

Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais

Outsourcing of fiscal transparency portals by municipalities

Lidiane Nazaré da Silva Dias^a, André Carlos Busanelli de Aquino^b, Polyana Batista da Silva^b, Francivaldo dos Santos Albuquerque^a

^a Universidade Federal do Pará

^b Universidade de São Paulo

Palavras-chave

Descontinuidade de Portais de
Transparência.
Governo eletrônico.
Abertura de governos.
Sistemas de Administração Financeira.
Análise Qualitativa Comparada.

Keywords

Discontinuity of Transparency Portals.
E-government.
Openness.
Financial Management Systems.
Comparative Qualitative Analysis.

Informações do artigo

Recebido: 25 de novembro de 2019

Aprovado: 25 de maio de 2020

Publicado: 28 de maio de 2020

Resumo

A terceirização de portais de transparência pode ser um projeto frágil, superficial e suscetível à desatualização dos dados. O artigo explorou como ocorria e os efeitos da terceirização dos portais de transparência. Foi aplicada uma análise qualitativa comparada (Qualitative Comparative Analysis – QCA) em dezesseis prefeituras de um mesmo estado. Essas prefeituras assinaram um Termo de Ajuste de Gestão com o Tribunal de Contas, e como estratégia para atendimento do termo, terceirizaram a implantação dos seus portais de transparência. Nos casos em questão, a integração entre o portal de transparência com sistemas de administração financeira e o registro de eventos orçamentários de forma concomitante à ocorrência, sinalizaram ser decisivos para a preservação da atualização dos dados no portal de prefeituras após cessar período de maior fiscalização.

Abstract

The outsourcing of municipal fiscal transparency portals can be a fragile, superficial project and susceptible to outdated data. This article explores the way members of the City Hall carry out outsourcing and its effects on it. We applied the Qualitative Comparative Analysis (QCA) to sixteen municipalities within the one federal state. These municipalities have signed a Management Adjustment Term with the Court of Accounts, which enforced transparency. After signing this Term, some of the municipalities adopted the outsourcing as a strategy for compliance. Our findings have evidenced two decisive aspects to the updating of data on the portals after the period of auditing, the integration between the transparency portal and the financial administration systems, and the recording of budgetary events concomitantly with their occurrence.

Implicações práticas

A terceirização de portais de transparência municipal pode induzir a soluções superficiais e sujeitas a desatualizações. A integração com sistemas de administração financeira sobretudo com registro contábil concomitante favorece a atualização do portal (receitas e despesas). Certificações dos portais de transparência poderiam observar a integração com outros sistemas de informação na prefeitura e o fluxo da informação contábil-orçamentária.

Copyright © 2020 FEA-RP/USP. Todos os direitos reservados

Autor correspondente: Tel. (91) 3201-8049

E-mail: lidianedias@ufpa.br (L. N. da S. Dias); aaquino@usp.br (A. C. B. de Aquino); polyanasilva@usp.br (P. B. da Silva); valdo.a@gmail.com (F. dos S. Albuquerque)

Universidade Federal do Pará, Faculdade de Ciências Contábeis. Rua Augusto Corrêa, 01 - Cidade Universitária, Belém/PA - 66075970, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O aumento de transparência fiscal de governos, com a publicização de dados de planejamento e execução orçamentária, tem sido uma demanda internacional. Os benefícios dessa publicização ainda não são claros (Cucciniello, Porumbesco & Grimmelikhuisen, 2017), apesar de estudos apontarem que uma maior publicização incentivaria a participação popular, maior confiança no governo (Attard, Olandi, Scerri & Auer, 2015; Jalón, Heras & Agudo, 2017) e redução de corrupção (Bertot, Jaeger & Grimes, 2010; Attard *et al.*, 2015). O tema é incentivado pelo *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) e *International Budget Partnership* (IBP), que são iniciativas internacionais que atuam no aprimoramento do ciclo de gestão financeira de governos.

A transparência fiscal dos governos no Brasil tem aumentado, dada a obrigatoriedade de divulgação de informações e dados contábeis e orçamentários em meio eletrônico, e informações fiscais no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O marco legal da transparência fiscal no Brasil iniciou com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000), e posteriormente ampliado por duas outras leis. Primeiro, pela Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), e em seguida pela Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011), que determinou a divulgação de documentos do processo de licitação e da transparência passiva. Na análise em questão consideramos a regulação de transparência fiscal (daqui em diante “regulação fiscal”) como a atuação conjunta dessas três leis.

Iniciativas internacionais de observação do nível de transparência de países, em geral focam no governo central, como o relatório de 2009 do PEFA (PEFA, 2020) e de 2017 do IBP (IBP, 2020). Para o Brasil por exemplo, o relatório de 2017 do IBP sugere o aumento do detalhamento da posição financeira do governo na Lei de Diretrizes Orçamentárias, das atividades e recursos extraorçamentários, das estimativas de despesas ao longo da execução orçamentária por programas de governo, e por fim, a ampliação de participação da sociedade no processo orçamentário. Estas iniciativas de monitoramento internacional consideram a “informação pública” aquela que é relevante e está disponível sem custo em um website do governo, preferencialmente de forma tempestiva.

Contudo, tais iniciativas não analisam o nível de transparência de estados e municípios. No caso brasileiro, a transparência desses governos regionais e locais é acompanhada pela Escala Brasil Transparente (EBT) da Controladoria-Geral da União (CGU), por Tribunais de Contas e Ministério Público Federal e Estaduais. As diversas iniciativas possuem escopo e métricas diferentes entre si, e nas suas versões, o que dificulta a comparação. Um mesmo município ou estado recebe diferentes notas nas escalas dependendo das métricas e da versão. Por exemplo, a escala EBT em 2015 cobria a responsividade das consultas de informação pública e se um decreto ou lei locais definiam a operacionalização da LAI no município, e no mesmo ano o Ministério Público Federal media as informações publicizadas.

A EBT ampliou seu escopo em 2018, passando a cobrir a publicização de dados em portais (transparência ativa). Nesta edição em 2018, a EBT analisou 665 municípios aleatoriamente selecionados em uma estratificação por estado e população, a pontuação média nacional foi de 6,54, em uma escala de 0-10 (a primeira e segunda EBT avaliavam apenas transparência passiva e regulamentação da LAI).

No entanto, as iniciativas de mensuração mencionadas em geral captam um aspecto superficial da divulgação, observando se o conjunto de informações e relatórios solicitados pela regulação de transparência fiscal está sendo divulgado nos portais dos entes públicos. Como tal regulação demanda a divulgação em portais, o movimento dos governos adotando os portais pode ser motivada pela busca de legitimação (Heald, 2006; Licht, 2014; Cruz *et al.*, 2015; Rossi, Brusca & Aversano, 2016) e pela redução de sanções associadas à LRF, como rejeição de contas pelos Tribunais.

Os municípios brasileiros passaram a ter como receituário padrão para atender a regulação fiscal a adoção dos chamados “portais de transparência”. No estado do Pará, foco dessa análise, uma iniciativa da Universidade Federal do Pará, Controladoria-Geral da União e Observatório Social de Belém, iniciada em 2014¹, quase que simultaneamente à escala EBT, passou a monitorar os 144 municípios do estado (Ferreira, 2014). Na sua origem, a escala captava a divulgação de receita e despesa, editais e resultado das licitações e canal de solicitação de informações (e-SIC). Como explicado na seção de contexto, em 2015 alguns municípios foram acionados pelo Ministério Público do Estado do Pará (MP) para cumprir a legislação de transparência (MMPA, 2015). Em seguida, ocorreu uma ampla negociação entre Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará com os municípios deste estado, resultando na assinatura de um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelas prefeituras. No termo de ajustamento, as prefeituras se comprometeram a implantar seu portal segundo uma agenda definida pelo Tribunal

¹Pelo Projeto de Extensão “Portais da transparência dos municípios paraenses: o cenário atual”, do Laboratório de Inovação e Controle no Setor Público da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Pará (LAIC/FACICON/UFPA), em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), e com o Observatório Social de Belém (OSB); e posterior ingresso, em 2015, do Ministério Público do Estado do Pará (MP) e, em 2016, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA).

Em 2016, um pequeno grupo de municípios conseguiu cumprir a tempo todas as demandas do TAG, e tornaram-se referência para outras prefeituras que passaram a contratar o mesmo fornecedor de portal. Então em 2017, 82 municípios dos 144 haviam terceirizado o portal em geral via dispensa de licitação em contratos de 1 ano. A rápida implementação dos portais e atendimento da legislação trouxe o questionamento do quanto a adoção do portal veio de uma transformação mais profunda dos processos internos da prefeitura, ou se resumia a uma “casca de transparência”.

A pesquisa explorou como ocorria e os efeitos da terceirização dos portais de transparência em municípios pressionados a aumentar a transparência fiscal. O anseio por atender à pressão do Tribunal de Contas poderia levar a uma adoção superficial ou ao que chamamos de “casca de transparência”, prejudicando, por exemplo, a atualização dos dados do portal. Para isso, o artigo faz uma Análise Qualitativa Comparada (Qualitative Comparative Analysis – QCA) (Thomann & Maggetti, 2017, Rihoux & Marx, 2013) de 16 casos de prefeituras no Pará que terceirizaram a implantação de seus portais. Foram entrevistados servidores das prefeituras, com função comissionada, responsáveis pelo projeto de transparência do local. Os municípios variam entre as regiões do estado e porte, e a dinâmica dos casos selecionados frente ao Termo de Ajuste do Tribunal de Contas é similar a outros casos no estado.

As pesquisas em transparência ativa no Brasil não aprofundam a análise do processo utilizado para implantação dos portais. No nosso melhor conhecimento, não foi analisado se o nível de transparência obtido com a terceirização de portais se preserva com o tempo. A análise do processo de implantação e de manutenção desses portais em funcionamento traria mais detalhes de como se dá a publicização das informações orçamentárias e contábeis nos portais, as barreiras e limitantes do processo, o que englobaria os sistemas eletrônicos envolvidos no registro, armazenamento, recuperação e publicização dos dados fiscais. Pesquisas recentes em adoção de práticas contábeis (IPSAS) mostram a relevância da integração de sistemas contábeis na taxa de adoção e na preservação da política implantada (Azevedo, Aquino, Neves & Silva, 2020a; Azevedo, Lino, Aquino & Machado-Martins, 2020b).

O texto a seguir apresenta até onde foi a literatura de transparência, articulando em seguida a terceirização de soluções de tecnologia de informação no setor público como solução adotada para obter compliance com a regulação fiscal. Apresentamos o método e em seguida, brevemente o contexto da aplicação do TAG no Pará. A análise inclui a apresentação das formas de terceirização observadas na amostra, seguida da análise comparada.

2 LITERATURA

Transparência fiscal aqui é tratada como sinônimo de publicização de dados orçamentários e contábeis, contratos firmados e os atos associados a aquisições, que dão *accountability* sobre a legalidade dos atos com reflexo orçamentário e permitem avaliação do desempenho fiscal do governo. Apesar da pluralidade de conceitos sobre transparência de governos na literatura (Meijer, 2013), o entendimento de transparência fiscal é influenciado pela regulação federal brasileira e pelos chamados “portais de transparência”.

A publicização do planejamento e da execução orçamentária, que passou a ser conhecida como “transparência ativa”, refletiria a priorização no uso de recursos públicos nas diversas políticas e funções de governo, e consequente possibilidade de participação social. A literatura empírica indica que uma maior publicização reduziria a corrupção e melhoraria o desempenho financeiro dos governos (Welch, Hinnant & Moon, 2005; Bertot *et al.*, 2010; Worthy, 2010; Attard *et al.*, 2015; Worthy, 2015; Wirtz & Kurtz, 2016). As mudanças necessárias para ampliação da transparência fiscal também poderiam levar a melhoria da gestão, pela revisão de procedimentos, integração de base de dados e melhora da informação do ente público, possibilitando participação e engajamento por meio de integração com a sociedade (Attard *et al.*, 2015; Ganapati & Reddick, 2014). Contudo, os achados sobre os benefícios da transparência não chegam a ser totalmente convergentes (Cucciniello, Porumbesco & Grimmelikhuisen, 2017).

A literatura internacional também já considera que a mera publicização não é suficiente para gerar o efeito desejado. Este é um dos pontos centrais tratados por Heald (2003), que introduz o conceito de ilusão de transparência. Para o autor, aumentar a transparência nominal, ou seja, a amplitude e detalhes de itens em uma página eletrônica de um governo, não implica em entendimento e uso da informação. A compreensão dessa informação levaria à transparência efetiva, necessária para ações de monitoramento social e efeitos desejados da publicização. Para uma revisão da literatura internacional conceitual no tema sugerimos Heald (2003), Michener & Bersch (2013), Cucciniello *et al.* (2017).

A literatura em transparência no Brasil em geral foca em medições de transparência nominal. Nesta literatura, os portais de transparência de municípios são uma *proxy* para o nível de atendimento à Lei de Transparência e de Acesso à Informação (ex. Raupp, Abreu & Abreu, 2015; Leite, Colares & Andrade, 2015). A chamada “transparência – ativa – nominal” é medida e comparada pelo volume e amplitude de informação divulgados em cada portal, para em seguida ser associada com características socioeconômicas do município, como população e índices de desenvolvimento (ex. Baldissera, Dall’Asta, Casagrande & Oliveira, 2020). Esse racional pode induzir à ideia de que prefeitos e suas equipes escolhem o nível de divulgação associado à pressão por mais informação, lógica que não é testada ou verificada. Outra linha de explicação argumenta que a baixa transparência ou inexistência de portais estaria associada à falta de recursos.

A literatura também discute algumas barreiras para adoção de portais, como fatores políticos (Rosendorff, 2004), organizacionais (Pasquier & Villeneuve, 2007) e falta de recursos técnicos e humanos (Meijer 2013). No Brasil, prefeitos e suas equipes dedicadas à administração financeira e controle interno enfrentam restrição de recursos humanos e tecnológicos (Neves & Silva, 2019). Adicionalmente, barreiras podem vir de falta de apoio e interesse à adoção e manutenção dos portais eletrônicos, incluindo governadores, prefeitos e legislativo local, apesar da pressão de observatórios sociais e sanções de órgãos de controle. A falta de apoio pode vir também de sindicatos e associações de servidores nem sempre favoráveis à divulgação de salários (Camporez, 2019). Porém, pouco se discute na literatura que, uma vez ultrapassadas as barreiras iniciais de implementação, um projeto de transparência operante pode ser descontinuado. Assim, a discussão sobre transparência fiscal iria além das barreiras para a adoção, incluindo as condições para continuidade ou preservação de processos e sistemas associados.

Estudos de terceirização de tecnologia de informação (TI) em governos apontam as razões para terceirização, os riscos envolvidos e problemas de coordenação. A revisão de literatura realizada por Gantman (2016) cobriu estudos empíricos de 1997 a 2012, em geral, de países *Common Wealth*, além de Israel, Espanha, Coreia e Holanda. O autor conclui que o início da literatura de terceirização de TI nesses países tratava das razões da terceirização no setor público ou privado, como redução de custos e suprimimento da carência de equipes especializadas. Em uma próxima fase, a literatura passou a discutir os riscos presentes no processo de terceirização, no entanto, pouco é tratado das especificidades do setor público (Gantman, 2016).

Para o setor público, por exemplo, os riscos de contratação envolvem potencial interferência política e consequentes incertezas para o fornecedor (Caudle, Gorr & Newcomer, 1991), dificuldade de monitoramento do desempenho do fornecedor que em geral é o responsável pelo desenho da solução (Peled, 2000), e potencial dependência do governo em relação ao fornecedor (Gantman, 2016). Porém a terceirização traz menor risco, menor investimento e a transferência de responsabilidade do serviço para o fornecedor (Miranda & Kim, 2006). Em uma linha distinta, Goh & Arenas (2020) mostram que em situações em que os esforços de TI não estão alinhados às metas organizacionais, o artefato de TI que está sendo desenvolvido não agrega valor à organização do setor público.

Outro assunto recorrente são os efeitos do modelo de contratação pública por licitações na troca de soluções. Em alguns países a regulação de contratação pública obriga a recontração periódica de serviços continuados. Bovaird (2015) mostra que no Reino Unido, o antigo modelo de licitações adotado trazia efeitos indesejados no menor investimento feito pelos fornecedores, visão de curto prazo e adoção superficial. Esse é o caso do Brasil em que a Lei de Licitações obriga recontração a cada quatro anos. Efeito dessa recontração foi mostrado na descontinuidade de políticas contábeis. Azevedo *et al.* (2020b) analisaram o efeito da obrigatoriedade de nova licitação para sistemas de administração financeira em municípios, o que abre espaço para troca de soluções de menor custo e podem levar à interrupção de processos, caso as soluções dos fornecedores não possuam as mesmas funcionalidades.

A adoção de portais de transparência é uma resposta a pressões legais, similar a outras demandas já estudadas na literatura, como adoção de normas contábeis (ex. Azevedo *et al.*, 2020a, Lino *et al.*, 2019). Quando pressionados a responder à regulação (evitando sanções) ou às expectativas de *stakeholders* (em busca de legitimação), organizações podem acomodar estas pressões e atendê-las de forma superficial. A adoção superficial é uma das respostas estratégicas em Oliver (1991), conhecida como *decoupling*. Em Orton & Weick (1990), que consolidam a literatura de *loose coupling*, um ambiente externo fragmentado em pressões e interesses pode levar organizações a manterem sistemas fracamente conectados entre si, até por proteção, evitando que as falhas de um sistema afetem o outro. Ou em alguns casos, os sistemas serão apenas levemente associados de forma que o novo processo para atender aos *stakeholders* externos, se comunique com o processo interno a ser mantido, mas não de forma a alterá-lo. *Decoupling* e *loose coupling*, apesar de vistos como uma ação deliberada pela organização nas duas perspectivas, podem ser justificados de forma distintas pelas duas literaturas.

Na perspectiva de Oliver (1991), a organização adotaria uma prática de forma superficial para ser vista como aderente à demanda (exemplo: uma lei), e para isso manteria os novos processos separados, paralelos, das rotinas existentes. De certa forma, é uma forma de *loose coupling* entre os processos. Uma outra perspectiva de análise, não aplicada aqui é a apresentada por Misangyi (2016), em que diferentes lógicas institucionais levariam a *decoupling* e *loose coupling*.

Assim, passam a existir dois grupos distintos de processos para certa entrega ou serviço, a prática para atender a demanda externa, em geral superficial, temporária, e a prática anteriormente vigente, antiga, intensamente conectada com os demais processos organizacionais, às rotinas e crenças anteriormente existentes nas equipes daquela organização.

Por fim, estudos de transparência não tratam do fluxo da informação contábil-orçamentária, e se limitam a observar a etapa de publicização. Porém o processo de publicização de informações orçamentárias e contábeis parte da existência dessas informações em bancos de dados do governo. Assim, dado que tais registros estão previamente organizados, e atualizados, portais eletrônicos publicam, de forma automatizada, semiautomatizada ou por *upload* manual de arquivos, um conjunto de dados do período. Em Azevedo *et al.* (2020b), as rotinas de reconhecimento e codificação das transações na contabilidade passam pelas etapas de: (i) geração do registro, (ii) acesso e armazenamento dos registros, (iii) publicização da informação. O estudo de Azevedo *et al.* (2020b) mostra que a qualidade dos registros contábeis tem associação com a integração do sistema de administração financeira e com outros módulos de sistemas na administração local.

3 MÉTODO

A observação inicial da implantação de portais de transparência nos municípios Paraenses, descrita a seguir, mostrou que parte dos municípios paraenses (82² dos 144, em 2017) adotou a terceirização do portal como uma estratégia para vencer a restrição de recursos e diminuir o risco de não cumprimento do Termo de Ajuste de Gestão assinado com o Tribunal de Contas. O fornecedor com o maior número de prefeituras clientes no Pará passou de 24 governos atendidos em 2017 para 45 em 2019³.

Contudo, a terceirização como estratégia pode levar a uma adoção superficial. Entende-se aqui que o projeto de transparência vai além do sistema eletrônico *web* denominado “portal de transparência”, e inclui processos organizacionais para coordenação, rotinas de integração de sistemas de contabilidade, gestão patrimonial, folha de pagamento, entre outros, além de outras ações de apoio para alimentar o portal com informações ainda não automatizadas. Se a ação dos municípios é motivada pela verificação de conformidade pelo Tribunal de Contas, é possível que as mudanças mais profundas não ocorram. O estudo então procura explorar como ocorria e os efeitos da terceirização dos portais de transparência.

Partindo de uma amostra de municípios que terceirizaram a implantação de seu portal, o artigo comparou os efeitos que surgiam associados às diferenças na forma de terceirização. Em seguida, a pesquisa empregou uma análise qualitativa comparada (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*), em uma lógica indutiva (Thomann & Maggetti, 2017) para gerar entendimento mais ampliado sobre o fenômeno de implantação de portais de transparência de governos. Nesta lógica, o principal objetivo da análise é construir novas hipóteses sobre o fenômeno, em um processo de contínuas interações para reinterpretar os dados, contrapondo conhecimento prévio com o observado nos casos. Os casos são analisados isoladamente (*within-case*), e depois comparados entre si, em uma típica lógica comparada de pequenas amostras. A validação da análise vem da elaboração das condições suficientes e necessárias para a características observadas nos casos. Destaca-se que o estudo não pretende generalizar para todos municípios que optaram por terceirizar seus portais no Pará, tampouco para a população de municípios do estado, visto que não analisa casos que não terceirizaram o portal.

O método emprega uma lógica causal determinística para apontar quais condições causais são “necessárias” e quais são “suficientes” para explicar um resultado (Mahoney, 2000; Thomann & Maggetti, 2017; Rihoux & Marx, 2013). A amostra dos casos é composta visando a variação das condições causais e do resultado entre os casos (Mahoney & Goertz, 2006). Adotamos um *crisp-set* QCA, com o aprofundamento em cada caso (*within-case analysis*) via entrevistas (Rohlfing & Schneider, 2016). As entrevistas foram feitas com a pergunta central: “como o portal foi implementado?”.

²Três municípios estavam com o site fora do ar durante a coleta de dados o que inviabilizou a identificação se houve ou não terceirização naquele momento.

³Identificados pelo cruzamento de informações entre o portal de transparência das prefeituras e o site do fornecedor.

3.1 Contexto

Até o ano de 2015 não havia informações sistematizadas sobre o atendimento da LAI em todo o país. No Pará, o primeiro levantamento envolvendo todos os municípios foi feito pela Universidade Federal do Pará, Controladoria-Geral da União e Observatório Social de Belém, em 2014. Dois dos autores participaram da iniciativa, sendo um deles coordenador do projeto desde o princípio.

O resultado do primeiro levantamento, em 2014, apontou que nenhum dos 144 municípios do estado divulgava todos os itens da legislação de transparência (Ferreira, 2014). Esse resultado foi utilizado pelo MP em 2015 para embasar diferentes ações contra 86 municípios do estado (MPPA, 2015).

Em 2016, o Tribunal de Contas tomou a iniciativa de propor aos prefeitos o Termo de Ajuste de Gestão (TAG), pelo qual o atendimento à legislação de transparência seria cobrado gradualmente (50% em 2016, 75% em 2017 e 100% em 2018). A não adesão geraria cobrança imediata e integral ao normativo de transparência. Pelo termo, o atendimento total do acordado em cada ano conferia ao prefeito o “Selo de Gestor Transparente”. Por outro lado, o não atendimento da agenda proposta imputaria sanções (pagamento de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, irregularidade relacionada ao cumprimento da LAI, com ressalva na prestação de contas). O MP foi parceiro na iniciativa ao suspender as ações dos municípios que já haviam sido acionados até que houvesse o resultado do TAG. Todos os municípios do estado aderiram ao TAG.

Apesar da flexibilidade dada, apenas 16 municípios conseguiram atingir os 50% dos itens e cumprir o termo em 2016, dos quais 12 optaram pela terceirização do portal, impulsionando outros municípios a fazerem o mesmo nos anos seguintes (em 2017, dos 82 municípios terceirizavam o portal, 50 cumpriram o TAG naquele ano). Na terceirização o fornecedor foi contratado para assessorar a implementação do projeto de transparência direcionado ao atendimento das exigências dos agentes fiscalizadores (responsabilidade de atendimento do TAG presente no próprio contrato). A maioria das contratações foi realizada por inexigibilidade de licitação, apontando para o baixo custo de uma estratégia com promessa de atendimento da totalidade do que estava sendo cobrado no Termo.

Nesse período o Tribunal de Contas realizou diversas capacitações pelos municípios, bem como sempre que demandado atendia individualmente os responsáveis pela transparência, explicando o processo de avaliação. Os fornecedores utilizavam dessa estrutura de apoio disponibilizada a todos para confirmar o *compliance* de seus clientes ao TAG. Um dos fornecedores se especializou em levar municípios a cumprirem o TAG, controlando periodicamente a informação disponível no portal da prefeitura cliente, garantindo a certificação. O próprio *template* desenvolvido pelo fornecedor direcionava explicitamente o atendimento a cada item avaliado pelo Tribunal de Contas.

Por fim, apesar de indícios de uma adoção apenas superficial, que será tratada a seguir, a iniciativa do TAG foi importante alavanca para atendimento de uma legislação que não era cumprida ou minimamente considerada.

3.2 Coleta de dados

Foram realizadas entrevistas abertas e semiestruturadas com integrantes da gestão municipal responsáveis pela implementação/manutenção da transparência pública (controlador, secretário de estado, contador, responsável pelo portal, controle interno) em 16 municípios do estado do Pará (dos 82 governos locais que terceirizaram o projeto de transparência em 2017), bem como foram realizadas entrevistas com fornecedores de Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFIC) para entender o processo. O nome do município não é indicado para preservar anonimato dos respondentes. A maioria das entrevistas foi gravada, e a interpretação das categorias e codificações foi feita e verificada por dois dos autores. Para cada caso, algumas características foram extraídas diretamente do portal de transparência, incluindo fornecedores do portal e do sistema de contabilidade.

O protocolo das entrevistas incluiu: (i) a motivação inicial da implementação do projeto de transparência (fato social, evento que provoca a mudança de postura e busca de legitimidade); (ii) a motivação para a adoção da terceirização como solução em transparência; (iii) se houve a real implementação do projeto (cultura) de transparência, ou a adoção ou implementação superficial/simbólica; (iv) a metodologia da relação estabelecida entre o governo local e o fornecedor na relação de terceirização de transparência (envio de documentos, capacitações de servidores etc); (v) a percepção do entrevistado sobre o portal da transparência de seu município e sua utilização. Não fez parte da análise se o portal mantido pela prefeitura e aquele mantido pela câmara municipal estavam integrados em um sistema único de execução orçamentária e financeira, como previsto no art. 48, § 6º da LRF.

Na análise indutiva, outras explicações e variáveis de contexto emergiram e foram consideradas, os portais foram revisitados, e nova rodada de entrevistas com todos os casos feitas, em 2018 e 2019, para confirmar ou captar novas informações.

3.3 Seleção de casos e operacionalização de variáveis

A análise começou com uma observação participante de um dos autores, que coordenou a primeira fase de avaliação dos portais de transparência de municípios do Pará. Foram selecionados 16 municípios do Pará, intencionalmente entre todos que optaram pela terceirização do portal em uma das fases do TAG. A amostra teórica inicialmente variou o porte, a região do estado e os fornecedores do portal e do sistema de contabilidade. As entrevistas em seguida mostraram que os casos também variaram quanto a quem era o responsável pela atualização das informações no portal (prefeitura ou fornecedor), e quanto ao fornecedor do portal. Como todos os casos estão sujeitos ao mesmo Tribunal de Contas e participaram do mesmo movimento do TAG, a coerção para adoção do portal é controlada, reduzindo o risco de variação da coerção apontado em Lino *et al.* (2019).

Na Tabela 1 observa-se que os casos selecionados têm um comportamento similar aos demais casos no estado, e aqueles casos que optaram por terceirização do portal. No início do processo em 2014, mais de 20% dos municípios do estado não possuíam site, e até 2015 nenhum município possuía disponível em meio eletrônico, concomitantemente, site, informações sobre receitas e despesas, edital de licitação, resultado de licitação, e e-SIC (Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão).

Tabela 1. Atendimento à legislação de transparência pelas prefeituras do estado do Pará (em %)

Item de transparência	Pará (n=144)		Terceirizaram portal em 2017 (n=82)		Amostra (n=16)	
	2014	2017	2014	2017	2014	2017
Sítio eletrônico operante (a)	77	100	73	100	56	100
Receita e Despesas (empenhada) (b)	36	96	37	95	25	100
Licitação - Edital na íntegra (c)	7	88	6	88	6	94
Licitação - vencedor, objeto e valor (d)	3	87	2	87	6	88
Envio de demanda ao e-SIC (e)	4	88	1	89	0	94
Possui conjuntamente todos os itens anteriores (a, b, c, d, e)	0	79	0	77	0	81
População (2010, em milhares hab.)	7.597		2.823		509	

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: 100% dos municípios assinaram ao TAG desde a primeira adesão em 2016.

A pesquisa adotou uma abordagem indutiva, partindo da pergunta se a terceirização levaria a uma adoção superficial de transparência. Entende-se que o projeto de transparência vai além do sistema eletrônico *web* denominado “portal de transparência”, incluindo processos organizacionais para coordenação, rotinas de integração de sistemas de contabilidade, gestão patrimonial, folha de pagamento, entre outros, além de outras ações de apoio para alimentar o portal com informações ainda não automatizadas. Assim, dado que a ação dos municípios é motivada pela verificação de conformidade pelo Tribunal, é possível que mudanças mais profundas não ocorram.

Portanto, na amostra selecionada, na fase de entrevistas foram desenvolvidas categorias que representassem aspectos relevantes que poderiam ser considerados para que o portal se mantivesse atualizado após cumprido o TAG, que chamamos de “persistência”. Entre os aspectos levantados estão (i) o fluxo de informação contábil-orçamentário na prefeitura, e a (ii) integração dos sistemas de contabilidade e do portal.

4. TERCEIRIZAÇÃO DE PORTAIS E A PERSISTÊNCIA DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA

A Tabela 2 apresenta as características gerais, as variáveis de contexto e de resultado para os casos selecionados. Características gerais são a escassez de servidores qualificados para coordenar o projeto e de recursos tecnológicos, falta de recursos humanos e TI, em geral pressionados pela alta dependência financeira de transferências orçamentárias federais e estaduais.

Tabela 2. Perfil dos municípios cujos responsáveis pela transparência foram entrevistados

Casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
População	25	10	60	70	35	50	130	30	10	15	5	30	55	15	25	25
Processo Min. Público Estadual	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Criação do portal	2016	2016	2014	2015	2015	2014	2015	2016	2015	2015	2016	2015	2016	2014	2015	2014
Fornecedor do portal	A	B	A	C	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
Fornecedor do SIAFIC	X	Y	X	X	X	X	Z	Z	X	X	Y	X	X	X	X	W
Fornecedor do portal igual ao do SIAFIC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não									
Folha p./Receita própria	11,6	-	-	6,1	16,7	9,1	7,7	4,2	16,4	24,5	9,5	24,9	11,6	15,2	7,0	17,5
Receita Própria/Corrente	4,4	-	-	9,2	4,5	7,5	10,7	13,1	2,9	2,2	5,1	3,2	4,9	4,0	7,6	3,8
Condições de contexto																
Recursos Humanos/TI	0/1	0/1	0/0	0/0	0/0	0/0	0/1	0/0	0/1	0/1	0/1	0/0	0/0	0/1	0/0	0/0
Coordenação	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Integração de sistemas	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1
Registro concomitante	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0
Resultado																
Compliance TA 2018	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Persistência TA 2019	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nota: (1) População aproximada em 2019 em múltiplos de 5 mil habitantes. (2) Anteriormente ao TAG do Tribunal de Contas, o Ministério Público Estadual processou alguns municípios pelo não atendimento da legislação de transparência. (3) Portais criados antes de 2014, são mencionados simplesmente como 2014. (4) Nome dos fornecedores do portal e do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFIC) substituídos por letras para não identificação dos casos. Fornecedor de SIAFIC difere do fornecedor de portal em todos os casos. (5) A relação Folha de Pagamento/Receita Própria indica em quantas vezes as obrigações continuadas essenciais superam as receitas próprias, para o ano de 2018. (6) A relação Receita Própria/Receita Corrente (%) corresponde ao ano de 2018 e indica a dependência de recursos federais e estaduais na gestão. (7) Recursos humanos diz respeito a disponibilidade de servidores qualificados para operar e coordenar o projeto e "TI" refere-se a recursos tecnológicos disponíveis dizem respeito a conexão internet sem falhas, existência de sistema de administração financeira e equipe especializada em TI para dar suporte interno. (8) Coordenação indica se o processo de alimentação do portal é supervisionado pela prefeitura (1) ou se é totalmente delegada ao fornecedor (0). (9) Integração de sistemas de folha de pagamento, despesas e receitas. (10) Registro concomitante da execução orçamentária (receitas e despesas) (1) ou se é feita a *posteriori* (0). (11) *Compliance* Transparência Ativa (TA) 2018: casos que em 2018 atenderam integralmente ao exigido pelo TAG do Tribunal. (12) Persistência TA 2019: casos que permaneceram com o portal atualizado em até 7 dias mesmo após o TAG.

Recursos financeiros restritos afetam também o acesso a melhores sistemas de administração financeira:

“Qualquer software que seja utilizado tem que ter a integração não só da prefeitura como um todo, esse eu estou falando do software ideal, ele deveria ter todos os sistemas integrados inclusive repassando de forma transparente e on time para o TCM e Portal. Eu estou falando do software ideal, mas não é isso que acontece [por falta de recursos]” (Caso 7).

Estas características, junto com a percepção de que tais portais não são valorizados pela população, mas utilizados por opositores políticos para ataques direcionados ao atual governo, poderiam reduzir a sensibilização para implantação dos portais. Ainda, a presença do risco de sanções imediatas, pode ter suscitado a preferência por terceirização dos portais, sobretudo pelo preço acessível cobrado pelos fornecedores e a promessa de uma rápida solução para pressão da agenda do TAG.

Indícios de superficialidade da solução do portal

Identificamos duas formas de terceirização praticadas pelos municípios analisados, que variam de acordo com o papel que a prefeitura assume na coordenação do portal (Tabela 2). Em alguns casos a prefeitura assume a responsabilidade por alimentar os dados no portal, e coordena suas equipes para o envio da informação (casos 1, 2, 3, 4 e 5), em outros a prefeitura terceiriza totalmente o processo, e a coordenação do envio de dados para o portal fica a cargo do fornecedor (casos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16). Nestes últimos casos o fornecedor entra em contato direto com as diversas áreas da prefeitura para solicitar informação.

A terceirização do portal de transparência como estratégia observada nos casos, é feita pela contratação no teto de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em um mercado com 32 diferentes fornecedores locais, que atendiam 86 municípios em 2018.

Sobretudo quando a prefeitura terceiriza plenamente o portal e a alimentação dos dados, uma das principais motivações para adoção de tal estratégia é a delegação plena para evitar envolvimento com as atividades associadas à questão e redução do risco de falha. Tal motivação também pode ser vista no discurso de venda adotado pelo fornecedor “D”, que atende 12 dos 16 casos, em que prometia no material de venda do serviço: i) compliance com o exigido pelos órgãos de controle; ii) baixo custo; e iii) não preocupação do gestor com a transparência, podendo o gestor dedicar-se as “suas funções”. O fornecedor em questão desenvolveu um template que espelha a demanda imposta pelo Tribunal, e se especializou em levar prefeitos a atingirem as metas do TAG.

Em todos os casos, os servidores são capacitados pelo fornecedor exclusivamente para reunir os dados sob sua responsabilidade para envio ao portal. As equipes não discutem o processo de implantação. Como relatado por dois servidores:

“Não possuímos o hábito de fazer reuniões, as informações são disponibilizadas pelo WhatsApp ou por e-mail” (Caso 5).

“A reunião quem faz sou eu, enquanto controle interno. Mas uma reunião específica ‘pra’ explicar o que é transparência pública, ainda não aconteceu” (Caso 11).

Integração dos sistemas e o registro orçamentário

Os dados de receitas e despesas que são informados nos portais podem ser analisados em relação ao estágio no processo de geração e publicização, similar ao proposto em Azevedo *et al.* (2020b): (i) geração do registro, (ii) armazenamento, processamento nos sistemas de origem ou no *general ledger*⁴ do sistema de administração financeira, (iii) recuperação dos dados e publicização no portal.

Em cada um desses estágios podem surgir barreiras e dificuldades a serem vencidas pela administração pública para atender a legislação de transparência e publicar os dados de forma tempestiva. O TAG definiu como semanal o parâmetro mínimo para atualização de despesas e receitas no portal, em 2018, apesar da legislação definir tempo real (primeiro dia útil subsequente ao registro contábil).

⁴Este termo utilizado na linguagem de sistemas contábeis, é o centro do sistema contábil. O general ledger da prefeitura é o repositório eletrônico dos registros das transações orçamentárias e não-orçamentárias que envolvem recursos financeiros, ativos e passivos da prefeitura. Corresponde ao livro diário, de forma que os registros contemplam as contas contábeis associadas à transação, porém ainda não foram acumuladas em partidas dobradas.

Nossa análise começou pela integração entre os SIAFICs da prefeitura com módulos de folha de pagamento e de compras, com foco nos estágios (ii) e (iii) mencionados por Azevedo *et al.* (2020b). A integração de sistemas possibilita menor intervenção humana e maior facilidade de acesso às informações, aumentando a conformidade, confiabilidade e tempestividade dos dados no portal.

Em todos os municípios da amostra os servidores declararam que o sistema de administração financeira está integrado por algum tipo de protocolo de comunicação eletrônica ao portal. Contudo, os municípios variam em relação à integração do módulo de folha de pagamento (alguns não possuem) e o prazo com que as informações são transmitidas para o portal. Em todos os casos as informações não orçamentárias são publicadas em documentos digitalizados no portal.

“[...] uns [municípios] colocam relatório em PDF na pesquisa porque é mais difícil você pegar um relatório em PDF, porque ele fica ‘tão’ extenso, e aí ele salva num PDF que não tem [possibilidade de] pesquisa. [...] O Tribunal não cobra isso. Ele fala que é para colocar, mas não fala se é em PDF ou não” (Caso 6).

Outro efeito é a dificuldade de fazer consultas automatizadas de processos licitatórios específicos. Tal consulta se mostrou inviável em portais que não possuem integração com módulos de compras, sendo necessária a abertura manual dos arquivos disponíveis, identificáveis apenas pelo número do processo. De forma geral este também é um limitante nos casos em questão (apenas três casos permitiam consulta automatizada).

Ainda em relação ao estágio (iii) do fluxo da informação, observamos que a decisão de qual informação tornar pública não é puramente técnica. Apesar dos fornecedores de sistemas de administração financeira negarem nas entrevistas, um dos servidores reforçou seguidamente em duas entrevistas que todos os sistemas mais conhecidos em uso no Pará oferecem a possibilidade de parametrização da informação que vai ao portal, e esta é usada. Assim, o não envio de informação ao portal não seria uma questão técnica, mas uma decisão política.

“Tudo é parametrizado. [...] Todos eles [softwares] conseguem parametrizar. Parametrizou vai para o portal, não parametrizou a despesa não aparece no portal. Isso é na contabilidade, folha de pagamento, tudo é parametrizado. [...] Muitos não tiram 100% porque parametrizam a diária para não sair ‘pro’ portal. ‘Tá’ tudo contabilizado para o tribunal, mas para o público não. [...] A execução orçamentária era integrada em 2017, com bloqueio de algumas contas a serem demonstradas, por determinação do executivo [...]” (Caso 6).

Na análise em profundidade dos casos, identificamos que o momento do registro da execução orçamentária no estágio (i) do fluxo de informação, poderia ser crítico para a atualização em tempo real dos portais, ou no tempo preconizado pela legislação. Diferentes municípios atendidos pelo mesmo fornecedor do sistema de administração financeira, com o mesmo nível de integração, possuíam diferenças no nível de atualização de informações orçamentárias (tempo real, quinzenal e mensalmente). Observou-se que alguns casos o processo de registro da despesa e receita no SIAFIC era feita de forma concomitante, ou seja, o registro no SIAFIC era feito junto ao ato administrativo orçamentário. Tal sistema ao ser integrado ao portal atualiza imediatamente os registros no mesmo portal. Em outros casos, o registro é *a posteriori* e feito por uma firma terceirizada de contabilidade.

O fato da contabilidade ser terceirizada e o registro contábil-orçamentário no sistema não ser feito imediatamente, ou ser processado *a posteriori*, faz com que a alimentação de dados no portal dependa de esforço periódico, seja para consolidar os registros e verificar se os dados foram adicionados ao portal, ou que a própria equipe cuide do envio do pacote atualizado de dados ao fornecedor. Neste caso não há a integração da origem do registro (estágio i), com o armazenamento no *general ledger* do sistema de administração financeira (estágio ii), ao portal (estágio iii).

Em nenhum dos casos observados o fornecedor do SIAFIC era o mesmo do fornecedor do portal de transparência (Tabela 2). As prefeituras mantiveram o SIAFIC já em funcionamento e contrataram um fornecedor especializado no portal de transparência em busca de uma solução de baixo custo que atendesse o curto prazo dado pelo Tribunal.

A estratégia adotada pelos municípios em questão é uma típica resposta de *decoupling*. A implantação do portal de transparência não foi precedida por mudanças de processos internos, adequação de sistemas e de rotinas, sendo provável que a manutenção dos dados em portais, e sua atualização, seja fruto de “forças-tarefa”, “grupos de trabalho”, que se reuniam periodicamente para alimentar o portal. Nestas condições é mais provável que mudanças de prioridade no governo levem à desatualização do portal, e consequente retrocesso no nível de transparência ativa, como será visto a seguir.

Persistência do nível de transparência

Observamos a persistência do nível de transparência pela manutenção da tempestividade da atualização imposta pelo TAG em 2018. Casos em que a periodicidade de atualização foi mantida como semanalmente foram considerados de nível mantido, os demais são casos de perda de transparência. As formas de terceirização adotadas não tiveram persistência suficiente (sobretudo nos casos em que a coordenação foi realizada pela prefeitura – casos 1,2,3, 4 e 5) para manter o padrão desejado pelo órgão de controle.

No processo de atendimento do TAG, prefeitos mobilizaram “forças-tarefa” para que o portal se mantivesse atualizado, buscando um efeito reputacional ao ganhar o “Selo Gestor Transparente”.

“[...] quando não tem uma motivação, quando não tem ninguém fiscalizando, às vezes tu acabas sendo mais relaxado, e quando tem alguém querendo ‘tem que ter, tem que ter’ [o esforço é maior]. A gente ‘tava’ com 90%, aí [a prefeita]: ‘não, não quero 90, eu quero 100’. Então tinha que passar a madrugada escaneando processo, inexigibilidade, processo licitatório, muita coisa, lei, ‘pra bater’ os 100” (Caso 6).

Com a finalização do TAG, apesar da continuidade no processo de fiscalização da transparência por parte dos órgãos de controle, os recursos humanos existentes passaram a dividir esforços para o atendimento de outras pressões de curto prazo (relato dos casos 5 e 15 em nova entrevista realizada em 8/11/2019). A “força tarefa” dos servidores e da empresa terceirizada perdeu prioridade no caso 7, cuja prefeitura rompeu o contrato com o fornecedor e contratou um funcionário com experiência na função:

“Se não tiver cobrança não vai funcionar. Se não tiver compromisso não vai funcionar. [...] [o órgão de controle] tem que fazer com que as prefeituras sejam penalizadas se elas não cumprirem. Se não fizer isso, daqui a pouco ninguém ‘tá’ publicando nada” (Caso 7).

Esse efeito de desmobilização e mudança de prioridade pode ter acontecido em todos os casos, porém pode ser mais crítico nos casos em que a coordenação foi feita pela prefeitura. O nível de transparência foi reduzido nas prefeituras que estavam responsáveis pelo processo logo após terminado o período de maior pressão do TAG. Pode ser decorrente de desmobilização de equipe, mudança de prioridade, e, portanto, perda foco no projeto, dado que a certificação já foi obtida (apesar do risco de perdê-la).

Por outro lado, os casos em que o fornecedor é o coordenador do processo e é remunerado para manter atualizada a informação tal condição seria favorável à manutenção. Contudo, como se observa nos casos administrados por fornecedores também houve a perda de atualização dos dados nos portais (7, 9, 13, 15 e 16). Interessante que tal efeito não decorre da troca de sistemas pois estes se mantiveram no período, tampouco da falta integração sistemas.

Condições necessárias e suficientes para a persistência

A tabela-verdade (Tabela 3) mostra a associação entre as condições de contexto e resultado (persistência da transparência ativa no portal em 2019). Em uma abordagem de contingência inicial, dado que todos os casos optaram por terceirização, é de se esperar que recursos humanos e TI tenham influenciado a decisão da terceirização, mas não afetam diretamente o resultado da estratégia nos casos analisados. A coordenação do processo ser feita pela prefeitura (casos 1, 2, 3, 4 e 5), e sistemas de folha de pagamento e receitas e despesas serem integrados ao portal (casos 2, 3, 4, 5, 7, 9 10, 12, 13, 16), não são condições necessárias ou suficientes para a persistência do portal após o fim da pressão pelo cumprimento do TAG.

Tabela 3. Tabela-verdade

Linhas	Condições (contextos causais)				Resultado	Casos observados via entrevista
	Recursos humanos e TI	Coordenação	Integração dos sistemas	Registro concomitante	Persistência TA 2019	
1	0	0	1	1	1	10, 12
2	0	0	0	1	1	11, 14, 6, 8
3	0	1	1	0	0	2, 3, 4, 5
4	0	1	0	0	0	1
5	0	0	1	0	0	7, 9
6	0	0	1	0	0	13, 16
7	0	0	0	0	0	15
8	1	0	0	1	1	a
9	1	0	0	1	0	a
10	1	1	0	1	1	a
11	1	1	0	1	0	a
12	0	1	1	1	0	b

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nota: (1) A maior limitação na amostra é a ausência de casos com recursos humanos e TI, a análise é concentrada em casos sem recursos humanos e TI. Mas estes não são necessários para persistência, assim os *logical reminders* do tipo (a) – qualquer variação das demais condições, com a presença de recursos humanos e TI - não agregariam à análise. O caso tipo (b) é uma importante lacuna de observação na amostra, pois mostraria que a coordenação do processo pela prefeitura implicaria em perda da persistência, mesmo com registro concomitante. (2) Em todos os casos da amostra há integração entre os sistemas de informações de receitas e despesas e o portal, variando na integração da folha de pagamento.

Contudo, ao longo das entrevistas o registro orçamentário concomitantemente ao ato da despesa e da arrecadação se mostrou uma condição relevante. Nos casos em que a contabilidade é terceirizada para uma firma externa à prefeitura, o registro contábil no sistema é *a posteriori*, feito pela circulação de documentos ou planilhas entre a administração municipal e a firma de contabilidade. Nestes casos, mesmo o sistema de administração financeira sendo integrado ao portal, o registro acaba sendo tardio, a informação não estará disponível nos 7 dias acordados pelo TAG.

A persistência (atualização dos dados e continuidade do portal) não era o objetivo inicial. Os esforços de adoção dos portais de transparência não estavam alinhados com as metas organizacionais correntes nas prefeituras analisadas (por exemplo, lidar com restrição orçamentária e manter opacidade fiscal). A terceirização de portais atendeu uma pressão externa e prefeitos procuraram evitar sanções. Na perspectiva apresentada por Goh e Arenas (2020), não é esperado que os esforços de TI tragam maior valor agregado à população ou transformação organizacional. Como estratégia geral governos adotaram uma solução superficial como resposta estratégica à pressão externa de um órgão de controle, um típico caso de *decoupling* de Oliver (1991).

A terceirização, apesar de integrada com o SIAFIC em alguns casos, assume uma forma fraca sobretudo porque os fornecedores de portal e SIAFIC eram diferentes. A comunicação se dá por protocolos eletrônicos para importação de dados, sendo um típico exemplo de *loose coupling* em Orton e Weick (1990). Apesar do tipo de integração fraca proteger o portal de eventuais trocas de fornecedor do SIAFIC, uma maior integração traria benefícios caso o fornecedor do SIAFIC também assumisse a responsabilidade pelo portal de transparência fiscal. Especificamente, a terceirização e escolha de um fornecedor diferente daquele do SIAFIC não foi orientada para proteção de dados ou de sistemas, mas pela oportunidade de uma solução rápida e de baixo custo para atendimento do TAG.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os portais de transparência implantados por terceirização tendem a ser mais frágeis e encontrar mais dificuldade em manter os níveis de transparência ativa dependendo da integração dos sistemas e do fluxo de informação contábil-orçamentária implantado localmente, e o nível de transparência é uma decisão política, dada a possibilidade de parametrização dos portais.

Na busca de evitar sanções (multas na pessoa física, inelegibilidade e perda de capital político), prefeitos do Pará assinaram o TAG do Tribunal de Contas, e assumiram o compromisso de atender a 100% dos itens da legislação em um período de três anos. A terceirização do portal foi a estratégia amplamente adotada, porém assumiu um padrão superficial com objetivo direto de cumprir uma obrigação legal (*decoupling*). Os portais logo após o encerramento da pressão do TAG, começaram a ficar desatualizados, sobretudo aqueles gerenciados pela prefeitura. Observa-se então uma “casca de transparência”, que serve para atender a verificação da transparência nominal (informação disponibilizada no portal), feita por órgãos de controle. Observou-se que quando o registro orçamentário é feito concomitantemente ao ato da despesa e da arrecadação, a persistência do portal é preservada dada a integração dos sistemas.

A integração entre portal e sistema de administração financeira é uma questão a ser ainda explorada em pesquisas sobre o tema, e depende também da oferta de fornecedores. O evento do TAG no Pará gerou uma oportunidade comercial para fornecedores de portais. À época os fornecedores de SIAFIC não estavam preparados para atender essa demanda ou suas soluções envolviam custos não atrativos. O mercado de portais de transparência tende a ser mais fragmentado e pulverizado, com mais fornecedores locais de menor porte, dada dificuldade de se obter escala nas soluções. Tais soluções atualmente são artesanais ou dadas por fornecedores locais (no Pará são 33 fornecedores para 144 municípios).

Pesquisas futuras podem analisar funcionalidades nas soluções de portal que ofereçam acessos para parametrização dos dados a serem disponibilizados no portal. Essa funcionalidade retira a dependência de equipes de consultores de TI, e entrega ao gestor público. Com isso, soluções similares poderiam oferecer diferentes níveis de transparência entre governos e entre períodos. A presença dessas funcionalidades poderia indicar saídas para flexibilidade do gerenciamento da transparência. Outra questão em aberto é a análise da troca de soluções de *software*, a exemplo da análise de Azevedo *et al.* (2020b) que mostra o efeito da troca de SIAFICs na descontinuidade das políticas contábeis de municípios. No caso dos portais, a troca de soluções ou de fornecedor poderia interromper o histórico e comparação de informações por períodos. Por fim sugerimos que análises futuras de portais de transparência incluam a divulgação de restos a pagar, como sugerido por Aquino e Azevedo (2017), e a divulgação de gastos tributários.

Em termos de implicações práticas, os órgãos de controle poderiam induzir melhores práticas na terceirização de portais de transparência e maior interação dos fornecedores de portais e de SIAFICs. Algumas sugestões iniciais para a certificação seriam protocolos de comunicação entre SIAFIC e portais, e a proteção dos dados nos portais, por armazenamento de dados em nuvem e criptografados ou que o fornecedor que licencie o portal garanta que ao término do contrato seja feita a transferência dos protocolos e dos dados, sob pena de ficar proibido de transacionar com os outros governos.

REFERÊNCIAS

- Aquino, A.C.B. & Azevedo, R.R. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580-595. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612163584>.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>.
- Azevedo, R.R., Aquino, A.C.B., Neves, F., & Silva, C. (2020a). Deadlines and Software: disentangling local government accounting gradual reforms in Brazil. *Public Money & Management*. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1766203>.
- Azevedo, R.R., Lino, A.F., Aquino, A.C.B., & Machado-Martins, T.C.P. (2020b). Financial Management Information Systems and accounting policies retention in Brazil. *International Journal of Public Sector Management*, 33(2/3), 207-227. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2019-0027>.
- Baldissera, J., Dall’Asta, D., Casagrande, L., & Oliveira, A. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190048>.
- Bertot, John C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.
- Bovaird, T. (2015). The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money & Management*, 36(1), 67–74. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1093298>.

- Camporez, P. (2019, 03 de abril). TCU decide que estatais deverão divulgar salário de funcionários e dirigentes. *O Globo*. Recuperado em 05 maio, 2019, de <https://oglobo.globo.com/economia/tcu-decide-que-estatais-deverao-divulgar-salario-de-funcionarios-dirigentes-23571510>.
- Caudle, S. L., Gorr, W. L., & Newcomer, K. E. (1991). Key Information Systems Management Issues for the Public Sector. *MIS Quarterly*, 15(2), 171-188. DOI: <https://doi.org/10.2307/249378>.
- Cruz, N.F., Tavares, A.F., Marques, R.C., Jorge, S., & Sousa, L. (2015). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G.A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12685>.
- Ferreira, K. (2014, 14 de Dezembro). Prefeituras do Pará ignoram Lei da Transparência. *O Liberal, Caderno Dinheiro*, 5. Recuperado em 19 maio, 2020, de <http://www.ormnews.com.br/noticia/prefeituras-do-para-ignoram-lei-da-transparencia#.VI7hxNLF-E4>.
- Ganapati, S. & Reddick, C.G. (2014). The Use of ICT for Open Government in U.S. Municipalities: Perceptions of Chief Administrative Officers. *Public Performance & Management Review*, 37(3), 365-387. DOI: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576370302>.
- Gantman, S. (2016). IT Outsourcing in the Public Sector: A Literature Analysis. *World Scientific-Now Publishers Series in Business*, 83-134. DOI: https://doi.org/10.1142/9789813109315_0003.
- Goh, J. M. & Arenas, A. E. (2020). IT value creation in public sector: how IT-enabled capabilities mitigate tradeoffs in public organizations. *European Journal of Information Systems*, 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1080/0960085X.2019.1708821>.
- Heald, David. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81(4), 723-759. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>.
- Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance?* British Academy, 25-43. DOI: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>.
- IBP, International Budget Partnership (n.d.). Recuperado em 20 maio, 2020, em <https://www.internationalbudget.org>.
- Jalón, M. L. D., Heras, E. N. & Agudo, L. M. (2017). Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50.000 habitantes. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 27(66),109-12. Recuperado em 18 de maio, 2019, de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81853737008>.
- Leite Filho, G. A., Colares, A. F. V. & Andrade, I. C. F. (2015). Transparência da gestão fiscal pública: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 26 (2): 114-136. Recuperado em 18 maio, 2020, de <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2647>.
- Licht, J.F. (2014). Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment. *Public Administration Review*, 74 (3), 361-371. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12194>.
- Lino, A. F., Carvalho, L. B, Aquino, A. C. B, & Azevedo, R. R. (2019). A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 375-391. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170404>.
- Mahoney, J. (2000). Strategies of causal inference in Small-N analysis. *Sociological Methods & Research*, 28 (4), 387-324. DOI: <http://doi.org/10.1177/0049124100028004001>.
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14 (3), 227-249. DOI: <http://doi.org/10.1093/pan/mpj017>.
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429- 39. DOI: <http://doi.org/10.1111/puar.12032>.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*. 18, 233-242. DOI: <http://doi.org/10.3233/IP-130299>.
- Miranda, S.M & Kim, Y. (2006). Professional versus Political Contexts: Institutional Mitigation and the Transaction Cost Heuristic in Information Systems Outsourcing. *MIS Quarterly*, 30(3), 725-753. DOI: <http://doi.org/10.2307/25148747>.

- Misangyi, V. F. (2016). Institutional complexity and the meaning of loose coupling: Connecting institutional sayings and (not) doings. *Strategic Organization*, 14(4), 407–440. DOI: <http://doi.org/10.1177/1476127016635481>.
- MPPA, Núcleo de Combate à Improbidade Administrativa e Corrupção. (2015). Projeto Transparência Já! Recuperado em 20 maio, 2020, de <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/index.php?action=MenuOrgao.show&id=5546&oOrgao=80>.
- Neves, F. R. & Silva, P. B. (2019). Transparency to whom? Two views over local governments websites. XIX USP International Conference in Accounting. São Paulo, SP.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16 (1), 145–179. DOI: <http://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of management review*, 15(2), 203-223. DOI: <http://doi.org/10.2307/258154>.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J.P. (2007). Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 147–162. DOI: <http://doi.org/10.1177/0020852307075701>.
- Peled, A. (2000). The politics of outsourcing: bureaucrats, vendors, and public information technology (IT) projects. *Information Infrastructure and Policy*, 6(4), 209-225.
- PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability. (n.d.). Recuperado em 20 de maio, 2020, de <https://www.pefa.org>.
- Raupp, F.M., Abreu, E. & Abreu, M.B. (2015). Disponibilização de informações à sociedade em meios eletrônicos: um estudo nas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. 14 (42): 41-54. DOI: <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v14n42p41-54>.
- Rihoux, B., & Marx, A. (2013). QCA 25 years after “the comparative method”: mapping, challenges, and innovations - mini-symposium. *Political Research Quarterly*, 66 (1): 167-235. DOI: <https://doi.org/10.1177/1065912912468269>.
- Rohlfing, I., & Schneider, C. Q. (2016). A unifying framework for causal analysis in set-theoretic multimethod research. *Sociological Methods & Research*, 47(1), 37-63. DOI: <https://doi.org/10.1177/0049124115626170>.
- Rosendorff, B. P. (2004). Review of Daniel W. Drezner’s “Locating the Proper Authorities”. *Perspectives on Politics*, 2(2), 424-425.
- Rossi, F.M.; Brusca, I., & Aversano, N. (2016). Financial Sustainability as a Driver for Transparency and E-Democracy: A Comparative Study in Italian and Spanish Local Governments. *International Journal of Public Administration*, 41(1), 22-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2016.1242623>.
- Thomann, E., & Maggetti, M. (2017). Designing research with qualitative comparative analysis (QCA) approaches, challenges, and tools. *Sociological Methods & Research*, 1-31. DOI: <http://doi.org/10.1177/0049124117729700>.
- Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, M. J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371-391. DOI: <http://doi.org/10.1093/jopart/mui021>.
- Wirtz, B.W., & Kurtz, O.T. (2016). Local e-government and user satisfaction with city portals – the citizens’ service preference perspective. *Int Rev Public Nonprofit Mark*, 13, 265–287. DOI: <http://doi.org/10.1007/s12208-015-0149-0>.
- Worthy, B. (2010). More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance*. 23 (4): 561-582. DOI: <http://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01498.x>.
- Worthy, B. (2015). The Impact of Open Data in the UK: Complex, unpredictable, and political. *Public Administration*. 93(3):788-805. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12166>.

Como citar este artigo

Dias, L. N. da S., Aquino, A. C. B. de, Silva, P. B. da, & Albuquerque, F. dos S. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14:e164383. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>