

PARTICIPAÇÃO DAS TICS NAS FINANÇAS PÚBLICAS: ESTUDO NOS 5 ESTADOS DE MAIOR PIB NO BRASIL

Nathalia Botelho

RESUMO

Nota-se que nas últimas décadas houveram sucessivos investimentos em Tecnologias da Informação e Comunicação com o propósito de tornar o Estado mais eficaz, transparente e responsável às necessidades da atual sociedade, decorrentes de um enorme processo de informatização e transição para um Governo Digital. Neste contexto, o Portal da Transparência surge como uma plataforma digital que cumpre um papel significativo na prestação de contas e interação do Estado com o cidadão. O objetivo dessa pesquisa foi analisar os investimentos destinados às TICs nos 5 estados com maior PIB do Brasil nos últimos 10 anos. Objetivou-se analisar os investimentos destinados às TICs nos cinco estados com maior PIB do Brasil nos últimos 10 anos. Utilizou-se dados coletados do portal transparência de cada um dos estados no período de 2007 a 2017, sendo avaliadas as variáveis: valor empenhado, valor liquidado, valor pago, PIB e a receita para cada estado. Para o tratamento estatístico utilizou-se o método Ward. Com auxílio desse método, os estados foram agrupados em três clusters. Os resultados mostraram que maiores investimentos em TICs propiciam resultados mais efetivos nas plataformas digitais, contudo, para que de fato a transparência ocorra de maneira satisfatória, é necessária uma mudança organizacional.

Palavras-chave: Finanças Públicas. Orçamento. TICs.

INTRODUÇÃO

A intensificação da utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação, conhecidas por TICs, tem se espalhado nos diferentes níveis (municipal, estadual e federal) e poderes (executivo, legislativo e judiciário) no Estado. E se caracteriza principalmente por práticas, avanços e mudanças na relação entre Estado e cidadão. O governo eletrônico (e-gov) ou o termo mais recente governo digital, caracterizado pela informatização na gestão pública, possibilidade de *accountability* e toda a relação de interatividade do governo e a sociedade, tem recebido boa parte dos investimentos em TICs da Administração Pública. Nessa perspectiva, o Portal da transparência vem sendo uma forma central de investimentos na informatização dos governos, e propõe mostrar “sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos.” (PINHO, 2006). Os Portais governamentais pretendem aproximar o cidadão do Estado, e assim os governos têm a obrigação de prestar contas do dinheiro público gasto e arrecadado, de maneira acessível, clara e de fácil acesso (MARTINS, VÉSPOLI, 2013).

Um fator fundamental na descrição dos portais governamentais, é a *accountability*, que pode ser entendida como prestação de contas, responsabilidade fiscal ou transparência. Campos (1990), associa a *accountability* à democracia, e que sua plena realização está direcionada com o avanço democrático e seus valores, além de questionar a falta de uma tradução e significado válidos, com a necessidade real de sua aplicação. Nesse contexto, os Portais da Transparência oferecem, ferramentas efetivas de *accountability*, que facilitam a responsabilidade do governo de prestar contas aos cidadãos, os quais têm o direito de verificar, investigar e cobrar do Estado sua responsabilidade de ser transparente e responder por suas contas. Num cenário de inovação tecnológica, a implementação de TICs vêm assumindo um papel relevante dentro dos chamados governos eletrônicos, o que colabora com áreas da governança (e-administração, e-serviços públicos, e-democracia) as quais têm suas funções e objetivos facilitados. Ainda que a tecnologia utilizada nos portais eletrônicos alcance as expectativas, a transparência, a participação, e a prestação de contas transcorrem de uma evolução lenta e burocrática, e que dependem de abertura política governamental, e não restritamente de implementações tecnológicas. Assim é de se esperar que a alienação política diminua, com a independência adquirida do uso dessas ferramentas. E o Portal da Transparência em um primeiro momento traz a proposta de participação, confiabilidade e transparência, mas que em um ambiente governamental e político não confiável, esse tipo de tecnologia precisa ainda mais de cobranças por parte da sociedade.

Neste cenário, é imprescindível que os investimentos nas Tecnologias de Informação e Comunicação sejam ampliados para que possa haver implementações nas ferramentas que auxiliam de forma cada vez mais efetiva o alcance da transparência e *accountability*. As TIC, no decorrer dos anos 90 e 2000 proporcionaram a infraestrutura adequada e a assistência em tecnologias para o auxílio nas políticas de gestão pública. Como a melhoria de sistemas de gestão de pessoas no aprimoramento de competências, a formação de sistemas e bases de dados para geração de informações decisórias, formação de sistemas de monitoramento de indicativos de desempenho, mecanismos horizontais de administração de projetos e a sua relação com os sistemas de planejamento do orçamento público, acompanhamento da despesa e gestão do orçamento, sistemas de informação para gerenciamento, sistemas que possibilitam transparência no gasto público e sistemas de estrutura a metodologias que buscam rotinas de controle e transparência no seu código. Neste âmbito, recentemente, as iniciativas das esferas fazendárias conquistaram notabilidade, com as Notas Fiscais Eletrônicas para governos municipais e estaduais (CUNHA, MIRANDA, 2013).

Esta pesquisa faz a análise dos investimentos em TICs dos cinco estados brasileiros com maiores PIB's nos últimos dez anos a partir dos dados disponibilizados em seus Portais da Transparência. Este trabalho se justifica para entender como diferentes estados investem em tecnologias que aumentam a eficiência e fortalecem os valores democráticos.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA E GASTOS EM TICS

É notável que nos dias atuais a importância da participação social nas instituições públicas, sendo na fiscalização ou na cobrança de seus direitos, está cada vez mais crescente. Martins e Véspoli (2013) afirmam que os valores morais são cada vez mais questionados pelos cidadãos que veem a gestão pública cheia de erros descabidos. Nesse contexto a informatização de diversos serviços públicos, promovem de uma maneira mais efetiva e próxima a relação do cidadão com os órgãos públicos. Os Portais da Transparência destacam-se nesse cenário, como uma ferramenta ideal para integrar o cidadão na participação social. O Portal da Transparência se concretiza pelo nível de descrição e acessibilidade de seus dados. A transparência é um fator necessário na construção de uma democracia, já que por meio do controle efetivo das ações dos governantes, constrói-se, assim uma sociedade mais justa e democrática. Viabilizada pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, a elaboração de recursos de transparência governamental (governos eletrônicos e portais de transparência) é um processo político que vêm propiciando o cenário de democratização do país e dever de legitimação política dos governantes.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII dispõe 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.

Está previsto ainda na Constituição Federal no art. 216, parágrafo 2 que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. A Lei nº 12.527/2011 a lei de acesso à informação (LAI), regulamenta o recebimento de informações por meios acessíveis, a qual foi encimada como direito fundamental e prevista em diversos tratados e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. A LAI abrange os três poderes da União, dos estados, dos municípios e distritos. Ademais, é significativo mencionar que em relação às execuções financeiras, a Lei Complementar 131/2009, determina “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Elaborado em 2004 junto à Controladoria Geral da União (CGU), o Portal da Transparência se enquadra na institucionalização de instrumentos de controle social, e visa tornar públicas informações aprofundadas sobre o governo. O Portal pode ser acessado por qualquer cidadão, sem a necessidade de preenchimento de cadastros ou senhas, e assim, os dados são disponibilizados para um fácil entendimento das contas públicas. As informações disponíveis possuem diversos pontos, sendo eles: gastos efetuados por órgãos e entidades; repasses de recursos federais aos outros níveis (Estados, Distrito Federal e Municípios); entre outras atividades orçamentárias (LOUREIRO, TEIXEIRA, PRADO, 2008). Neste sentido, de acordo com Martins e Véspoli (2013), julga-se que a transparência se baseia como um dos fundamentos da governança pública, sendo que suas ações procuram aprimorar mecanismos para que a tornar possível a transparência das informações e, desta forma, incluir como práticas efetivas de governança. Conforme Pinho (2008), o governo dispõe aos cidadãos formas de produtos ou serviços, além de ideias, posicionamentos e posturas ideológicas. E mesmo que a

“disponibilização de produtos e serviços já expresse um posicionamento ideológico, ele pode estar mais pronunciado quando se amplia no sentido da manifestação de maior transparência”, o que gera informações de melhor qualidade. E da mesma maneira, o implemento de mecanismos de participação social digital gera um governo fundamentado em maior diálogo com a sociedade, a qual assume com o tal funções que antes era específicas do governo.

Em seu texto “*Accountability* - quando poderemos traduzi-la para o português?”, Ana Maria Campos (1990), questiona incansavelmente a dificuldade de tradução desta palavra, e a importância de sua teoria e prática para a democracia, citando que “a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*”. A autora foi uma das primeiras pesquisadoras da administração pública à investigar sobre este termo no Brasil. Em sua pesquisa, Campos mostra que a *accountability* estava tão distante da administração pública nacional, que em seu trabalho ela se depara com a dificuldade de assimilação do significado, neste sentido uma das questões buscadas pela autora seria o do responsável por proporcionar a *accountability*, entrando no quesito de que estaria estritamente relacionado com a democracia. Constatata-se, nesse sentido, que essa concepção tida no termo *accountability* significa de maneira subjacente a “responsabilidade pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO, SACRAMENTO, 2009). Luiz Akutsu (2005), relata que “intimamente relacionado ao conceito de *accountability*, temos o princípio da transparência administrativa”, no entanto, o termo se envolve à “responsabilização dos gestores na hipótese de terem cometido atos ilícitos”, já que *accountability* não abrange apenas à um recurso de transparência dos agentes públicos mas também uma cobrança essencial da prestação de contas dos atos de tais.

Posteriormente, Pinho e Sacramento (2009) buscaram verificar se as mudanças que ocorreram no Brasil (políticas, sociais e institucionais) colaboraram para a assimilação da *accountability* no país, observando que a partir disto a situação política brasileira havia mudado substancialmente, já que, uma nova Constituição Federal foi constituída, a democracia foi consolidada e reformas no sistema do Estado foram efetuadas com o objetivo de melhorar a eficiência da administração pública e, até mesmo, mais controlável. Conjuntamente, na área acadêmica, uma grande quantidade de produção na literatura tem sido relaizada no intuito de analisar e compreender as consequências de tais alterações no tecido social, do mesmo modo que suas contribuições para a viabilização de pelo menos aproximar o conteúdo da definição da *accountability* com a realidade da administração pública brasileira. (PINHO, SACRAMENTO, p. 4, 2009). De acordo com Akutsu (2005), a *accountability*, já relacionada com responsabilidade, tem a possibilidade de estar em duas dimensões diversas: horizontal, aplicada entre poderes distintos e a vertical, dos representantes perante os representados.

Dessa forma, o Portal da Transparência surge como uma ferramenta que auxilia a efetividade da *accountability*, já que através da transparência de dados, a responsabilização da utilização dos gastos, seus valores, a participação da sociedade, a tecnologia da informação colabora de maneira direta e fatal na *accountability* na administração pública brasileira. Os princípios do Governo Aberto são a transparência, a colaboração e a participação, que oportunizam que o cidadão, provido de maior esclarecimento, abandone seu papel de sujeito passivo e passe a ser elemento participativo das políticas públicas e de fato efetivo no Poder. Destaca-se que diverge do Governo Transparente dada a busca por recursos que incentivem a participação do cidadão, e assim “na medida em que os cidadãos se aprimoram e atingem certo nível de maturidade civil, acabam por se interessar e se engajar com as questões públicas” (SANTOS, BERNARDES, ROVER, p. 26, 2012). Dessa forma, o termo Governo aberto é aplicado para qualificar as alterações totais vindas da incorporação das TICs no processo democrático.

O Governo Digital busca através da utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação pode desenvolver suas atividades de maneira mais eficiente, colaborando também com uma maior participação e contribuição do cidadão para o governo. Nesse sentido alguns termos, os quais divergem em significados compõem esse cenário: a e-administração pública, compõe parte do aperfeiçoamento de avanços do governo e, também de participações internas da esfera pública com a aplicação das TICs. Já o e-serviços públicos, está relacionado com o desenvolvimento dos serviços prestados ao cidadão, bem como a formação de novas perspectivas digitais que facilitam essa prestação de serviços. Ainda, nesse seguimento, a e-democracia é ligada à utilização das TICs para possibilitar um aumento na atuação do cidadão no seguimento de agente ativo na tomada de decisões. Dessa forma, é considerável constar que, o e-gov centraliza-se em maior eficiência, já a e-democracia, possibilita uma maior interação entre o governo e o cidadão. Segundo a lógica, ambos os termos estão contidos na e-governança, que pode ser entendida como o conjunto dos processos iniciados no e-gov e a democracia, centrada na participação da sociedade (SANTOS, BERNARDES, ROVER, 2012).

Um fator fundamental para o desenvolvimento das TICs para maior eficiência do Governo, é a relação dos estados com as empresas de fornecimento dessas tecnologias. O Paraná possui a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação: Celepar, que atua no ramo desde 1964, como uma sociedade de economia mista de capital fechado, cujo maior acionista é o Governo do Paraná e a mais antiga empresa de governo na área de TIC no país. Em São Paulo, o início do uso de TICs coincide com a criação da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP), fundada em 1969, a empresa conta como os principais acionistas Principais o Tesouro Estadual e IPESP. Já o estabelecimento de TICs no campo da administração pública estadual do Rio de Janeiro é o PRODERJ: Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro, fundado em 1968 como uma fundação e em 1981 transformado em autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança. Em Minas Gerais, em 1972, o até então Escritório Técnico de Racionalização Administrativa (ETRA) transfere para a Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), é uma empresa de economia mista do Governo do Estado de Minas Gerais, e atua na prestação de serviços em TI para outros órgãos do estado, como o Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN) e Advocacia Geral do Estado (AGE). No Rio Grande do Sul, em 1972 iniciou-se as atividades da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS), sociedade de economia mista que atua em todos os órgãos do executivo estadual.

Visto isso, nota-se que a relação do Estado com as empresas que atuam no fornecimento e funcionamento de Tecnologias de Informação e Comunicação, é de proximidade pois o surgimento de tais empresas, estão relacionadas com o início da implementação de TICs nos estados, e seus respectivos avanços, implicam na melhoria de tais tecnologias nos demais órgãos em que atuam, e dessa forma, auxiliando no avanço tecnológico dos governos estaduais. Conserva-se a questão em relação aos governos, se estes incumbem a alocação de mais fundos a fim de prover esses serviços. Argumentos econômicos valem para essas perguntas: a começar pela natureza de bem público da pesquisa e desenvolvimento, em seguida relacionado ao tamanho do governo, e por fim, em relação à eficiência dos Governos e da economia em si (RIVAS, KAHN, 2017).

No tocante ao orçamento público, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ferramentas de planejamento, que são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em continuidade, o Plano Plurianual incorpora o delinear da elaboração de políticas e programas públicos do governo para que haja a determinação técnica nos regulamentos de governo, assim foi definido um período de quatro anos para que essas ações sejam efetivadas. Segundo, de maneira integralizada, o PPA aponta formas para atingir os propósitos de um determinado programa. Já

o PPA demonstra os regimentos, os propósitos e as finalidades contidas na administração pública às despesas de capital e outras dessas que perpassa as pertencentes aos programas de períodos contínuos (BRASIL, 2008). O ciclo do orçamento público também utiliza alguns termos significativos, para definirem como ocorrem as fases orçamentárias. Neste sentido o valor empenhado é o que o órgão público retém para a execução de algum pagamento que havia sido planejado. Assim, quando esses serviços forem concretizados o se torna um valor liquidado, e o valor pago é tido após o prestador de serviços receber pela tarefa prestada.

2 PROCEDIMENTOS METÓDOLÓGICOS

Foi realizada pesquisa quantitativa com coleta de dados a partir dos portais da transparência nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul nos últimos 10 anos. Foram utilizadas contas sintéticas para gastos em TICs em todos os estados, nos Portais do Rio de Janeiro e de São Paulo, foi analisado através de plano de contas mensais, e nos demais estados, foram pesquisados através de mecanismos de pesquisa de despesa, em todos os estados as contas foram referentes aos gastos em TICs efetuados no Poder Executivo. Foi efetuado, inicialmente, um comparativo entre os Estados dos investimentos anunciados em TICs e realizar-se-ão gráficos das séries históricas sobre os investimentos em TICs para cada Estado. Os dados também foram analisados por meio da análise de clusters que tem como finalidade reunir objetos, baseando-se nas características dos mesmos. Os estados foram classificados segundo aquilo que cada elemento tem de similar em relação ao PIB, receita população, número de servidores públicos, cargos comissionados, considerando um critério de seleção. Desta forma, o grupo resultante dessa classificação deve, então, exibir um alto grau de homogeneidade interna, chamada de *within-cluster*, e alta heterogeneidade externa, *between-cluster*.

Serão abordadas três questões básicas nesta análise:

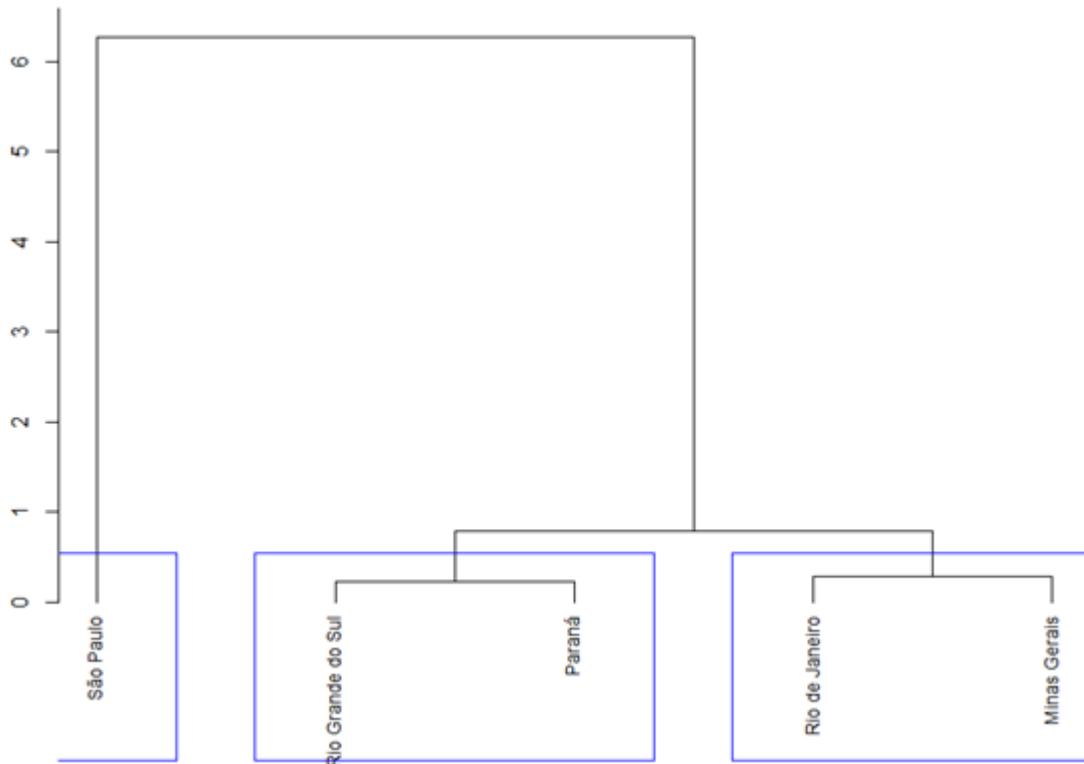
- a) Como medir a semelhança entre os Estados?
- b) Supondo que seja possível medir essa semelhança, como colocar os objetos semelhantes em clusters?
- c) Depois de efetuado os clusters, como descrevê-los e como verificar se são significativos?

Para medir as semelhanças entre os estados, foi considerada as similaridades, ou dissimilaridades, segundo suas características (variáveis). Assim foram agrupados os objetos de tal forma que os indivíduos de um mesmo grupo se tornaram tão semelhantes quanto possível, ou seja, formaram clusters com alta homogeneidade interna quando comparados a elementos dos restantes grupos. Para o agrupamento de objetos semelhantes é necessária uma medida de similaridade entre eles, na literatura entre as medidas mais utilizadas destaca-se a distância euclidiana. Portanto, os objetos com menor distância entre si são mais semelhantes e se encontram em um mesmo cluster, já os objetos que apresentam distância mais distantes participam de clusters distintos. Após efetuar o agrupamento em clusters, foi possível analisar as relações que se estabeleciam entre os estados que formam os mesmos Clusters, em relação às características identificadas, e às disparidades das variáveis entre os Clusters diversos. Para responder a primeira pergunta foi usada uma função de distância, como, por exemplo, a distância euclidiana ou por meio da correlação. A segunda pergunta foi respondida por meio da utilização de software estatístico que utilizem algoritmos de agrupamento ou procedimentos hierárquicos de agrupamento, levando-se em consideração o número de clusters. Por fim, a terceira pergunta foi respondida com a interpretação e exame de cada grupo, considerando-se as variáveis envolvidas para determinar ou atribuir uma identificação que descreva adequadamente os grupos. A validação da solução obtida será obtida por meio de amostras separadas, comprando as soluções e avaliando a correspondência dos resultados.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a análise dos dados utilizou-se o método Ward que evidenciou a formação de três clusters, baseando-se no corte feito na maior distância entre os grupos. A Figura 1 mostra os três clusters formados com estados com características similares. Observe que no cluster 1 tem-se apenas o estado de São Paulo, na medida em que foi o estado que forneceu os valores (dados) pesquisados, com mais completude e precisão, além de apresentar mais variáveis para o agrupamento em *clusters*. Já no cluster 2 tem-se os estados de Rio Grande do Sul e Paraná e no cluster 3, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Na Tabela 1 encontra-se a análise descritiva destes clusters

Figura 1: Dendograma para análise de cluster pelo método Ward



Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 1: Medidas descritivas (em R\$) dos agrupamentos encontrados pelo método Ward

Variáveis	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Valor empenhado (1.000)	618.773,26	156.370,07	10.816,28	10.135,22	36.467,56	39.921,52
Valor liquidado (1.000)	618.773,26	156.370,07	11.225,49	10.350,65	33.296,82	38.188,09
Valor pago (1.000)	516.095,99	144.355,48	10.507,14	9.531,47	24.626,95	26.635,73
PIB (1.000)	2.060.645.778,71	237.176.483,96	387.051.797,86	48.651.875,30	644.844.617,21	120.364.877,51
Receita (1.000)	235.045.869,03	23.580.581,53	47.570.323,65	10.605.399,41	79.958.648,08	12.379.326,57

O orçamento público consiste no planejamento realizado pela Administração Pública para que possa ser atendido na duração de determinado período, e assim seja cumprido planos e programas de trabalho desenvolvidos por ela. Assim, são realizados por meio de planos para que as receitas obtidas cubram os dispêndios a serem efetuados, com o objetivo de continuidade e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Isto posto, entende-se que o orçamento é um prospecto de investimentos, custeio e receitas que são colocados pelo Poder Executivo em um determinado período financeiro, e posteriormente, aprovado pelo Poder Legislativo. A arrecadação da receita é estimada, depois de efetivada denomina-se Receita Realizada, podendo ser maior ou menor que a Receita Estimada. Já as despesas, ao contrário das receitas, são sempre estimadas pela Lei Orçamentária. Dessa forma, a realização da receita pode exceder seu valor estimado, já a despesa não pode ultrapassar o seu valor fixado na sua realização, não podendo ser maior do que a autorizada em Lei (LOA).

A despesa pública é caracterizada como todo pagamento realizado a qualquer título pelos agentes pagadores, e a despesa orçamentária é definida por aquela que tem saldo fixado, e não pode ser realizada sem ter crédito correspondente. A despesa pública passa por processos que são classificados em grupos semelhantes por natureza, e cada grupo desses compõe um estágio. Logo, a despesa pública perpassa por seis estágios, sendo eles: Programação da Despesa, Licitação, Empenho, Liquidação, Suprimento e Pagamento. Nesta pesquisa, foram analisados os valores correspondentes às despesas em seus estágios de Empenho, Liquidação e Pagamento.

O empenho, como terceiro estágio da despesa, é o ato originado pela autoridade competente criar a obrigação de pagamento de tal despesa, gerando um documento que garanta o pagamento de tal despesa: a Nota de Empenho. A liquidação da despesa representa a verificação da autorização adquirida pelo credor, baseando-se nos títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito. Para que seja verificada a origem e objetivo de determinado pagamento, além de sua importância exta e a quem deve ser pago para que supra a obrigação. “É no momento da liquidação que surge para o Estado a obrigação de pagamento. É nesse estágio que se verifica o cumprimento do “implemento de condição” a que se refere o empenho” (PALUDO, 2013). O último estágio da despesa é o pagamento, neste o agente credor comparece ao agente pagador, e após da sua identificação, recebe seu crédito e quita a despesa, constituindo último procedimento do processo da despesa. “Contemplando também estados e municípios, o Manual de Despesa Nacional menciona que o pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamento ou crédito em conta” (PALUDO, 2013).

Os resultados do agrupamento do Dendograma (figura 1), indicam as similaridades dos dados analisados. São Paulo é o único estado que não foi agrupado já que foi o Portal Governamental que disponibilizou mais detalhadamente as informações pesquisadas. A eficiência dos mecanismos de pesquisa no Portal da Transparéncia do estado de São Paulo demonstra sua efetividade em investimentos nessas tecnologias que propiciam a qualidade de transparéncia fornecida pelo estado, e seu grau de confiabilidade. Os resultados viabilizados pelo portal do estado indica os maiores valores investidos e gastos nessa área, agrupando à sua competência no fornecimento de dados, além de outras ferramentas as quais propiciam uma qualidade de transparéncia maior em relação aos demais portais pesquisados, dado que em suas ferramentas facilitam a relação do cidadão com a tecnologia que viabiliza a transparéncia, já que seu fornecimento de dados é posto de maneira simples e eficaz. Em análise, relacionando os valores correspondentes aos estágios da despesa, assim, no Cluster 1, os valores estão consideravelmente mais altos que nos demais Clusters, evidenciando que houve uma atenção do estado para com o planejamento orçamentário em TICs, além de mostrar maior transparéncia na prestação de contas estaduais.

Os Clusters 2 e 3, apresentam valores bem inferiores de gastos em TICs, apontando para problemas estruturais tanto nas ferramentas de transparência analisadas, quanto nos próprios órgãos que utilizam essas plataformas para dar a devida correspondência para os cidadãos. No Portal do estado do Rio de Janeiro, houveram dificuldades no fornecimento dos valores procurados, como falta de publicidade de gastos, divergência nas relações entre os valores e a função buscada, levando a valores desconexos que leva a falta de confiabilidade na publicidade desses valores, na investigação de eficiência do Portal, foi constatado pouca qualidade nas ferramentas de interatividade e no fornecimento de informações, pontos essenciais à transparência e à *accountability*. O portal dos estados de Minas Gerais e Paraná, possuem ferramentas que propiciam à transparência, incentivando a participação da sociedade, e até mesmo facilitando a pesquisa dos valores de receitas e despesas, apesar de obterem plataformas eficientes o fornecimento de valores é falho e incompleto, fazendo com que a relação dos dados desses estados se mostrasse inviável em relação aos outros, dessa forma a ineficiência na publicação dos valores de receitas e despesas, dificultam a participação eficaz do cidadão com a transparência. Por fim, a base de dados do estado do Rio Grande do Sul, apesar de ser o quarto maior PIB do país, foi realizada através de um Portal com grande deficiência na provisão de gastos, além de carecer de meios de interação e facilitação na relação do estado com o cidadão, mostrando-se com insuficiência de qualidade.

No orçamento público, o valor da despesa que foi empenhada ao passar pelos processos pode ser alterado, por diversos motivos. Ordinariamente dois casos acontecem com mais frequência, o primeiro deles, é quando o valor da despesa empenhado não recebe de fato o produto/ serviço previsto, quando essa situação acontece o governo pode cancelar a despesa ou prorrogar a execução do empenho para o ano seguinte; o segundo caso que pode ocorrer é quando o produto/ serviço é entregue corretamente, porém o governo não efetua o pagamento, esta obrigação compõe um grupo de contas chamado de “Restos a Pagar”, e a obrigação passa a ser efetuada no exercício seguinte. Por isso é possível observar as diferenças nos valores de cada estágio, no Cluster 1 (São Paulo), por exemplo, os a média dos valores empenhado e liquidado têm o mesmo valor, indicando que em todos os anos analisados esses valores se correspondiam, e já a média dos valores correspondentes às despesas pagas são bem inferiores às anteriores, definindo característica da situação em que o serviço em TIC foi efetuado, porém o governo não realizou o pagamento no exercício atual, deixando para cumprir a obrigação no seguinte.

A arrecadação de cada estado, contribui significativamente para os agrupamentos realizados, examina-se que São Paulo, estado que representa o Cluster 1, possui a maior arrecadação, seguido por Rio de Janeiro e Minas Gerais (Cluster 3), que representam a segunda e terceira maiores receitas, e por fim, o Paraná e o Rio Grande do Sul (Cluster 2), com arrecadações menores em relação aos anteriores, caracterizando uma diferença considerável entre os estados, possibilitando a identificação dessas similaridades para os agrupamentos. Nos Clusters 2 e 3, observa-se que o valor pago está significativamente mais baixos que os valores de empenho e liquidação. Medidas de austeridade fiscal são tomadas e divulgadas constantemente pelo governo, contudo ao analisar de fato as despesas e a arrecadação, há uma lacuna profunda do que é planejado e do que de fato chega a se realizar. Pode-se acrescentar outra similaridade entre os estados do Cluster 2. Paraná e Rio Grande do Sul possuem uma estrutura de entidade de TICs (CELEPAR e PROCERGS) similar com unidades regionais para implementação e suporte a projetos em várias cidades.

4 CONCLUSÃO

Os investimentos em TICs apresentaram diferenças consideráveis entre os estados em análise, o estado com maior investimento anunciado em TICs, São Paulo, apresentou melhor desempenho em tecnologia e disponibilização de informações. Os demais estados,

evidenciaram que, apesar de disponibilizar tecnologia satisfatória, é necessário um esforço democrático para que de fato a implementação dessas tecnologias aconteça de maneira efetiva. As dissimilaridades dos Portais da Transparência dos estados, mostram fator significativo do objetivo destes, que são mostrar a identidade de cada governo, e quando agrupados por suas similaridades foi possível averiguar com maior eficiência as diferenças nos estágios de despesa de cada cluster formado, indicando a problemática da programação do orçamento público e como isso influencia negativamente a implementação dessas tecnologias.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, Luiz. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. Congreso Internacional del CLAD No. 10. 2005.
- BABBIE, Earl. Métodos de pesquisa de Survey. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.
- BARBETTA, Pedro Alberto. Estatística aplicada às Ciências Sociais. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998.
- BARBOSA, Alexandre F. Governo eletrônico: dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão. Tese (Doutorado) – FGV-EAESP. 2008.
- BOHRNSTEDT, George W. KNOKE, David. Statistics for Social Analysis. Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc, 1988.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Fevereiro/ Abril. 1990.
- CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede. In: A era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol. 1. Ed. 10. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2007.
- CORDELLA, Antonio. TEMPINI, Niccolò. E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. Government Information Quarterly. 32. p. 279-286. 2015.
- CUNHA, Maria A. Administração dos Recursos de Informática Pública: Estudo de Caso do Modelo Paranaense, Dissertação de Mestrado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV, São Paulo: 1994.
- CUNHA, Maria A.; MIRANDA, Paulo R. O Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. Revista OeS – UFBA. 2013.
- CUNHA, M.A.; MARQUES, E.; MEIRELLES, F. Tecnologia de informação no setor público: estudo da percepção dos gestores do Executivo estadual. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2002, Salvador. Anais Eletrônicos... Salvador: ENANAPD, 2002.
- DIAS, Isabel de Meiroz. A relação entre a reforma da administração pública e Tecnologias da Informação no governo do Estado de São Paulo. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de São Paulo – USP. FEA. 2008.
- DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP – Congresso de Informática Pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. 2005, Santiago. Anales... Chile, 2005.

DINIZ, Eduardo Henrique. BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelhoand. PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 43, n. 1, p. 23-48, Feb. 2009.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. Congreso CLAD. 2005.

HEREK, Mônica. CASTRO, Andre Luis de. MAZZEI, Bianca Burdini. JESUS, Marcos Junio Ferreira de. Acuracidade do Orçamento Público: Estudo em uma Universidade Estadual. ENAPG, São Paulo, 20 a 22 de novembro de 2016.

LÉVY, Pierry. Cibercultura. São Paulo: ed. 34, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita. TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. PRADO, Otávio. Construção de Instituições Democráticas no Brasil Contemporâneo: Transparência das Contas Públicas. Revista OeS. 2008.

MARTINS, Pablo Luiz. VÉSPOLI, Bianca de Souza. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. Revista de Administração da FATEA. RAF. 2013.

PALUDO, Augustinho. Orçamento público, AFO e LRF. Vol. 1. Ed. 4. Editora Elsevier: São Paulo, 2013.

PAVLICHEV, Alexei; GARSON, G. David. Digital Government: Principles and Best Practices. Idea Group Inc. 2004

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP. 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, vol. 43, núm. 6, Novembro/Dezembro. 2009. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. Brasil.

RIVAS, Alexandre; KAHN, Jim. Despesas com Tecnologia da Informação e Comunicação: um estudo sobre sua eficiência e importância para o Brasil. ABEP-TIC, 2017.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2012.

SIMON, Herbert A. Applying Information Technology to Organization Design. Public Administration Review 33(3): 268-278. 1973.