso que o Portal oferece, 71% acreditam que o acesso as informações são rápidas e eficientes. 88% dos cidadãos que conhecem o Portal do Cidadão teriam mais interesse pelas informações se encontrassem notas explicativas, glossário e gráficos [8]. Nesse sentido, a informação de interesse público deve despertar a atenção, ser interpretada e apropriada pelo interessado em seus próprios termos, de maneira a que seja transformada em capacitação para reflexão e ação [5]. Ressalta-se ainda que, para 62% dos cidadãos, as informações divulgadas no Portal do Cidadão não são suficientes no âmbito da prestação de contas [8].

Por outro lado, 77% dos cidadãos sequer conhecem o Portal do Cidadão ou nunca acessaram as informações disponíveis. Verificou-se que 59% deste total acreditam que a fiscalização e divulgação tempestiva das informações na internet

impedem que ocorram irregularidades na administração pública. No entanto, analisou-se que 32% acessam raramente informações na internet e que 46 % dos cidadãos nunca fiscalizaram por meio de sites da web. Ainda, verifica-se que 23% do total dos cidadãos pesquisados não participam do controle das contas públicas pois não sabem como fiscalizar e 10% acreditam que a divulgação deve ser mais atrativa [8].

#### **4.1.2 Entrevista com gestores**

Por meio das entrevistas pode-se constatar que, para o gestor municipal, a fiscalização dos gastos públicos é positiva para a administração pública pois evita que sejam cometidos erros para o futuro. No entanto, para o gestor de software, a fiscalização contínua do Tribunal de Contas inibe parcialmente a ocorrência de erros ou irregularidades, tendo em vista que a fiscalização e as prestações de contas não ocorrem junto com o fato gerador, ou seja, demoram muito para acontecer. Para os gestores públicos, as informações divulgadas no Portal do Cidadão são transparentes, porém, para o gestor municipal, são de difícil compreensão pelos cidadãos, uma vez que são informações técnicas e sua interpretação depende de conhecimentos específicos na área contábil [9]. Além disso, os gestores acreditam que para se ter um efetivo controle social, os cidadãos devem acompanhar as contas públicas e opinar em relação a elas. No entanto, falta orientação e divulgação em como acessar as informações, ou, quando acessadas, é necessário clareza nas informações. Ressalta - se que é dever da prefeitura informar a população, com clareza, sobre como é gasto o dinheiro público [4].

#### **4.2 Triangulação dos dados**

De acordo com Cohen, “as técnicas triangulares tentam traçar e explicar de maneira mais completa a riqueza e complexidade do comportamento humano estudando mais de um ponto de vista, utilizando-se dados quantitativos e qualitativos” [3]. Para análise dos resultados por meio da triangulação dos dados foram criadas as categorias: compreensão dos demonstrativos disponíveis no Portal do Cidadão; interesse dos cidadãos em fiscalizar via Internet; e usabilidade do Sistema Web.

##### **4.2.1 Compreensão dos demonstrativos disponíveis no Portal do Cidadão**

Nesse sentido, verificou-se que 71% dos cidadãos consideram que as informações disponíveis no Portal do Cidadão fazem uso de termos técnicos, impossibilitando a compreensão de tais informações. De acordo com os dois gestores municipais, as informações devem ser mais claras e compreensíveis, facilitando o entendimento dos cidadãos, independente de seus conhecimentos e habilidades. Entretanto, faz-se necessário aprimorar as informações disponíveis no Portal do Cidadão, tornando-as mais atrativas e compreensíveis pela sociedade, desenvolvendo demonstrativos que possibilitem a interpretação fácil e clara das informações publicadas, fazendo uso, por exemplo, de gráficos, glossários e notas explicativas. Neste sentido, o uso de dados abertos governamentais [6] e de técnicas de visualização de dados podem prover interessantes soluções.

##### **4.2.2 Interesse dos cidadãos em fiscalizar via Internet**

Identificou-se que 56% dos cidadãos entrevistados não têm interesse em fiscalizar os atos públicos. Muitos cidadãos estão desacreditados com as políticas públicas, ou, não confiam nos dados disponíveis, acreditando que os programas de transparência só geram mais gastos, tendo em vista que não atingem o foco principal: “os cidadãos”. Assim sendo, verifica-se a necessidade da Administração Pública, incentivar a participação popular, mostrar que todos os cidadãos são fiscais, e devem participar do controle das contas públicas.

Verificou-se que os gestores acreditam que é importante que os cidadãos acompanhem os atos públicos, mas falta orientação de como acessar essas informações e, quando acessadas, falta entendimento das informações publicadas, pois, são informações técnicas.

#### **4.2.3 Usabilidade do Sistema Web.**

Verificou-se que 49% dos cidadãos que conhecem o Portal do Cidadão consideram que o sistema não proporciona facilidade de uso, haja vista que acreditam que o sítio é confuso, gerando dúvidas e dificuldades na busca pelas informações requeridas. Nesse sentido, verifica-se que o gestor municipal acredita que “é importante que os cidadãos consigam acessar as informações disponíveis com facilidade”. Porém, o gestor de software ressalta que “o sistema informatizado do portal do cidadão proporciona aos cidadãos facilidade de uso, sendo que todos os cidadãos, independente de seus conhecimentos e habilidades, possuem capacidade para acessar e interpretar as informações disponíveis”. A falta de um entendimento comum quanto a esta questão é um elemento necessário para o bom desenvolvimento dos sistemas. Assim, verifica-se a necessidade de realizar melhorias nos sistemas informatizados do Portal do Cidadão, objetivando o acesso fácil e rápido dos cidadãos, proporcionando o requerido controle social e a transparência pública. Como esta pesquisa foi realizada em 2011 e os sistemas do TCE-MT estão em constante atualização, melhorias já foram incorporadas ao Portal. Contudo, recomenda-se que inspeções e testes de usabilidade sejam fortemente incorporados ao desenvolvimento de sistemas, utilizando-se técnicas consagradas nesta área, de forma a prover melhorias no uso destes sistemas pelos cidadãos [7].

## **5 Conclusão**

A transparência das contas públicas é o princípio da gestão fiscal responsável, sendo a publicidade e a compreensibilidade das informações fundamental para o exercício da cidadania, possibilitando aos cidadãos intervir nas políticas públicas.

A Lei de Acesso a Informação [1], significa um grande passo para a transparência pública e o controle social no Brasil, tendo em vista a busca pela padronização e divulgação de informações reservadas ou secretas, ampliando as possibilidades de fiscalização pelos cidadãos. Nesse sentido, o Portal do Cidadão desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é um valioso instrumento que visa garantir os direitos dos cidadãos, em conformidade com os citados pela Lei de Acesso a Informação, permitindo que os atos dos gestores públicos, sejam vistos por todos os cidadãos, por meio de demonstrativos contábeis,

financeiros, orçamentários e patrimoniais, garantindo a constitucionalidade e a transparência de governo.

Percebe-se todo o esforço da Administração Pública, neste caso o TCE-MT, em realizar a publicação e dar publicidade dos seus atos perante a sociedade, objetivando a transparência das contas públicas. Todavia, é necessário um real aproveitamento dos dados, conforme dados coletados nas entrevistas com gestores e cidadãos. Também, além do governo disponibilizar dados, deve haver interesse da população pela transparência das contas públicas.

Nesta pesquisa, a identificação de inconsistências no discurso dos sujeitos envolvidos, as dificuldades no entendimento dos demonstrativos públicos pelos cidadãos e a necessidade de investimento na usabilidade dos sistemas web fornecem indícios de que os trabalhos precisam avançar para além da disponibilização da informação, primeiro passo para cumprimento da Lei de Acesso a Informação. Isso requer não somente um trabalho técnico, em prol da melhoria das informações divulgadas via sistemas pelos órgãos governamentais, mas um trabalho social. Neste sentido, por exemplo, são bem-vindas técnicas de análise de contas públicas, por meio de grupos focais, conduzindo a protótipos de como essas informações poderiam chegar a população. Isso pode ser feito em parceria com estratégias de divulgação dos dados no mundo real, por meio de comunidades locais. Para tal, como realizado nesta pesquisa, a parceria entre órgãos governamentais e instituições educacionais pode prover bons resultados. Também, um amplo trabalho de divulgação das informações disponibilizadas na web, de forma geral e específica, deve ser realizado.

## 6 Referências

- [1] Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações públicas*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> Acesso em 13 julho 2013.
- [2] Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 28 janeiro 2012.
- [3] Cohen, Louis; Manion, Lawrence. *Métodos de Investigación Educativa. Triangulación*. Madrid: Editorial La Muralla. 1990.
- [4] Controladoria Geral da União. *Olho Vivo no dinheiro público*. 1ª ed. Brasília, 2009.
- [5] Duarte, Jorge. *Comunicação Pública*. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/Comp%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em: 17 dezembro 2011.
- [6] Maciel, Cristiano; Viterbo Filho, José; Breitman, Karin. *Governo Brasileiro no Futuro. Transparência Pública e Dados Abertos Governamentais*. São Paulo: Cubzac Editora, 2012.
- [7] Nielsen, Jakob; Loranger, Hoa. Usabilidade na web: projetando websites com qualidade. Rio de Janeiro. Elsevier, 2007. 409p
- [8] Oliveira, Lislaine, K.B., Maciel, Cristiano. Transparency and Social Control via the Citizen's Portal: A Case Study with the Use of Triangulation. In: *Electronic Government, EGOVIS/EDEM 2013*, Praga (República Tcheca), LNCS 8061, pp. 112–124,
- [9] Oliveira, Lislaine, K.B.; Maciel, Cristiano. Interaction with public accounts via citizen portal: a case study. In: *4th IFIP ePart Conference, 2012*, Kristiansand (Norway). Electronic Government and Electronic Participation. Osterreich (Áustria): Trauner Verlag, 2012. v. 39. p. 231-239.