

Lorena Dantas Lara

TLS: Modelo para avaliação da democracia, *accountability* e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros

Goiânia-GO

2016



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP



LORENNA DANTAS LARA

**TLS: Modelo para avaliação da democracia, *accountability* e transparência
nos portais eletrônicos de transparência brasileiros**

GOIÂNIA

2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Lorena Dantas Lara

Título do trabalho: TLS: Modelo para avaliação da democracia, *accountability* e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do (a) autor (a) ²

Data: 26/10/2016.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

²A assinatura deve ser escaneada.

LORENNA DANTAS LARA

TLS: Modelo para avaliação da democracia, *accountability* e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros

Linha de pesquisa:

Administração Pública: Transformação e Inovação Organizacional

Orientador:

Prof. Dr. ELISEU VIEIRA MACHADO JUNIOR

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

GOIÂNIA – GO

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Dantas Lara, Lorena

TLS [manuscrito] : modelo para avaliação da democracia, accountability e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros / Lorena Dantas Lara. - 2016.
CXXIX, 129 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Júnior.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Campus Aparecida de Goiânia, Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2016.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Democracia. 2. Accountability. 3. Transparência. 4. Portal eletrônico de transparência. 5. Modelo TLS. I. Vieira Machado Júnior, Eliseu, orient. II. Título.

CDU 005



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata Nº 10 de defesa de dissertação
de **Loreinna Dantas Lara**
para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.

Aos 29 dias do mês de setembro de 2016, no horário de 10h00min às 12h00min, foi realizada na sala 24 da Faculdade de Ciências e Tecnologia, a defesa pública de dissertação do(a) aluno(a) **LOREINNA DANTAS LARA**, do Mestrado Profissional em Administração Pública, intitulada: "DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA - PROPOSTA DE MODELAGEM DE AVALIAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE GOIÁS". O candidato apresentou seu trabalho durante 30 minutos e na sequência foi arguido(a) pela Banca Examinadora, constituída pelos docentes: Dr. Eliseu Vieira Machado Junior (Orientador e Presidente da Banca – FCT/UFG); Dra. Eliane Moreira Sá de Souza (Avaliadora Interna – FCT/UFG) e Dra. Symone Gomes Soares Alcalá (Avaliadora Externa - UFG). Concluída a arguição, o(a) candidato(a) foi aprovada pela Banca Examinadora que concedeu um prazo de 30 dias, para o(a) candidato(a) efetuar as correções sugeridas e apresentar a dissertação em sua redação definitiva.

E, para constar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Aparecida de Goiânia, 29 de setembro de 2016.

Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Junior
(Orientador)

Profa. Dra. Eliane Moreira Sá de Souza
(Avaliadora Interna – FCT/UFG)

Profa. Dra. Symone Gomes Soares Alcalá
(Avaliadora Externa - UFG)

Dedico este trabalho às pessoas que buscam informações cada vez mais completas a respeito da gestão dos recursos públicos, especialmente àquelas que trabalham para fazer o uso do dinheiro público transparecer aos cidadãos por meio de portais eletrônicos, fazendo isso com clareza, completude e tempestividade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sem o qual nada pode existir e por sempre ser bom e fazer tudo caminhar para o bem.

À Lara, meu pedaço que vive fora de mim, por ser meu incentivo para sempre ir além.

Ao Daniel, por estar ao meu lado e tornar a minha vida mais feliz.

Ao Prof. Dr. Eliseu Vieira Machado Júnior, meu orientador, por ser referência como pesquisador e pela generosidade com que me acolheu durante todo o percurso do mestrado.

Aos professores e colegas do mestrado, pois juntos trilhamos uma etapa importante de nossas vidas.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização e finalização deste trabalho.

“Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.”

Fernando Sabino

RESUMO

A necessidade da transparência dos atos de governo vem sendo altamente requerida pela população que clama pelo fim da corrupção no Brasil. Desde a Constituição Federal de 1988, a administração pública vem adotando normativas e práticas de transparência para incentivar o controle social. A transparência pública – que hoje ocorre principalmente por meio de portais eletrônicos com conteúdo exclusivamente voltado para a publicidade das ações gestoras dos recursos públicos – vem sendo estudada e mensurada por vários atores. A partir de revisão literária em trabalhos científicos, legislação e manifestações da sociedade civil, buscou-se nesta pesquisa criar um modelo de avaliação que incorporasse elementos de democracia, *accountability* e transparência. O modelo foi denominada TLS por trazer a síntese de aspectos teóricos, legais e sociais em sua avaliação. A partir de oito modelos originais, chegou-se a um *checklist* com 109 itens avaliativos divididos em quatro dimensões, a saber: conteúdo e visão geral; transparência ativa; usabilidade e funcionalidade e transparência passiva. O modelo criada foi aplicada no portal Goiás Transparente – o portal de transparência do Estado de Goiás – e avaliou-se numa escala de cinco níveis, que o site possui o terceiro nível de transparência dentre os parametrizados.

Palavras-chave: Democracia. *Accountability*. Transparência. Modelagem TLS. Portal Goiás Transparente.

ABSTRACT

The need for transparency in government acts has been highly requested by the population that claims for an end to corruption in Brazil. The Brazilian public administration has been adopting regulatory practices, as well as transparency measures, to encourage social control since the Constitution of 1988. Public Transparency - which now takes place mainly through electronic portals exclusively focused on content for advertising management actions to public resources - has been thoroughly studied and measured by many instances. This research aimed at devising, through thorough literature review of academic publishing in the area, an assessment model which featured elements of democracy, accountability, and transparency. The model was called TLS, for it takes theoretical, legal and social aspects into account in its assessments., A checklist parting from eight original models was obtained, with 109 assessment items divided into four dimensions, namely: content and overview; active transparency; usability and functionality and passive transparency. The model created was applied on the *Goiás Transparente* portal - the transparency portal of the Brazilian state of Goiás - and evaluated on a five-level scale, where the website has the third level of transparency.

Keywords: Democracy. Accountability. Transparency. TLS model. Goiás Transparente Portal.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- ASPECTOS PRINCIPAIS DA DEMOCRACIA SEGUNDO OS AUTORES ESTUDADOS	25
QUADRO 2 - DIMENSÕES E PARÂMETROS AVALIATIVOS	34
QUADRO 3 - CRITÉRIOS OBSERVADOS NA ANÁLISE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
QUADRO 4 - CRITÉRIOS INTERNACIONAIS DE TRANSPARÊNCIA	39
QUADRO 5 - ANÁLISE DE CONTEÚDO BASEADA NO MODELO DO INESC.....	41
QUADRO 6 - ALGUNS IDEAIS DEMOCRÁTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	44
QUADRO 7 - DIMENSÃO, QUESITO E CRITÉRIO EXIGIDOS PELA LEI DA TRANSPARÊNCIA	46
QUADRO 8 - ELEMENTOS A SEREM DIVULGADOS PELO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE	47
QUADRO 9 - ROL MÍNIMO DE INFORMAÇÕES EXIGIDO PELA LAI	49
QUADRO 10 - QUESITOS DE AVALIAÇÃO DA EBT	50
QUADRO 11 - CARACTERÍSTICAS DETERMINANTES PARA A TRANSPARÊNCIA NOS GOVERNOS	54
QUADRO 12 - RESUMO DOS ELEMENTOS DA PESQUISA.....	57
QUADRO 13 - EXEMPLOS DE SÍNTESE DE CRITÉRIOS NO MODELO TLS	61
QUADRO 14 - QUESTÕES CATEGORIZADAS EM DIMENSÕES	62
QUADRO 15 - EXEMPLO DE ITEM EXCLUÍDO DA CONSTRUÇÃO DO MODELO TEÓRICA UNIFICADA.....	63
QUADRO 16 - EXEMPLO DE CRITÉRIO DO MODELO TLS ATENDIDO PELO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE	64
QUADRO 17 - EXEMPLO DE CRITÉRIO DO MODELO TLS NÃO ATENDIDO PELO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE	65
QUADRO 18 - EXEMPLO DE CRITÉRIO DO MODELO TLS ATENDIDO PARCIALMENTE PELO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE.....	65
QUADRO 19 - PESO DOS CRITÉRIOS NO MODELO TLS	66
QUADRO 20 - DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE QUESTÕES COM PONDERAÇÃO ..	67
QUADRO 21 - DISTRIBUIÇÃO DOS CRITÉRIOS DO MODELO TLS EM DIMENSÕES, PONTUAÇÕES MÁXIMAS E PONTUAÇÕES ATINGIDAS PELO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE	67
QUADRO 22 - ATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS AVALIATIVOS DO MODELO TLS PELO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE	70
QUADRO 23 - PONTOS FACILITADORES E ENTRAVES PERCEBIDOS NA DIMENSÃO USABILIDADE E FUNCIONALIDADE.....	77
QUADRO 24 - INFORMAÇÃO E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO DO CONTEÚDO DESPESAS	80
QUADRO 25 - PONTOS FACILITADORES E ENTRAVES PERCEBIDOS NA DIMENSÃO CONTEÚDO E VISÃO GERAL.....	84

QUADRO 26 - PONTOS FACILITADORES E ENTRAVES PERCEBIDOS NA DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA ATIVA	93
QUADRO 27 - PONTOS FACILITADORES E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO SUGERIDAS AO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE SOB AVALIAÇÃO DO MODELO TLS.....	100

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E VERTICAL	32
FIGURA 2 - MODALIDADES DEMOCRÁTICAS RECEPCIONADAS PELA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	43
FIGURA 3 - TIPOS DE PLANOS DE PESQUISA PARA ESTUDOS DE CASOS.....	56
FIGURA 4 - ESTRUTURA METODOLÓGICA DA PESQUISA	57
FIGURA 5 - MODELAGEM ANCORADA EM TRÊS MARCOS	59
FIGURA 6 - METODOLOGIA DO MODELO DE AVALIAÇÃO TLS	60
FIGURA 7 - ESCALA DAS FAIXAS DE RESULTADO DO MODELO TLS	68
FIGURA 8 - VISÃO DA HOMEPAGE DO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE.....	73
FIGURA 9 - TEXTO EXPLICATIVO SOBRE O SISTEMA DE OUVIDORIA DO ESTADO DE GOIÁS	74
FIGURA 10 - FORMULÁRIO DO E-SIC NO PORTAL GOIÁS TRANSPARENTE	74
FIGURA 11 - RESULTADO APRESENTADO PELA FERRAMENTA BUSCA PARA O TERMO PPA.....	75
FIGURA 12 - RESULTADO APRESENTADO PELA FERRAMENTA ASSISTENTE VIRTUAL PARA O TERMO PPA.....	76
FIGURA 13 - ERROS DE DIGITAÇÃO E GRAFIA NO CONTEÚDO DESPESAS, NA HOMEPAGE	79
FIGURA 14 - ERRO QUANTO À NORMA CULTA DA LÍNGUA PORTUGUESA PRESENTE NO CONTEÚDO ACESSO À INFORMAÇÃO	79
FIGURA 15 - ERRO DE DIGITAÇÃO/GRAFIA NO CONTEÚDO ACESSIBILIDADE	80
FIGURA 16 - INFORMAÇÃO SOBRE ATUALIZAÇÃO DO CONTEÚDO RECEITA	81
FIGURA 17 - LOCALIZAÇÃO DO ACESSO AO CONTEÚDO E-SIC	82
FIGURA 18 - CONTEÚDO DISPONÍVEL SOBRE CONTROLE SOCIAL	83
FIGURA 19 - ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO PPA DISPONÍVEL NO PORTAL.....	84
FIGURA 20 - INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS NO CONTEÚDO LIQUIDAÇÕES	87
FIGURA 21 - INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS NO CONTEÚDO GASTOS GOVERNAMENTAIS	88
FIGURA 22 - INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE DESPESAS COM SERVIDORES ..	88
FIGURA 23 - INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS NO CONTEÚDO CONVÊNIO	89
FIGURA 24 - INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE RECEITA PÚBLICA.....	90

FIGURA 25 - INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE PATRIMÔNIO.....	91
FIGURA 26 - INFORMAÇÃO DISPONÍVEL SOBRE O ACOMPANHAMENTO DO PPA ...	
.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CF	Constituição Federal
CGE	Controladoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNPJ	Cadastro Nacional Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro Pessoa Física
EBT	Escala Brasil Transparente
e-SIC	Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IQI	Índice da Qualidade da Informação
IT	Índice de Transparência
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
PMM	Prefeitura Municipal de Manaus
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório da Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TLS	Teórico, Legal, Social
TOM	Nível de Transparência Orçamentária Municipal
TOMC	Nível de Transparência Orçamentária Municipal Completo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 MARCO TEÓRICO	23
1.1 Democracia.....	23
1.1.2 Modalidades de democracia	26
1.1.2.1 Democracia direta, indireta ou semidireta, democracia participativa e democracia deliberativa	26
1.2 <i>Accountability</i> - em busca de definições	29
1.3 Transparência.....	33
1.3.1 Modelo de avaliação sob as dimensões Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade	34
1.3.2 Modelo de avaliação das informações disponíveis sobre políticas públicas	37
1.3.3 Modelo de avaliação baseado em critérios internacionais de transparência	39
1.3.4 Modelo de análise baseado no conteúdo e <i>disclosure</i> das informações sobre receita e despesa pública	40
2 MARCO LEGAL.....	43
2.1 Legislação brasileira e os instrumentos democráticos, possibilidades de <i>accountability</i> e transparência.....	43
3 MARCO SOCIAL	51
4 METODOLOGIA.....	55
5 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO.....	70
5.1 Dimensão Transparência Passiva	71
5.2 Dimensão Usabilidade e Funcionalidade	71
5.3 Dimensão Conteúdo e Visão geral.....	77
5.4 Dimensão Transparência Ativa.....	84
5.4.1 Instrumentos de planejamento e orçamento	85
5.4.2 Despesas Públicas.....	86
5.4.3 Receita Pública	90

5.4.4 Patrimônio público	91
5.4.5 Prestação de Contas	91
5.5 Avaliação geral do Portal Goiás Transparente	93
6. PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO	94
6.1 Dimensão Transparência Passiva	94
6.2 Dimensão Usabilidade e Funcionalidade	94
6.3 Dimensão Conteúdo e Visão Geral.....	95
6.4 Dimensão Transparência Ativa.....	96
7 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
Apêndice A – Tabelas criadas a partir da pesquisa realizada nos modelos que deram origem à Modelagem TLS.....	111
Apêndice B – Checklist avaliativo do modelo TLS.....	122

INTRODUÇÃO

Acesso à informação, Transparência e *Accountability*. Usar da figura de linguagem de gradação crescente é apresentar o espírito desta pesquisa. Todas essas expressões são conquistas da sociedade moderna e sua sinergia deságua na Democracia, que por sua vez incorpora outros diversos elementos constitutivos, como teorizaram Locke (1973), Rousseau (1995), Schumpeter (1984), Habermas (1997) e Bobbio (2000).

O Brasil vive um momento de manifestações públicas individuais e coletivas que clamam por maior transparência dos governos como tentativa de combate à corrupção. Nesse contexto, conceitos como transparência pública e *accountability* - termo aqui aplicado no sentido da obrigação governamental de prestação de contas aos cidadãos - nunca foram tão imprescindíveis no jogo político. Entre os cidadãos despertou, não se discutindo a forma como ocorre, uma bidimensionalidade democrática: o direito da escolha de seus representantes e a fiscalização dos atos dos escolhidos na representatividade. Por parte da Administração Pública, há a preocupação recente e atual em se criar meios para que o cidadão tenha acesso transparente à informação e tenha plena oportunidade de exercer seu direito de controle social sobre os atos de seus governantes, possibilitando a *accountability* vertical proposta por O'Donnel (1991).

O foco no cidadão por parte da Administração Pública iniciou-se no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e com a Reforma Administrativa no Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano de 1995. Tal reforma foi uma tentativa de migrar do modelo administrativo burocrático para um modelo gerencial, que incorporasse características gerenciais, importando traços da administração privada para a pública, como o planejamento estratégico e a gestão por resultados acompanhada de controle.

Como um dos mecanismos da reforma administrativa, passou-se a valorizar o controle da gestão pública. O documento do CLAD – Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (1998) elencou quatro tipos de controle, dentre os quais se destaca o controle social, que somente é possível a partir de informações transparentes por parte da Administração Pública.

A transparência da gestão brasileira ganhou raiz na Constituição de 1988, e com leis complementares posteriores como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Lei de Transparência (2009) e a Lei 12.527/11, ou Lei de Acesso à Informação – LAI – o país hoje dispõe de importantes ferramentas para o fortalecimento da transparência e da *accountability*.

A LAI estabelece que órgãos e entidades públicas divulguem informações cujo interesse é coletivo, excetuando as de cunho confidencial. Obrigatoriamente essas informações devem estar disponíveis em sítios da internet e a lei determina que os portais eletrônicos de transparência ofereçam condições de acessibilidade a todos, além de uma linguagem clara e objetiva na comunicação com o cidadão (CGU 2011). Além da LAI, vários estudos atuais analisam quesitos para que a informação oferecida disponha de qualidades de transparência.

Este estudo objetiva criar um modelo de avaliação que incorpore elementos de transparência e *accountability*, que será aplicada no portal eletrônico de transparência do Estado de Goiás. Este assunto insere-se na linha de pesquisa transformação e inovação organizacional na Administração Pública e vai ao encontro de seus princípios fundamentais, especialmente ao do princípio da publicidade.

A governança brasileira recebeu o dispositivo legal - Constituição Federal de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Lei de Transparência (2009) e Lei de Acesso à Informação (2011) - dispendo de importantes ferramentas para o fortalecimento da transparência e da *accountability*. Contudo, somente o aspecto legal não é capaz de garanti-los e, por isso, a proposta é criar um modelo que perpassasse os marcos legais e incorpore outros critérios. Dessa forma, o modelo aproximar-se-á de um conjunto de informações de maior completude que possibilite ao cidadão o livre exercício do controle sobre os atos de seus governantes e uma participação no processo decisório de um maior número de pessoas e de qualidade argumentativa, remetendo ao exercício democrático proposto por Habermas (1997) e sua teoria deliberativa.

Ao se observar a prática da Transparência no estado de Goiás, deve-se alertar para o fato de que o portal de transparência desse estado apresentou queda no Índice de Transparência e no *ranking* promovidos pela Associação Contas Abertas (que dispõe de um dos mais conhecidos métodos brasileiros de avaliação sobre transparência), de forma que no ano de 2010 ocupava o 12º lugar entre os portais estaduais brasileiros, mas caiu para 16º em 2012 e para 19º em 2014. Contudo, no ano de 2015, o mesmo portal obteve nota 10 na segunda edição da Escala Brasil Transparente, aferida pela Controladoria-Geral da União. Dessa disparidade, podem-se observar quais critérios são importantes para a sociedade civil, para o Governo e quais as metodologias utilizadas para a aferição de transparência no portal eletrônico Goiás Transparente.

Diante disso, este estudo tem a seguinte pergunta de pesquisa: quais os critérios obrigatórios e desejáveis devem ser observados em portais eletrônicos de transparência

brasileiros, de modo que incorporem elementos de transparência e *accountability* e permitam, por parte da Administração Pública, o exercício da democracia participativa-deliberativa?

O objetivo geral é desenvolver um instrumento de avaliação que incorpore os elementos da Transparência, *Accountability* e possibilitadores de exercício da democracia participativa-deliberativa para o portal eletrônico da transparência do Estado de Goiás.

Como objetivos específicos tem-se os seguintes:

- Identificar critérios de transparência e *accountability* desejáveis observados na literatura científica;
- Identificar critérios de transparência e *accountability* obrigatórios que devem estar presentes nos portais de transparência brasileiros;
- Identificar os critérios de transparência e *accountability* presentes em índices de transparência propostos pela sociedade civil;
- Analisar o Portal Eletrônico de Transparência do Estado de Goiás a partir dos parâmetros levantados na pesquisa; e,
- Propor adequações no referido portal a fim de que esse ofereça condições que atendam os critérios de transparência e *accountability* desejados pela legislação, pela sociedade civil e pela teoria científica.

Espera-se com esta pesquisa que se forneça um novo instrumento de avaliação de portais eletrônicos de transparência, que em primeiro lugar, oferecerá à sociedade uma ferramenta que auxilie na sua efetiva participação no controle dos atos de governo. O modelo de avaliação criada poderá servir de fonte para que os portais eletrônicos de transparência se ajustem e ofereçam informações mais completas e úteis a seus públicos.

A escolha de dados pelo Estado de Goiás foi feita, porque apesar de haver vários estudos sobre transparência pública e também várias tentativas de mensurá-la, são ínfimos os estudos científicos sobre o tema para o Estado de Goiás.

Os fundamentos do modelo de avaliação dos portais eletrônicos de transparência que será desenvolvida na pesquisa estarão ancorados em três marcos, a saber: o marco teórico, o marco legal e o marco social, que formarão a triangulação básica da qual emergirá o modelo TLS (Teórico-Legal-Social), objetivo geral desta pesquisa.

O marco teórico demonstrará as bases filosóficas dos conceitos de democracia, *accountability* e transparência aplicados na pesquisa e apresentará o levantamento de pesquisas nacionais que avaliam a transparência de portais eletrônicos a partir de dimensões diversificadas. O marco legal apresentará a legislação nacional a ser cumprida pela União,

Estados, Distrito Federal e Municípios e a forma de avaliação disponível pelo Governo para aferir a transparência nos portais eletrônicos brasileiros. Por fim, o marco social trará a avaliação de portais eletrônicos de transparência elaborada por uma organização social que se propôs a avaliar o nível de transparência de informações públicas dos governos federal, estadual e municipal do Brasil.

Após a explanação dos marcos, será construída, a partir de uma síntese, o modelo TLS. Em seguida, será feito um refinamento do modelo que será aplicada para avaliar o portal Goiás Transparente – o portal eletrônico de transparência do Estado de Goiás. Após a aplicação, será realizada análise que visará apontar se o portal eletrônico possibilita ao cidadão exercer o controle social a partir das atividades de transparência realizadas pelo Poder Executivo estadual.

1 MARCO TEÓRICO

1.1 Democracia

A democracia é um conceito por inúmeras vezes definido, mas que é tema de inesgotável investigação e interpretação. Deve ser analisada no tempo, local e circunstâncias específicas e abrange várias dimensões e modelos, permanecendo em perene transformação.

A ideia de democracia surgiu na Grécia Antiga, em Atenas, e segundo Lago (2008) os conceitos modernos foram moldados a partir das Revoluções Americana e Francesa, no fim do século XVIII, que findaram com as monarquias absolutistas vigentes nos continentes americano e europeu. Mas a síntese é a de que a democracia é uma das várias formas de governo na qual “o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e oligarquia” (BOBBIO, 2000, p. 07).

O exercício, as manifestações e nomenclaturas democráticas é que se diferem ao longo da história humana. Vários são os pensadores e pesquisadores que estudaram a democracia, e como forma não exaustiva citaremos alguns pensamentos de Rousseau, Locke, Schumpeter e Habermas.

Rousseau (1995) e Locke (1973) são defensores da ideia do pacto social, no qual os homens abrem mão de suas liberdades individuais em nome do bem comum e da vontade geral de um povo. Para Rousseau (1995) a soberania popular é um poder conferido pelo pacto social, que é um corpo político dirigido pela vontade geral. O pacto social pacificaria e solucionaria conflitos presentes no estado natural em que a força é limitadora de direitos. Para Locke (1973) foi necessário que surgisse um poder imparcial que gerisse os conflitos entre as pessoas, já que elas possuem direitos iguais, e para isso, elas abdicaram de vontades pessoais particulares e transferiram as decisões para o Estado, que representa a vontade da maioria. Alverga (2003) afirma que os dois pensadores diferem seus pensamentos quando se trata do processo político, pois Locke afirma que o poder deve ser exercido pelos representantes do povo, enquanto Rousseau diz que o poder emana diretamente do povo, já que a soberania popular é indelegável.

Schumpeter (1984) critica a teoria democrática clássica ao afirmar, em primeiro lugar, que não há um bem comum, pois isso pode significar diversas coisas para cada indivíduo; em segundo lugar, que não há uma soberania popular, mas um governo aprovado pelo povo, pois o povo, em sua maioria, é incapaz de tomar decisões para toda uma nação, já que não detém

conhecimentos técnicos diversificados e sua vontade é manipulada pela publicidade política. Aliada à incapacidade técnica e de racionalidade, as pessoas são capazes de analisar com clareza realidades quanto mais próximas a elas, tendo assim, sua capacidade limitada para opinar sobre questões nacionais. Para este autor, a democracia é um método (não uma finalidade em si) pelo qual o povo toma decisões e deve ser uma competição periódica entre as elites políticas pelo poder de decisão em busca de votos da população. Os vencedores formariam aí o governo aprovado pelo povo.

Habermas (1997) traz à discussão a concepção procedimental da teoria deliberativa, na qual a legitimidade do processo democrático deriva principalmente da participação dos cidadãos no processo democrático, que vai além do voto. A teoria habermasiana admite dificuldades de participação dos cidadãos trazidas pelas propriedades espacial e temporal das instituições das sociedades complexas e por isso propõe alternativas por meio das quais os cidadãos e seus representantes debatam as questões em fóruns públicos antes das decisões. Propõe um modelo de democracia baseada na teoria deliberativa, o qual deve ser analisado a partir da relação entre o sistema político administrativo e a sociedade.

O mesmo autor defende a ideia de que as decisões devem ser fundamentadas e justificadas para a sociedade via esfera pública e acredita que a operacionalização da tomada de decisão depende da teoria do discurso, da instituição, dos procedimentos e das condições de comunicação, e, também, pela forma que os processos deliberativos e as opiniões públicas informais se interrelacionam. Ele também afirma que a opinião pública tem o poder de direcionar o sistema administrativo sem, contudo, comandá-lo.

Portanto, para Habermas (1997), o governo legítimo surge da inter-relação estabelecida entre o núcleo do sistema político (formado pela administração, o judiciário e formação democrática da opinião e da vontade) e a esfera pública (formada por sindicatos, associações culturais, igrejas e outros grupos de interesse), mediada pelo diálogo.

o fluxo da comunicação entre a formação da opinião pública, as eleições institucionalizadas e as decisões legislativas é pensado para garantir que influências, geradas pela publicidade e pelo poder produzido comunicativamente, sejam transformadas, através da legislação, em poder administrativamente utilizável (HABERMAS, 1997, p.87).

O autor conclui o pensamento de que as decisões políticas são legítimas quando refletem a vontade coletiva frutos dos fóruns públicos.

Sintetizando essas ideias, pode-se afirmar somente que a democracia brasileira é o poder do povo exercido diretamente, com afirmou Rousseau (1995) ou por meio de representantes eleitos, ideia defendida por Locke (1973). O exercício desse poder requer

conhecimento, já que como afirma Schumpeter (1984) o povo não possui capacidade técnica para opinar e não há o que se falar em opinião e vontade geral. Esse conhecimento também é requerido pela teoria de Habermas, que propõe discussões em esferas públicas a propósito das decisões políticas a serem tomadas. Da sintonia dessas ideias advém a necessidade da transparência pública, pela qual, a Administração Pública auxiliará no processo de controle de seus atos pelos cidadãos, legitimando seus atos.

Resumindo as principais ideias dos autores, tem-se o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1- Aspectos principais da democracia segundo os autores estudados

Autores	Aspectos da democracia	Pontos comuns
Rousseau (1995)	Pacto social Bem comum Vontade geral Soberania popular indelegável Democracia direta, participativa	Sufrágio Governo do Povo
Locke (1973)	Pacto Social Bem comum Preponderância da maioria Democracia indireta/ representativa	
Schumpeter (1984)	Não há bem comum Não há soberania popular, mas um governo aprovado pelo povo O povo, na sua maioria, não tem condições de decidir pela nação Vontade manipulada pela publicidade Eleições são competições entre as elites políticas	
Habermas (1997)	Legitimidade do processo democrático vem do debate Vontade coletiva expressa em fóruns Democracia deliberativa Inter relação entre Núcleo do Sistema Político e Associação formadora de opinião	

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Como é possível observar no Quadro 1, os únicos pontos em comum entre os teóricos é que a democracia é governo do povo e necessita de sufrágio. Rousseau e Locke concordam que a democracia é um pacto social para prover o bem comum, mas discordam principalmente quanto a quem deve exercer essa democracia, já que Rousseau defende a democracia direta e participativa e Locke, a democracia indireta e representativa. Quanto à Schumpeter, o autor discorda da ideia de bem comum e não acredita que o povo possua condições de decidir pela nação, seja pela manipulação da vontade, seja pela incapacidade técnica. Habermas propõe que a legitimidade da democracia vem do debate e a discussão deve preceder a tomada de decisão.

1.1.2 Modalidades de democracia

Quanto à definição de modalidades ou tipos de democracia, não há consenso entre os estudiosos. Porém para maioria, assim como para Bonavides (2000), há três modalidades básicas de democracia: a democracia direta ou democracia não representativa, a democracia indireta e a democracia semidireta, que seriam formas da democracia representativa, existente nos tempos modernos.

Azambuja (2005) também define três modalidades democráticas, sendo a direta, mais semelhante àquela praticada na Grécia Antiga; a representativa, sistema comum dos Estados Modernos e a democracia semidireta, que há alguns decênios imprimiu modificações sensíveis no sistema representativo.

Lago (2008) aponta para a equivalência entre os termos democracia semidireta e participativa, que apesar não sinônimos, são tratados como tais no sentido de forma de governo que combina representação política e exercício direto do poder.

Já Faria (2014) aponta para um debate de diferenças entre a democracia participativa e a teoria deliberativa. Enquanto a primeira preocupa-se com a inclusão de massa, isto é, aumentar ao máximo a inclusão de diversos atores na aferição de vontades coletivas, a segunda prioriza a qualidade do processo decisório, focando na qualidade do diálogo e no debate que precedem as decisões. As diferenças não se contrapõem, mas se unem num Processo Participativo Deliberativo, fase em que a democracia encontra-se, por meio do diálogo de diversas correntes, críticas e contra-críticas.

1.1.2.1 Democracia direta, indireta ou semidireta, democracia participativa e democracia deliberativa

A democracia direta, nascida na Grécia, caracterizava-se pela participação do povo, que ia ao Ágora e participava de assembléias, deliberando por voto direto todas decisões políticas da Grécia Antiga. Os homens políticos eram apenas os homens livres, e, portanto, escravos e mulheres não participavam das decisões. Dessa forma, o homem grego ocupava-se integralmente da política e sua vida confundia-se com o próprio Estado, daí sua dedicação total às deliberações. As críticas sofridas por este modelo referem-se principalmente pelo fato de que a democracia era privilégio de uma minoria formada por homens livres, o que aproximaria a democracia a uma aristocracia democrática (BONAVIDES, 2000). Esse pensamento é corroborado por Azambuja (2005), que critica a democracia direta da Grécia,

denominando-a de delírio político de Aristóteles. Para ele, a democracia direta não existiu na Grécia de fato, pois dentre a totalidade de pessoas (aproximadamente 240 mil), poucas (6 mil) participavam das decisões. Mesmo assim ele considera que essa modalidade praticada é a que mais aproximou-se do conceito de democracia direta.

Para Sartori (1994), no entanto, a democracia da Antiguidade era a maior aproximação possível de uma democracia literal, onde os governantes e os governados interagiam uns com os outros face a face e que permite a participação contínua do povo no exercício direto do poder.

Nos tempos modernos, a democracia passou-se à concepção da democracia indireta, caracterizada pelo sistema representativo. Lembra Azambuja (2005) que nessa modalidade de democracia, os representantes do povo ocupam, por meio de eleição, o Poder Executivo e o Poder Legislativo para decidir sobre coisas públicas. Mas o importante é lembrar que o povo é a fonte primária do poder, exercido pela representação, como assinala Lago (2008).

O Estado Moderno, que é Estado-nação de larga base territorial, não suportaria o modelo de participação direta dos cidadãos para toda tomada de decisão política. Seria inviável reunir todos os cidadãos em praças para todas as deliberações. Além disso, diferente do homem grego, o homem moderno não é um homem integralmente político, mas acessoriamente político e, portanto, ocupa-se de diferentes atividades para prover as necessidades materiais de sua existência. Por isso somente um governo democrático de bases representativas é possível no Estado Moderno. Essa democracia representativa baseia-se no seguinte: na soberania popular que legitima o poder e traduz a vontade geral apregoada por Rousseau; no sufrágio universal; na distinção de poderes; na igualdade de todos; na fraternidade social; na representatividade como base das instituições políticas; na limitação das prerrogativas dos governantes; no Estado de direito; na temporariedade dos mandatos eletivos e na existência de minorias políticas e minorias nacionais, com direitos de representação (BONAVIDES, 2000).

Nota-se aqui requisitos de existência para a democracia representativa observada por Bonavides (2000), sem os quais não há que se falar nessa modalidade democrática.

Mesmo diante de tantas características fundamentais que se aproximam do ideal democrático, Lago (2008) acredita que a democracia representativa após quase cem anos de existência parece estar em crise. Acreditou-se que garantir a igualdade de direitos de participação de todos os cidadãos levaria ao mais próximo do ideal democrático. Contudo, a crise manifesta-se porque os representantes não conseguem atender as demandas sociais, que se tornaram mais complexas e as sociedades vem se organizando melhor em torno de diversas

questões, o que evidencia uma maior necessidade de interatividade entre governantes e governados.

Corroborando o pensamento de Lago (2008), Azambuja (2005), que afirma que nas últimas décadas, a doutrina política e a legislação constitucional forneceram condições para que a democracia representativa cedesse espaço para nova caracterização trazida pela democracia semidireta, um sistema misto, que se aproxima da democracia direta, mas que guarda linhas gerais do sistema representativo. Na democracia semidireta, o povo não governa diretamente, mas dispõe de dispositivos para intervir diretamente na elaboração de leis e em outros momentos importantes do funcionamento dos órgãos estatais.

Lago (2008) assinala que o conceito de democracia sofreu uma guinada, quando a democracia representativa deixou de corresponder aos anseios da sociedade e a democracia direta já se tornou inviável há muito. Surge daí, uma democracia participativa com características semidiretas, que não desconsidera os representantes eleitos, mas aproxima a sociedade à arena decisória, sendo para alguns teóricos uma continuação das duas modalidades de democracia. Esse autor define democracia participativa como aquela que parte da democracia representativa, mas utiliza-se de mecanismos que proporcionam que o povo engaje-se nas questões políticas, legitimando questões de relevância comuns à comunidade, por meio de uma participação direta, como o plebiscito, referendo ou iniciativa popular.

Faria (2014) acrescenta à discussão o elemento deliberativo. Para ela, a Teoria Deliberativa remonta aos clássicos da filosofia política e centraliza sua teoria na argumentação que precede a decisão política. Propõe um diálogo com demais correntes democráticas que defendem o sufrágio universal como mecanismo central de aferição de vontades coletivas e não dispensa ou minimiza a importância do voto, apenas enfatiza que esse momento deve ser precedido do julgamento público e que a legitimidade das decisões vem do exercício contínuo e da qualidade desse debate. Esse pensamento remonta à teoria habermasiana, enfatizando a importância do diálogo e do debate que devem preceder as decisões.

Neste contexto de democracia representativa, participativa e deliberativa, um misto na qual a realidade atual brasileira está inserida, exige-se que o poder decisório seja visível, visto que é essencial para a democracia que o cidadão exercite seus vários direitos de liberdade que permitam a formação de opinião pública e assegurem que

as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas (BOBBIO, 2007, p.30).

A mudança no conceito de democracia trouxe um duplo papel para a sociedade. Aos governantes cabe a obrigação de prestar contas de suas ações e aos cidadãos, o papel de vigilância sobre os atos de seus governantes. Vem daí um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos, que é desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, que podem ser entendidos também como processos de avaliação e responsabilização de agentes públicos que permitem ao cidadão controlar o poder detido pelos seus representantes (ROCHA, 2011).

1.2 *Accountability* - em busca de definições

Para Schedler (1999), a essência da política é o poder e como consequência disso surge a necessidade de controlá-lo e a grande questão que emerge a partir daí é como manter o exercício do poder sob controle social. O termo *accountability* expressa a preocupação atual na supervisão, checagem, acompanhamento, observação e restrição institucional do exercício do poder.

Para o autor, a *accountability* contém duas conotações básicas: *answerability*, a obrigação de autoridades públicas de informarem e explicarem o que estão fazendo e *enforcement* (coaçoão, constrangimento), que é a capacidade de agências de fiscalização e controle impor sanções aos detentores do poder que violarem o dever público. Esse conceito bidimensional ultrapassa a simples análise radical ou semântica do termo *accountability* e pode ser descrito conforme suas próprias palavras (Schedler, 1999, p.14, tradução livre) “o esforço para garantir que o exercício de poder seja um empreendimento guiado e regulamentado”. Ou ainda pode ser entendido como uma técnica específica de domesticar o poder atuando de três seguintes maneiras: coaçoão – por meio da capacidade subjetiva de aplicar sanções; monitoramento e justificação – da obrigação de atuação governamental transparente e; justificação – da necessidade de se justificar, explicar e aclarar os seus atos. A primeira maneira encontra vinculação com a dimensão do *enforcement*, já as duas últimas vinculam-se a dimensão *answerability*, mas as três previnem o abuso de poder.

O conceito de *answerability* ultrapassa limites legais, aproximando-se de limites racionais.

a normatização da *accountability* leva ao esclarecimento do projeto de sujeitar o poder não só às regras da lei, mas também às regras da razão. O poder deve ser limitado por restrições legais e também pela lógica do raciocínio público (SCHEDLER, 1999, p.15, tradução livre)

A *answerability* detalha a construção e manutenção de um diálogo público entre o poder e a sociedade, sem protagonismos, com pensamentos justificados e racionais, como forma de combater o mutismo estatal ou discursos infundáveis unilaterais sem controle. Já a dimensão do *enforcement*, coatora, que recompensa os bons atos e pune o mal proceder, é de suma importância para o controle do exercício do poder. Envolve não só a atividade se assumir e erros e explicá-los como também sofrer sanções por eles.

A principal sanção apontada por Schedler (1999) é a própria destruição da reputação pública do atingido, exposto, pelas ferramentas da *accountability*. Mas outras podem existir como o afastamento do cargo ou função, ou ainda em casos mais graves sanções legais de âmbito penal.

O mesmo autor ainda afirma que a *accountability* como forma de cobrança ocorre porque existem deficiências nas informações passadas ao público e se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade de ninguém ser *accountable*.

Pinho e Sacramento (2009) , em busca de uma compreensão na língua portuguesa para o significado das palavras *accountability* e *accountable*, estudaram o significado da palavra em dicionários da língua originária e também em estudos que buscaram uma tradução adequada à realidade brasileira. Na pesquisa em dicionários, os autores constataram que a ideia do termo *accountability* pode ser sintetizada em uma responsabilização pessoal por atos praticados e a exigente prontidão para a prestação de contas desses atos, com a possibilidade de ônus para quem não praticá-la. Já o termo *accountable* estaria próximo ao sujeito responsável pela *accountability*, aquele que deve prestar contas de suas responsabilidades a ele delegadas. Os autores concordam com Schedler quando afirmarem que o objetivo da *accountability* é controlar o poder e, portanto, conclui-se que as penalidades devem ser fortes para quem não a pratica, para que o controle também o seja, pois “o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático” (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

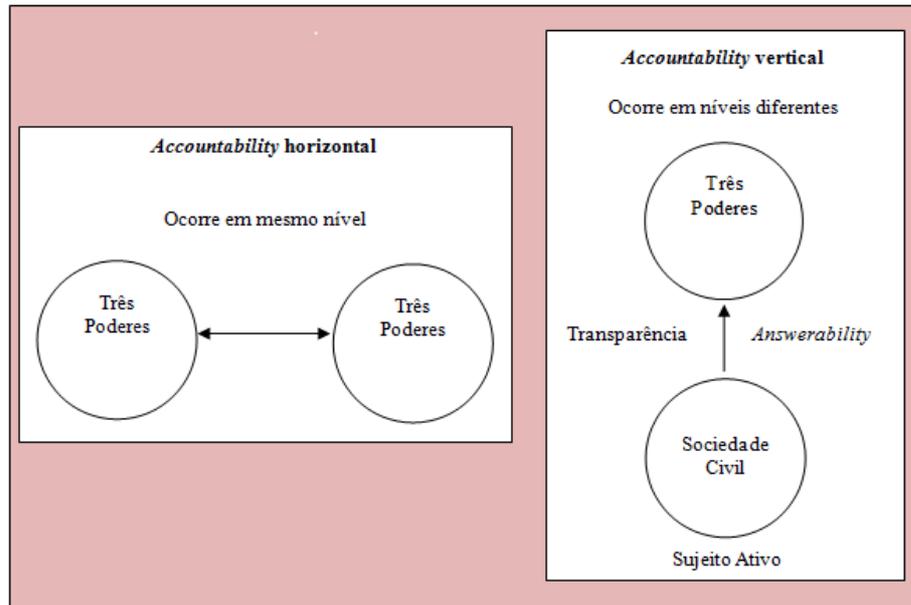
Identificando as partes envolvidas no conceito de *accountability*, Akutsu e Pinho (2002) afirmam que *accountability* envolve uma relação de delegação e prestação de contas: primeiramente ocorre delegação de responsabilidade de uma parte para outra com a finalidade de gerir os recursos; em contrapartida, há a obrigação do gestor em prestar contas de sua gestão, demonstrando a forma como utiliza os recursos a ele confiados.

Corroborando o pensamento, Campos (1990) afirma que a *accountability* não emerge por si só, mas sim da relação entre o Estado e a sociedade, na qual o cidadão exerce um papel ativo de sujeito guardião de seus direitos. Dessa forma, observa-se que a *accountability* possui dois atores essenciais: a administração pública e o cidadão. Cada um tem papel definido nesse mecanismo democrático, pois o controle é exercido por uma parte sobre a outra. A administração deve apresentar condições de ser controlada, avaliada e monitorada e o cidadão deve exercer seu papel de monitor e fiscalizador.

Filgueiras (2011) reafirma tais pensamentos e apregoa que a ordem política democrática consolida-se e legitima-se mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, que proporciona uma forma de gestão aberta à participação da sociedade. Para esse autor, a *accountability* é baseada no pensamento de controle dos governados sobre os governantes; assume um forte apelo moral e está centrada na problemática da gestão e eficiência das políticas públicas.

Referindo-se à forma como ocorre a cobrança dos atos públicos, O'Donnel (1991) apresenta a ideia de *accountability* sob duas vertentes: uma horizontal e outra vertical. Por *accountability* vertical, o autor afirma que seriam as ações realizadas individualmente ou coletivamente que se referem aos ocupantes das instituições do Estado, sejam eles eleitos ou não. Os canais seriam as eleições, as manifestações livres de reivindicações sociais e a cobertura da mídia. Já a *accountability* horizontal realiza-se por meio de agências estatais que detêm o direito e o poder legal e que estão dispostas e são capacitadas para realizar ações de supervisão e sanções legais contra ações ou omissões de outras agências do Estado qualificadas como delituosas. Aqui os canais da *accountability* seriam os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além das agências de supervisão, como os *ombudsman* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. A verificação das ações seria, portanto, na *accountability* vertical promovida entre níveis diferentes, quando o cidadão age no controle dos atos do governo e na *accountability* horizontal entre níveis semelhantes, quando os agentes públicos agem no controle uns dos outros, conforme representação na Figura 1:

Figura 1 - *Accountability* horizontal e vertical



Fonte: Elaborado pela autora com base em O'Donnel (1991) e Schedler (1999)

O sentido de *accountability* vertical que exprime a ideia de que é dever da Administração Pública oferecer ao cidadão condições para que este possa exercer o controle social do poder, é a acepção que se busca nesta pesquisa.

Para que *accountability* vertical materialize-se, práticas de transparência pública são essenciais já que fornecerão as condições propícias para que o cidadão desempenhe seu papel fiscalizador e de monitoramento.

Interligando os conceitos de *accountability* e transparência, tem-se que a transparência é o meio pelo qual se pode gerar a *accountability* no setor público, pois a responsabilização somente pode existir com o conhecimento gerado por meio de informações claras sobre a utilização dos recursos utilizados e os resultados gerados decorrentes das políticas públicas adotadas (BIZERRA, 2011).

Para Filgueiras (2011), a *accountability* é um conceito que se tornou princípio fundamental do ordenamento democrático. As demandas por reformas e aprofundamento da *accountability* reforçaram a criação de outro princípio de democratização do Estado, que é a transparência. Para o autor, são as crescentes delinquências do homem público que tornam necessárias uma política de transparência que permita submeter o Estado ao controle social dos cidadãos.

1.3 Transparência

O conceito de transparência não está ainda definido, segundo Zuccoloto, Teixeira e Riccio (2015) ao realizarem uma revisão da literatura internacional sobre os conceitos e classificações da transparência com o objetivo de ampliar o conhecimento nacional quanto ao tema. Os autores afirmam que transparência é ainda um conceito em construção e que permanece fluido, pois, em parte, é utilizado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo de informações. A transparência pode ser entendida, por exemplo, como ferramenta anti-corrupção, como ferramenta de divulgação e gestão de assuntos públicos.

Nesta pesquisa, o conceito de transparência pública deve ser entendido como o processo de publicização das informações que são de interesse do cidadão, o que tornam mais democráticas as relações entre a sociedade e o mundo da política (NETO, 2014). A transparência depende de “quão visível” é a informação e também de “quão bem” essa visibilidade conduz a inferências corretas.

Quando as informações são disponibilizadas proativamente caracteriza-se a transparência ativa e quando a informação desejada não está proativamente disponível, o sistema para ser transparente deve possuir mecanismos de resposta, de forma a indicar onde o solicitante poderá acessar a informação ou simplesmente entregar a informação ao solicitante, o que caracteriza a transparência passiva. A transparência não é um fim em si mesmo, mas um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa nas organizações, afirma Angélico (2012).

Nas últimas décadas, a transparência pública vem ganhando grande importância no cenário brasileiro com instrumentos legais e estudos científicos que visam promover o direito ao acesso à informação pública.

Pesquisas nacionais vem se ocupando de investigar a forma e o nível que a transparência vem sendo exercitada, sob aspectos da tecnologia da informação, sob critérios de comunicação pública, sob critérios internacionais de transparência e também sob critérios de contabilidade pública. A partir de uma revisão da literatura, apresentou-se os estudos de Vilella (2003), Rothberb e de Paula Liberato (2013), Viana *et al.* (2012), Leite Filho, Colares e Andrade (2015).

1.3.1 Modelo de avaliação sob as dimensões Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade

Vilella (2003), após revisar literatura sobre Governo Eletrônico com foco na avaliação, analisou cinco portais estaduais brasileiros sob três dimensões: conteúdo, usabilidade e funcionalidade. A autora criou um modelo de avaliação a partir da literatura existente e da opinião de especialistas nas dimensões de análise que foram propostas. Como conclusão, o estudo apontou que os portais quanto à comunicação apresentaram grande deficiência por não possibilitarem efetiva participação dos cidadãos.

Os parâmetros e critérios de avaliação dos sites foram divididos em três dimensões: análise do Conteúdo, análise da Usabilidade e análise da Funcionalidade dos portais. Cada uma dessas dimensões compôs-se por parâmetros de análise e seus respectivos critérios de avaliação. A autora utilizou-se do seguinte fluxo de trabalho para obter uma listagem final de parâmetros avaliativos: uniformização da linguagem utilizada na literatura e geração da lista inicial de parâmetro; elaboração de tabela síntese dos parâmetros iniciais relativos a cada dimensão proposta; definição de critérios de avaliação para cada um dos parâmetros inicialmente definidos; adequação dos critérios a NBR 13596, para as dimensões Usabilidade e Funcionalidade. Desse fluxo, resultou a definição dos parâmetros conforme se vê no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Dimensões e parâmetros avaliativos

Dimensão	Parâmetros
Análise de Conteúdo	Abrangência, propósito e cobertura Atualidade Metadados Correção Autoridade/ <i>Copyright</i> Objetividade
Usabilidade	Inteligibilidade Apreensibilidade Operacionalidade
Funcionalidade	Adequação Acurácia Interoperabilidade Conformidade Segurança de Acesso

Fonte: Elaborado pela autora com base em Vilella (2003).

Dos parâmetros de cada dimensão, obteve-se ainda listagem de critérios, explicitadas a seguir:

- Listagem de critérios de avaliação dentro dos parâmetros da dimensão Análise de Conteúdo:

a) Abrangência, propósito e cobertura: foram estabelecidos critérios que avaliam uma visão geral do portal, a clareza do escopo do portal, a descrição de serviços e informações, a existência de links para outras fontes de informação sobre os assuntos abordados, a indicação de que o conteúdo está disponível em outros idiomas.

b) Atualidade: critérios que avaliam se o conteúdo está atualizado, verificado por meio das datas de atualização das páginas e pela busca de informações que deveriam ter sido disponibilizadas recentemente;

c) Metadados: verificar se são providos por meio de linguagem HTML, se há metatags apropriados, como título, autor, descrição, palavras-chave; se cada página recebe título de forma correta.

d) Correção: verificar se está claro de quem é a responsabilidade pela precisão da informação; se há precisão na referência das fontes de informação; se há erros de digitação, grafia e gramática;

e) Autoridade/*Copyright* : verificar se as informações sobre copyright são fornecidas, isto é, há a identificação da propriedade intelectual do responsável; se é procedimento padrão a menção das fontes de informação; se o responsável pela página está claramente identificado; se existe um meio de verificar a legitimidade da página, pelo qual se possa estabelecer contato para mais informações (um endereço de e-mail não é o suficiente).

f) Objetividade: verificar se o conteúdo está de acordo com o propósito/missão; se está adequado às necessidades do público-alvo; se está escrito em estilo de linguagem clara; se possui tom positivo e profissional; se inexistem preconceitos de qualquer natureza e se as informações estão livres de publicidade

- Listagem de critérios de avaliação dentro dos parâmetros da dimensão Usabilidade:

a) Inteligibilidade: verificar se existe adequação entre estilos de fonte e outros atributos de formatação de texto, como tamanhos, cores, etc. ao conteúdo da página; se os caracteres são legíveis, levando-se em consideração o contraste e cores de plano de fundo; se é possível identificar imediatamente a navegação principal; se inexistem links ativos para a página na própria página, o que pode confundir o usuário; se as categorias são claramente diferenciáveis entre si; se os ícones de navegação foram utilizados para ajudar o usuário a

reconhecer as classes dos itens; se não há instruções genéricas que não auxiliam de fato a navegação; se os links são indicados claramente; se um link acionar aplicativos, há indicação explícita do que acontecerá; e se os componentes de interface possuem características funcionais.

b) Apreensibilidade: verificar se os recursos disponíveis facilitam a navegação, a apreensão do funcionamento da aplicação, se fornecem instruções de uso e indicam a existência de auxílio humano para dar suporte à utilização, se necessário.

c) Operacionalidade: verificar se aspectos técnicos de rolagem horizontal, tamanho de janela, resoluções de tela e layout, uso de logotipos, se os itens estão agrupados em categorias semelhantes, se não estão disponíveis áreas de navegação diferentes para o mesmo tipo de links, se são permitidos links coloridos para indicação dos lugares visitados e não visitados; se o acesso direto às tarefas de alta prioridade é oferecido na *homepage*; se a URL é clara ou não apresenta dificuldade de digitação para o usuário; se o portal pode ser acessado na maior parte do tempo, sem que esteja “fora do ar”; se o conteúdo do portal pode ser acessado através de outras mídias, como celulares ou *palm-tops* e se isso é informado aos usuários; se há recursos especiais para acesso de pessoas portadoras de deficiência.

- Listagem de parâmetros e critérios para avaliação da dimensão Funcionalidade:

a) Adequação: verificar neste critério se o portal oferece informações e se viabiliza a prestação de serviços públicos on-line, se incentiva a comunicação em dois sentidos, promovendo diálogo e participação social; se oferece espaços de cooperação; se incentiva a criação de comunidades de interesse específicos; se há aplicações para compartilhamento de documentos ; se há possibilidade de se criar uma visão personalizada do conteúdo do portal; se o portal oferece uma interface adequada às demandas mais frequentes; se o portal destina espaço para notícias do governo e informações sobre políticas públicas.

b) Acurácia: analisar aqui se o portal oferece informações e formulários on-line que podem ser impressos para a execução de serviços que só podem ser acessados nos locais físicos; se viabiliza a realização de pesquisas de informações (acesso a bases de dados); se permite transações formais de pagamento de taxas ou recebimento de reembolsos on-line; se pode avisar ao usuário quando um novo conteúdo de seu interesse foi inserido; se provê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações é o espelhamento da estrutura hierárquica departamental do Governo, se baseia em estrutura de assuntos e/ou em públicos específicos e/ou em fatos da vida;

c) Interoperabilidade: analisar se o portal congrega informações de diferentes sites, sem que pareça um catálogo de links, se há mecanismo de busca de informações mais específicas se provê acesso a fontes de dados heterogêneas, de forma transparente para o usuário.

d) Conformidade: o portal está estruturado de acordo com uma política de desenvolvimento e regulatória estabelecida pelo Governo.

e) Segurança de acesso: verificar se o portal especifica uma política de privacidade e segurança dos dados fornecidos pelos usuários e se utiliza recursos de criptografia e site seguro.

A análise proposta por Vilella (2003) caracteriza-se pela apuração técnica à luz da Ciência da Informação para avaliar portais de governos eletrônicos. Essa análise prima pela qualidade do uso da tecnologia de sistemas para produzir um portal útil ao usuário, que possibilite o acesso facilitado e promova comunicação entre governo e sociedade.

1.3.2 Modelo de avaliação das informações disponíveis sobre políticas públicas

Rothberb e De Paula Liberato (2013) pesquisaram sobre a potencial contribuição dos portais eletrônicos de cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, à afirmação da cidadania, na dimensão do exercício do direito à informação sobre políticas públicas. Os autores avaliaram a comunicação pública digital como fonte de informação sobre gestão pública da área de educação, cuja metodologia de pesquisa consistiu em analisar o conteúdo por meio de planilhas eletrônicas que registraram a presença de informação correspondente a doze critérios de avaliação, conforme se vê no Quadro 3:

Quadro 3 - Critérios observados na análise sobre políticas públicas

Antecedentes	Verificar presença de informações conjunturais que deram causa à criação e implementação das políticas.
Diagnósticos	Verificar presença de informações que permitem julgar se a formulação de uma política corresponde a uma demanda efetiva, detectada através de instrumentos acurados.
Objetivos	Verificar informações que possibilitem visualizar a finalidade de determinada política pública.
Metas	Verificar informações, com a presença de números, estatísticas e projeções do que se objetiva atingir em termos quantitativos e escala temporal de forma clara e com compromisso.
Recursos e ações atuais	Verificar informações sobre os recursos disponíveis para que uma dada política seja aplicada.
Recursos e ações planejadas	Verificar o planejamento de recursos e ações a serem empregadas no futuro determinado
Eficiência	Verificar se há informações sobre as exigências de otimização interna de processos de execução, prevenindo desperdícios e retrabalho.
Eficácia	Verificar se há informação acerca do resultado da implantação da política, em relação aos objetivos e ferramentas propostas.
Impacto (efetividade)	Verificar se há informações sobre a avaliação de determinada política.
Custo efetividade	Verificar se existem informações sobre a justificativa da escolha por determinada política em relação às possíveis alternativas.
Satisfação do usuário	Verificar a presença de informações obtidas por meio de sondagens de opinião que registram as perspectivas dos diversos públicos sobre a qualidade da gestão pública
Equidade	É visível na forma de informações sobre o alcance das políticas públicas sob o ponto de vista da igualdade em sua implementação e distribuição dos benefícios

Fonte: Elaborado pela autora com base em Rothberb e De Paula Liberato (2013).

Com a análise desses critérios, chegou-se a um Índice da Qualidade da Informação – IQI, que correspondeu ao grau de abrangência e profundidade das abordagens de comunicação presentes nos sítios estudados. Os doze quesitos foram dotados de escala de 0 a 3, o que totalizaria 36 pontos. O indicador “0” indica ausência de informação relacionada, “1”, presença de informações superficiais, com até 200 caracteres, “2”, presença de informações com relativa abrangência, entre 201 e 400 caracteres e “3”, presença de informações mais aprofundadas, acima de 400 caracteres. O número de pontos obtido na avaliação em relação ao total de 36 pontos gerou um número percentual, que correspondeu ao IQI. Os resultados da pesquisa apontaram para a inexistência ou existência escassa de informação relacionada a metas, recursos planejados e ações planejadas, eficiência, eficácia, satisfação do usuário, custo efetividade e equidade das políticas públicas de educação. Os dados disponíveis foram focados de forma superficial em objetivos e ações atuais e chegou-se a conclusão de que as informações disponíveis não favorecem a *accountability*.

Os autores afirmam que a segmentação de informações segundo estes critérios e sua disponibilidade online adequada podem contribuir para o provimento de avanços democráticos e é perceptível a preocupação dessa análise quanto ao aspecto comunicacional

no que tange a completude e clareza das informações que podem auxiliar no processo de controle social dos atos de governo.

1.3.3 Modelo de avaliação baseado em critérios internacionais de transparência

Viana *et al.* (2012) avaliaram a aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas do Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Manaus (PMM), por meio de um *checklist* avaliativo de 35 itens. A análise foi feita, semelhante à proposta de Raupp (2011), e objetivou avaliar o estado da transparência eletrônica das contas da PMM, em relação ao *checklist* esquematizado e o grau de *accountability* possível a partir da avaliação. As fontes que originaram a lista avaliativa dos autores foram as seguintes: *Organization for Economic Co-Operation and Development, International Budget Partnership, International Monetary Fund, Government Finance Officers Association, Halonen (2012), Schellong e Stepanets (2011), Open Government Data.*

Os autores justificaram o uso de tais fontes por se tratarem de resultados de pesquisas, relatórios e conceitos usados internacionalmente, que demonstraram dados e variáveis de critérios consistentes e válidos já utilizados em diversas pesquisas nacionais e internacionais.

Os itens que compõem esse *checklist* são os seguintes observados no Quadro 4:

Quadro 4 - Critérios internacionais de transparência

CRITÉRIOS	
Acessibilidade	Orçamento cidadão
Atualização e Tempestividade	Orçamento sintético
Classificações	Orçamento promulgado
Comparações	Outras ferramentas de usabilidade
Conversões	Perspectivas de longo prazo
Cronogramas	Prioridades e problemas
Dados e informações livres	Processamento automático
Dados e informações primários	Programas e ações de despesas e receitas
Discussão dos patrimônios ativos e obrigações empregatícias	Proposta orçamentária do executivo
Dívidas e passivos	Relatório de auditoria
Fatores de influência em curto prazo	Relatório de controle interno
Ferramentas relevantes e flexíveis	Relatório final
Históricos e bibliotecas	Relatórios durante o exercício
Indicadores de desempenho não financeiro	Relatório pré-eleitoral
Informações de contratos, convênios e outras formas de aplicação e origem de recursos	Relatório pré-orçamentário
Inteligibilidade	Relatório semestral
Links	Sumário geral
Objetivos	

Fonte: Elaborado pela autora com base em Viana *et al.* (2012)

Como resultado da pesquisa, os autores observaram que 18 critérios não foram atendidos pelo portal de transparência PMM, 5 foram atendidos e 12 foram atendidos parcialmente, concluindo que o nível de aderência foi baixo, que a governança e a responsabilização governamental expressaram informações fracas ao usuário e que a significância do PMM é limitada.

Os autores optaram por esse modelo de *checklist*, pois a adoção de requisitos internacionais pode auxiliar para se chegar num modelo que favoreça uma *accountability* eficiente e transparência pública via internet com oferta da possibilidade de decisões aos usuários. Mas, mesmo os critérios sendo os mais usados nas melhores práticas dos países mais desenvolvidos, estes não esgotam as possibilidades para a questão.

1.3.4 Modelo de análise baseado no conteúdo e *disclosure* das informações sobre receita e despesa pública

Leite Filho, Colares e Andrade (2015) indagaram sobre o nível de transparência dos seis municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais. Para isso, verificaram se os municípios estavam cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) no que tange à disponibilização de informações, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira de cada município.

Com base nas prerrogativas da Lei da Transparência (LC 131/09), analisaram a acessibilidade, disponibilidade e tempestividade das informações disponíveis nos meios eletrônicos de acesso público, sobre a programação e execução orçamentária e financeira de receitas e despesas públicas e outros documentos.

Para analisar o conteúdo dos documentos disponibilizados nos meios eletrônicos de acesso público, os critérios utilizados foram baseados no modelo desenvolvido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, que elenca 58 quesitos, baseados na Lei da Transparência, compreendendo as seguintes informações dispostas no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 - Análise de Conteúdo baseada no modelo do INESC

Dimensão	Quesito	Assuntos abordados
Conteúdo	Elaboração do orçamento	2 Informação sobre audiências públicas para ouvir a população durante a elaboração do orçamento.
	Acesso à legislação orçamentária	4 Disponibilização do texto das leis orçamentárias: Lei do Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes e Lei Orçamentária Anual (LOA) vigentes.
	Conteúdo da legislação orçamentária	17 Disponibilização de pontos relacionados à despesa pública, receita pública e metas da ação pública contidos nos textos orçamentários.
	Execução orçamentária	28 Disponibilização de detalhes da execução orçamentária, incluindo informações sobre origem e destinação de recursos públicos. Atenção para a divulgação em tempo real e para a atualização de cada informação.
	Execução orçamentária do Legislativo	5 Disponibilização de detalhes da execução orçamentária com informações sobre a destinação de recursos públicos realizada pelo Poder Legislativo.
	Avaliação	2 Disponibilização de informações sobre a avaliação do PPA, incluindo metas fiscais e evolução de indicadores de programas.
	Total	58

Fonte: Elaborado pela autora com base em Leite Filho, Colares e Andrade (2015).

Para fazer a avaliação da *disclosure*, definida por Leite Filho, Colares e Andrade (2015, p.124) como a “disseminação de informação relevante e confiável acerca do desempenho operacional, financeiro de uma entidade” foram utilizados os modelos INESC (2012) e um proposto por Nossa (2002).

Para Nossa (2002) o conceito de *disclosure* liga-se aos objetivos da Contabilidade, fornecendo informações diferenciadas, tempestivas e transparentes a vários tipos de usuários da informação disponibilizada.

Dessa forma, foi atribuída a seguinte pontuação para cada um dos 58 itens analisados: 1 para a informação disponível, completa e tempestiva; 0,5 para a informação incompleta, defasada ou desatualizada e 0 para a informação não disponível na *web*.

Foram analisados dois níveis de transparência da gestão fiscal pública municipal:

- a) TOM = Nível de Transparência Orçamentária Municipal - contabilizando a soma de todos os pontos que o município obteve dos 58 possíveis
- b) TOMC = Nível de Transparência Orçamentária Municipal Completo - contabilizando apenas a informação completa disponibilizada e desconsiderando, portanto, as informações incompletas, defasadas ou desatualizadas acerca da transparência da gestão fiscal pública municipal.

Como conclusão, os pesquisadores verificaram que todos os municípios os analisados possuem um portal na internet, de acesso público, onde são divulgadas as informações referentes à receita e despesa dos municípios. Porém, nos meios eletrônicos nem todas as informações que se julgam úteis para o acompanhamento da população são disponibilizadas, e em muitos casos as informações prestadas são incompletas, defasadas, ou em linguagem muito técnica. Quanto às informações de lançamento de receita e despesa pública em tempo real, os municípios mineiros investigados não cumpriram no tempo pesquisado, a exigências da Lei de Transparência. Sobre a *disclosure*, apresentou-se uma heterogeneidade entre os municípios, visto que o nível de transparência da gestão fiscal pública municipal relacionava-se com o tamanho em termos de população e com o nível de desenvolvimento econômico e social dos municípios. Nenhum município atingiu 58 pontos e dessa forma, não houve níveis próximos de 100 % de TOM ou TOMC.

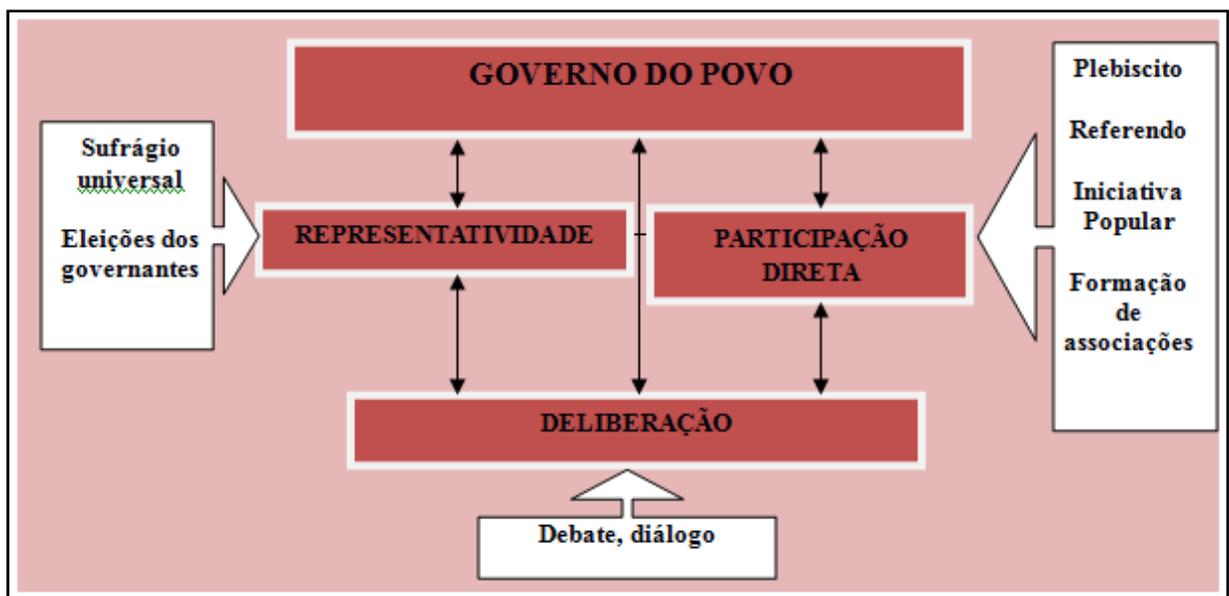
2 MARCO LEGAL

2.1 Legislação brasileira e os instrumentos democráticos, possibilidades de *accountability* e transparência

Nesta pesquisa, a preocupação sobre o conceito de democracia direciona-se à acepção feita na Constituição Brasileira de 1988, que legislou sobre o regime democrático resgatado no país e estabeleceu uma democracia híbrida que combina representação e participação direta, mas que também abre portas para a deliberação, regulamentada em outras leis.

Segundo Silva (2007), a Constituição brasileira combina participação direta e representação, mas tende para a democracia participativa ao exprimir instrumentos de exercício da soberania como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Contudo, quando a Constituição nacional permite o surgimento de um espaço de audiências públicas, como exemplificado no Art. 58, § 2º, inciso II (ver quadro 6, p.26), não se pode negar a argumentação precedente da decisão, como afirma a teoria deliberativa, seguindo o pensamento de Farias (2014). Seguindo a linha teórica apresentada no capítulo anterior, nossa realidade legal dispõe de mecanismos democráticos organizados conforme se vê na Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Modalidades democráticas recepcionadas pela Constituição Brasileira de 1988



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (1988), Silva (2007), Farias (2014).

A legislação pátria prevê, portanto, três formas não excludentes de exercício da democracia: representatividade (por meio do eleições dos governantes realizada pelo sufrágio

universal) participação direta (pela via do plebiscito, referendo e iniciativa popular) e deliberação (prevista exemplificativamente por meio da criação de audiência pública para discussão de pautas políticas). Contudo, não regulamenta a forma de deliberação, limitando-se a indicar meios para que aconteça. No Quadro 6, a seguir, observam-se algumas passagens do texto legal que exemplificam a recepção dos ideais democráticos elencados no capítulo anterior.

Quadro 6 - Alguns ideais democráticos na Constituição Federal de 1988

Princípio Democrático	Previsão constitucional
Pacto Social	Preâmbulo Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
Soberania Popular	Art.1º, § único “todo poder emana do povo”
Democracia representativa	Art.1º, § único “que o exerce por meio de representantes eleitos”
Democracia direta	Art.1º, § “ou diretamente”.
Sufrágio universal	Art.14A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito II – Referendo III - Iniciativa Popular
Democracia participativa	Art.5º XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;
Democracia deliberativa	Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
Inter relação entre Núcleo do Sistema Político e Associação formadora de opinião	
Vontade coletiva expressa em fóruns	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (1988).

Dessa forma, a CF/88 demonstrou formas da participação direta, explicitadas pelo Referendo, Iniciativa Popular e Plebiscito e a formação de associações. Explicitou a participação indireta pela representatividade e além disso, criou a possibilidade de novas formas de participação, como as audiências públicas com a sociedade civil, aproximando à

teoria deliberativa, que contempla as teorias já citadas, mas dá um passo adiante quando consulta a sociedade civil para a tomada de decisões. A CF/88 garantiu o direito ao exercício democrático participativo da sociedade e outras legislações infra constitucionais ofereceram critérios de observância das práticas dos governos no tocante à prestação de contas do uso dos recursos por eles administrados.

Com a finalidade de fortalecer o controle social intimamente ligado aos aspectos da *accountability* e transparência em nosso país, foram criadas a Lei Complementar 101/00 ou Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, a Lei Complementar 131/09 ou Lei da Transparência, o Decreto 7.185/10 e a Lei 12.527/11 ou Lei de Acesso à Informação - LAI.

Segundo Nascimento e Debus (2002), A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF utilizou vários conceitos internacionais como referência para sua elaboração. Os principais conceitos advieram das seguintes fontes: FMI (Fundo Monetário Internacional), tais como transparência, planejamento, publicidade; *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, como gestão fiscal responsável, orçamento e gastos realizados pelo Poder Executivo sob a fixação de princípios e exigência de transparência pelo Congresso; do Tratado de *Maastricht*, da Comunidade Econômica Européia, como metas a serem cumpridas e punições para os não cumprimentos; e dos Estados Unidos, por meio da edição do *Budget Enforcement Act*, que traz o ideal do *accountability* e da compensação orçamentária.

A LRF inspirou-se em leis estrangeiras, mas adaptou-as buscando essencialmente a responsabilidade e o bom uso dos recursos públicos. A idéia principal utilizada é a de transparência dos atos, cujas funções de política e de gestão e as atividades fiscais passadas, presentes e programadas devem ser bem divulgadas ao público. Para efeito da LRF, são instrumentos de transparência: os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Ainda segundo esses autores, a transparência será alcançada por meio do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. A LRF (2000) instituiu mecanismos para que isso aconteça, tais quais os seguintes: a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos, disposto no artigo 48, parágrafo único; a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Os instrumentos apontados para a LRF (2000) garantidores da transparência são basicamente o orçamento, a prestação de contas, além de dois relatórios fundamentais: o RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (e versão simplificada) e o RGF – Relatório da Gestão Fiscal (e versão simplificada). O RREO trata-se de um balanço orçamentário publicado bimestralmente que dispõe da movimentação orçamentária de todos os Poderes e entidades de um mesmo nível de governo. O RGF demonstra a execução de contas que estão sujeitas a certo limite, como despesas com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito.

Apesar de já nos anos 2000 haver tais instrumentos, apontam Nunes *et al.* (2013) que algumas informações fornecidas eram restringidas aos órgãos públicos e, em especial, aos órgãos de controle externo. Percebe-se que isso dificultava o alcance da sociedade às informações, dificultando o controle social.

Com o advento da Lei da Transparência em 2009, isso foi corrigido. Para Nunes *et al.* (2013), a LC 131/09 incluiu alguns dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal que esclarecem quais informações devem ser divulgadas quanto à execução orçamentária e financeira. Tal normativa alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à transparência da gestão fiscal e inovou por determinar a disponibilização em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Exigiu que os entes divulgassem na internet os seguintes dados exibidos no Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 - Dimensão, quesito e critério exigidos pela Lei da Transparência

Dimensão	Quesito	Critério
Orçamento público	Despesa	Disponibilizar todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado
	Receita	Disponibilizar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2009).

Mesmo assim, faltava à Lei 131/09 regulamentação e definições, já que, por exemplo, a referida lei não esclarecia o que seria tempo real e do que se tratava a disponibilização mínima dos dados das despesas. Contudo, no ano de 2010, O Decreto nº 7.185 regulamentou a Lei 131/09 e dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. Tal dispositivo

também esclareceu alguns pontos referentes aos instrumentos de transparência, ao prever que integram o sistema todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes (art. 2º, § 1) e também ao definir que a liberação das informações em tempo real deve ocorrer até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema” e não poderá ocorrer a exigência de cadastro para acesso (art. 2º, § 2º, incisos II e III). Além disso, o mesmo decreto discriminou os elementos a serem divulgados quanto à despesa e receita, como pode ser visto no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8 - Elementos a serem divulgados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle

Elementos a serem divulgados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle	
Quanto à Receita	<ul style="list-style-type: none"> • previsão; • lançamento, quanto for o caso; • arrecadação, inclusive referentes a recursos extraordinários.
Quanto à Despesa	<ul style="list-style-type: none"> • valor do empenho, liquidação e pagamento; • número do correspondente processo da execução, quando for o caso; • a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; • a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; • procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; • e o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2010).

Caminhando para a utilidade pública e democrática dos mecanismos de transparência, os usuários da informação no Brasil ganharam uma importante ferramenta em novembro de 2011, com o advento da Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, que regulamentou o direito ao acesso às informações públicas, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

A LAI também ampliou os mecanismos de obtenção de informações, anteriormente previstos na LRF e na Lei da Transparência que já determinavam em seu bojo a obrigação de levar ao conhecimento da população informações detalhadas sobre as finanças públicas brasileiras. Essa lei representa uma mudança de paradigma na transparência pública, pois define como regra o acesso e como exceção, o sigilo. Estão obrigados a observar as

exigências da LAI os órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), assim como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CGU, 2011).

Qualquer pessoa, sem explicar a motivação, pode solicitar acesso a informações públicas (não sigilosas). Os princípios que orientam a LAI são os seguintes: princípio de publicidade máxima – o direito à informação deve ser amplo quanto ao espectro de informações e também quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito; princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar – os órgãos públicos tem a obrigação de publicar as informações de interesse público e o ideal é que essa quantidade de informação aumente com o passar do tempo; princípio da abertura de dado – os dados devem ser disponibilizados em formato aberto; princípio da promoção de um governo aberto – superação da cultura do sigilo e promoção da cultura de acesso; e princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso – os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, transparentes e com linguagem de fácil compreensão (CGU, 2013).

Conforme publicação da CGU (2011) a cultura de acesso incorpora aos entes obrigados a cumprir a LAI a consciência de que a informação pública destina-se ao cidadão e que o Estado deve prestá-la de forma compreensiva e tempestiva. Esse fluxo de informações “favorece a tomada de decisões com a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão” (CGU, 2011, p.13).

Como determina o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, elaborado pela CGU (2013), há dois tipos de transparência a serem praticadas: a transparência ativa e a transparência passiva. A primeira ocorre quando os órgãos ou entidades públicas divulgam informações de interesse coletivo ou geral por iniciativa própria. A segunda se dá quando a sociedade solicita as informações dos órgãos ou entidades públicas.

A LAI determina que a internet é o canal obrigatório de divulgação da transparência ativa e para isso devem ser criadas páginas ou sites de acesso especialmente criados com essa finalidade ou no Portal de Transparência do estado/município. Já a transparência passiva deve ser exercida via criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), estabelecido fisicamente em local próprio e também devem ser disponibilizados meios aos solicitantes para que estes possam encaminhar pedidos de informação por meio da internet.

No Quadro 9, está disposto o rol mínimo de informações exigido pela LAI para órgãos e entidades públicas:

Quadro 9 - Rol mínimo de informações exigido pela LAI

Dimensão	Quesito	Critério
Conteúdo mínimo relacionado à Transparência Ativa	Institucional	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público
	Receitas e Despesas	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; Registros das despesas
	Licitações e Contratos	Informações sobre procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados; Informações sobre todos os contratos celebrados
	Ações e Programas	dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades
	Perguntas Frequentes	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade
Ferramentas, e suportes de navegação	Pesquisa	Conter ferramenta de pesquisa que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e de fácil compreensão
	Ferramenta de pesquisa	Permitir o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão
	Relatórios digitais	Possibilitar a gravação em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (como planilhas e textos), de modo a facilitar a análise de informações
	Divulgação da estruturação da informação	Detalhar os formatos utilizados para a estruturação da informação
	Acessibilidade	Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina Adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas deficientes
	Comunicação	Indicar local e instruções para que os interessados entrem em contato com por via telefônica ou eletrônica com o órgão ou entidade pública detentora do site

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CGU (2011) e CGU (2013).

Com o intuito de mensurar a qualidade da transparência nos estados e municípios brasileiros, a Controladoria Geral da União – órgão do Governo Federal que assistia diretamente a Presidência da República em assuntos relativos ao patrimônio público e a transparência da gestão – criou em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT). Esta escala é composta por 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC.) Seu objetivo, disposto em sua página da internet (CGU 2015) é avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a mensuração da efetividade da transparência passiva. Os quesitos exigidos podem ser vistos no Quadro 10:

Quadro 10 - Quesitos de avaliação da EBT

Dimensão	Quesito	Critério
Legislação e regulamentação	Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	Exposição da legislação no site do avaliado Existência da regulamentação Regulamentação do SIC Regulamentação da classificação de sigilo Regulamentação da responsabilização do servidor Regulamentação de instâncias recursais
Transparência passiva	Funcionamento do SIC	Divulgação do SIC físico (atendimento presencial) Existência de um e-SIC (atendimento pela <i>internet</i>) Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso Respostas aos pedidos no prazo legal Respostas em conformidade com o que foi solicitado

Fonte: Elaborado pela autora a partir de CGU (2015).

No modelo de avaliação proposto pela CGU, encontra-se como diferencial a abordagem de verificação da efetividade da LAI, pelo uso de solicitações reais de acesso à informação. Para implementação da EBT 2015, realizou-se quatro pedidos de acesso à informação: três voltados para assuntos das principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social e o quarto sobre a regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado. O peso da avaliação prima pela transparência passiva, conferindo-lhe 75% do total de pontos. O objetivo da CGU é aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que auxilie o acompanhamento das ações de estados e municípios quanto ao direito de acesso à informação (CGU 2015).

Os instrumentos normativos brasileiros, a partir de 1988, foram se aperfeiçoando no tocante ao aspecto da transparência brasileira. A Constituição Federal garantiu as modalidades democráticas da representatividade, da participação direta e da deliberação aos cidadãos. Em seguida, para fortalecer a *accountability* e a transparência, leis infra constitucionais foram criadas, a exemplo da LRF, Lei da Transparência e suas regulamentações e a LAI. Essas normativas caminharam para exigir dos entes federativos maior publicidade, detalhamento, tempestividade e completude às informações, com o foco final do cidadão, usuário da informação. A preocupação com o usuário fica clara ao se analisar a EBT, que preocupa-se com a legalidade das informações e com o adequado funcionamento com o serviço de informação ao cidadão.

3 MARCO SOCIAL

O cidadão usuário do Estado, a quem se destinam os serviços, pode, segundo Pederiva (1998), participar do Estado desde que haja duas condições imprescindíveis: da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população e, do lado da sociedade, a consciência de que as reivindicações dos cidadãos significam melhorias das condições de vida da sociedade.

No Brasil, o foco no cidadão por parte da Administração Pública iniciou-se a partir da Constituição Federal de 1988 e na prática com a Reforma Administrativa no Governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano de 1995. Tal reforma foi uma tentativa de migrar do modelo administrativo burocrático para um modelo gerencial, que incorporasse características gerenciais, importando traços da administração privada para a pública, como o planejamento estratégico e a gestão por resultados acompanhada de controle.

Como um dos mecanismos da reforma administrativa, passou-se a valorizar o controle da gestão pública. Em 1998, o CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento), organismo público internacional, de caráter intergovernamental que atua na modernização das administrações públicas – aprovou um documento que estabeleceu as bases de reforma gerencial para os 25 países membros, dentre os quais o Brasil. O documento apontou três direcionadores para a reforma administrativa, sendo os seguintes: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social.

A Reforma Gerencial proposta pelo CLAD (1998) assegurou os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, e criou novas condições para tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade.

As principais características deste modelo administrativo foram as seguintes: transparência e responsabilização democrática na administração pública; descentralização da execução dos serviços públicos, a fim de aumentar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas; o controle de resultados, ou controle *a posteriori* como orientador da Administração Pública Gerencial, fomentando a aprendizagem pelos erros e a elaboração de estratégias futuras; orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; e, por fim, aumento no grau de responsabilização do servidor público em três aspectos: - perante a sociedade, tornando a administração pública mais transparente, voltada para a prestação de contas, - perante os políticos eleitos nos termos da democracia representativa, e - perante os representantes da sociedade que estejam atuando junto à esfera pública não-estatal.

Quanto às novas formas de controle proposta pelo CLAD (1998), foram estabelecidos quatro tipos: controle de resultados, feito a partir de indicadores de desempenho previamente exigidos nos contratos de gestão; controle contábil, como conferência de receitas e despesas e procura por formas mais eficientes de se fazer políticas públicas; controle por competição administrada – no qual as agências procuram ofertar o melhor serviço público aos usuários; e por fim, o controle social, realizado por meio da avaliação dos serviços públicos.

Como aponta o documento do CLAD (1998), inspirado nas práticas da administração estratégica, o controle deve se adaptar ao contexto político no qual está inserido. O controle, apesar de inspiração privada, está inserido na democracia representativa, direta e deliberativa - na participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas, um tipo de controle democrático que não encontra similar nas organizações privadas.

Dentre os controles possíveis, o controle social é um instrumento fundamental para lidar com a complexa relação entre os cidadãos e seus agentes e é o que mais assegura a otimização entre os cidadãos e os agentes públicos, pois o custo da informação é pequeno e os ganhos à sociedade são grandes.

Disponibilizados os instrumentos de transparência pelo Estado, previstos na CF/88, na LRF, na Lei da Transparência e na LAI, coube ao cidadão exercer o monitoramento do serviço prestado pelos entes federativos.

Para a CGU (2012) o controle social é a participação do cidadão na gestão pública, por meio de fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. O órgão entende que é um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

O controle social pode ocorrer tanto no planejamento como na execução das ações do governo. No planejamento, a população pode e deve participar da elaboração dos instrumentos de planejamento, a saber: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. No PPA, os cidadãos podem participar das reuniões de elaboração e apreciação, para que sejam ouvidas suas necessidades. Na LDO, os cidadãos podem participar da decisão que elege os programas que serão executados no exercício seguinte. Na LOA, a sociedade deve também participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo. Além disso, a sociedade deve participar do processo de apreciação e votação nas casas legislativas. Na execução, a sociedade deve se organizar para acompanhar a gestão dos recursos públicos. O controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, seja de forma individual ou de forma organizada.

Ainda segundo o documento da CGU (2012), aos conselhos de políticas públicas cabem os papéis de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria. Essas instâncias de exercício da cidadania que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Além dos conselhos, cada cidadão pode, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, ser fiscal das contas públicas. Para que esses mecanismos sejam efetivos, é necessário que a sociedade se mobilize e contribua. Alerta a CGU (2012) que somente com a participação da sociedade será possível um controle efetivo dos recursos públicos.

Não foram encontrados destaques individuais na fiscalização dos recursos públicos brasileiros, mas sob a ótica da sociedade civil, a Associação Contas Abertas, organização social brasileira, por meio do Projeto Índice de Transparência - IT, propôs-se a avaliar o nível de transparência dos portais de informações públicas dos governos federal, estaduais e municipais do Brasil.

A Associação Contas Abertas trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que não recebe qualquer tipo de recurso público, cuja missão é oferecer subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil dos entes federativos, de forma que assegure o uso ético e transparente dos recursos. Os objetivos da organização orbitam em torno da ideia do estímulo da cidadania participativa, principalmente entre o governo e a sociedade. Isso é feito por meio do fomento da transparência, acesso à informação e controle social, estimulando o cidadão a participar da elaboração, acompanhamento dos orçamentos públicos e na fiscalização das contas públicas (CONTAS ABERTAS, 2015).

No ano de 2010, a Associação Contas Abertas criou, por meio de um Comitê de Transparência, o IT (Índice de Transparência), definido pela própria organização como um meio de informar ao cidadão o nível de transparência das contas públicas. O escopo do projeto é o de desenvolver parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação objetivos para a criação de índices relativos às unidades federativas brasileiras.

Desde 2014, a metodologia adotada pelo IT, considera transparentes os governos que apresentam determinadas características quanto ao Conteúdo, Série Histórica e Frequência de utilização e Usabilidade. As pontuações são ponderadas da seguinte forma: Conteúdo com pontuação máxima de 55% do total, Séries Históricas com pontuação máxima de 5% do total e Usabilidade com pontuação máxima de 40% do total (CONTAS ABERTAS, 2015). No Quadro 11, a seguir, estão especificados os quesitos e critérios a serem observados na avaliação do IT.

Quadro 11 - Características determinantes para a transparência nos governos

Dimensão	Quesito
Conteúdo	Etapas da execução orçamentária
	Classificação orçamentária
	Nota de empenho
	Ordem bancária
	Beneficiário do pagamento
	Informações agregadas
	Procedimento licitatório
	Convênios
	Receita
	Leis e Relatórios Orçamentários
	Patrimônio
	Outros Poderes
	Série Histórica e Frequência de Atualização
Atualização	
Usabilidade	Interação
	Possibilidade de download
	Formato de download
	Delimitação temporal das consultas
	Disposição do conteúdo
	Visualização do conteúdo
	formulário de consulta
	Gráficos
	Acesso conforme modelo

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Contas Abertas (2015).

Nota-se que o IT da Associação Contas Abertas divide-se em três dimensões básicas – Conteúdo, Série Histórica e Frequência de Atualização e Usabilidade, seus quesitos avaliados. Preocupa-se com o que é divulgado, quando é divulgado e de que forma isso acontece.

O IT formulado pelo Comitê de Transparência da Associação Contas Abertas foi escolhido para representar o Marco Social nesta pesquisa, pois em primeiro lugar, possui metodologia desenvolvida por cientistas políticos, especialistas em gestão pública, economistas e outros pesquisadores brasileiros, sendo um trabalho reconhecido no país. Além disso, é utilizado de forma recorrente entre os meios de comunicação de massa brasileiros, e, tem sido inspiração metodológica em vários estudos científicos, entre eles Zuccoloto (2014), Pisa (2014), e Hosser (2015).

4 METODOLOGIA

Seguindo os ensinamentos de Gil (1999), classifica-se esta pesquisa quanto à natureza como aplicada, pois é estudo científico que busca solucionar problemas práticos; quanto à abordagem é pesquisa qualitativa, a qual envolve observação direta para buscar responder qualitativamente os quesitos apresentados. Quanto aos objetivos, pode ser classificada como pesquisa exploratória, já que se familiariza com o assunto estudado e procura explicitá-lo (COOPER; SCHINDLER, 2005). Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser considerada dos seguintes tipos: bibliográfica, que definiu os critérios a serem adotados para a formulação de um modelo; documental, em razão da análise de dados disponíveis no portal eletrônico; estudo de caso, devido ao estudo detalhado de uma situação específica e ainda, pesquisa ação, por apresentar uma proposta que anseia por resolver problemas diagnosticados previamente (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Dentre os procedimentos técnicos apontados, merece destaque o estudo de caso nos moldes proposto por Yin (2001) que foi a estratégia utilizada para a investigação do objeto da pesquisa. Yin (2001) ensina que o estudo de caso investiga de forma empírica um fenômeno contemporâneo, considerando o ambiente contextual no qual este se desenvolve. É utilizado para se compreender um fenômeno social e complexo e como estratégia de pesquisa é um método abrangente que incorpora abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados. Machado Júnior (2009) reforça a importância do estudo de caso ao afirmar que tal método permite ao pesquisador observar o fenômeno em profundidade e que a opção pela pesquisa qualitativa é preferível quando se almeja construir teoria.

Como modalidade de pesquisa, Yin (2001) afirma que o estudo de caso é metodologia definida pelo interesse em casos individuais. O objetivo é uma investigação de caso específico, delimitado e contextualizado em tempo e lugar que oferece condições de se buscar informações de forma circunstanciada. Sobre a forma, a pesquisa inclui variantes como os casos únicos e casos múltiplos. Os estudos mais comuns são os que dedicam a uma unidade de pesquisa, mas os múltiplos são mais desafiadores segundo o próprio autor, pois se trata de uma maior amplitude e robustez do que o estudo de um caso único, o que pode ampliar as possibilidades da investigação a partir de cruzamento das informações levantadas e analisadas.

São quatro os tipos de planos de pesquisa apresentados por Yin (2001), o qual propôs uma matriz 2x2 para ilustrar as configurações possíveis, conforme se vê na Figura 3, a seguir:

Figura 3 - Tipos de planos de pesquisa para Estudos de Casos

	Desenhos de Caso único	Desenhos de Caso Múltiplo
Holístico	Tipo 1	Tipo 3
Embutido/Puro	Tipo 2	Tipo 4

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Yin (2001) e Machado Júnior (2009).

A partir da definição do caso em único ou múltiplo, pode haver unidades de análise únicas (holístico) e múltiplas (puro). Dessa forma, há quatro possibilidades: o tipo 1 caracterizado pelo caso único holístico, o tipo 2 único embutido, o tipo 3 múltiplo holístico e o tipo 4 múltiplo embutido.

Esta pesquisa está delineada sob o tipo de caso único com análise holística (tipo 1). Justifica-se essa decisão da autora pelos seguintes motivos: conforme ensina Yin (2001), o caso único pode representar uma contribuição significativa para conhecimento e construção da teoria; a teoria especifica um conjunto de proposições que são tidas como válidas a partir de algumas circunstâncias e o estudo de caso único irá ao encontro dessas condições a fim de testar a teoria; além disso, a análise é feita em apenas um objeto de estudo, o Portal Goiás Transparente, um objeto de estudo representativo, isto é, trata-se um caso típico entre outros, pois todos os estados da federação possuem portais de transparência, e o que se apreender nesse caso servirá de informações para outras análises.

Além de tais classificações metodológicas, esta dissertação constitui atividade principal do Mestrado Profissional em Administração Pública e busca atender os principais objetivos dessa modalidade de pós-graduação *stricto sensu*. Possui foco na gestão e busca a capacitação profissional avançada e transformadora de procedimentos e processos aplicados por meio do método científico, conforme regulamentação brasileira (CAPES, 2009).

Por fim, a pesquisa caracteriza-se pela ação diagnóstica e intervencionista, pois segundo Vergara (1990), a pesquisa intervencionista objetiva principalmente interferir na realidade estudada com o intuito de modificá-la. Utilizou-se aqui desta técnica porque após a análise do portal Goiás Transparente serão propostas intervenções com o objetivo de atender os critérios necessários e desejáveis de transparência que levem a *accountability* e ao exercício democrático, dispostos no modelo TLS.

A seguir, o Quadro 12 resume os elementos adotados nesta pesquisa:

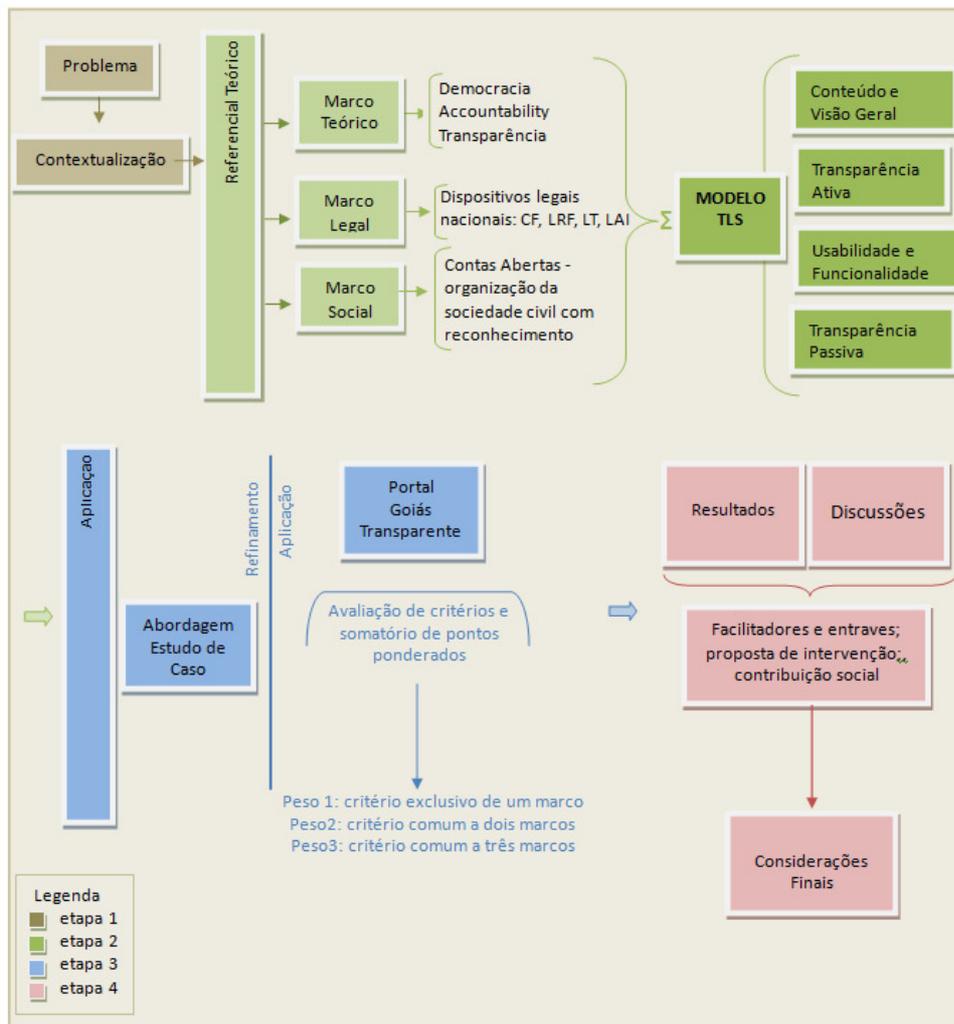
Quadro 12 - Resumo dos elementos da pesquisa

Estratégia	Método de Estudo de Caso com proposta de intervenção
Tipo	Caso único holístico
Questão de pesquisa	Quais os critérios obrigatórios e desejáveis devem ser observados em portais eletrônicos de transparência brasileiros, de modo que incorporem elementos de transparência e <i>accountability</i> e permitam, por parte da Administração Pública, o exercício da democracia participativa-deliberativa?
Dimensão do estudo	Descritiva
Unidade de análise	Portal de transparência estadual do poder executivo goiano <i>Goiás Transparente</i>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Machado Júnior (2009).

Quanto ao caminho metodológico realizado na pesquisa, pode-se observá-lo na Figura 4 a seguir, que demonstra graficamente as quatro etapas presentes nesta investigação.

Figura 4 - Estrutura metodológica da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Como é possível notar na Figura 4, a pesquisa divide-se em quatro etapas, distribuídas da seguinte forma: etapa 1 – definição do problema de pesquisa; etapa 2 – referencial teórico; etapa 3 – aplicação; e etapa 4 – resultados. A seguir, detalhes de cada uma:

a) **Etapa 1 – Definição do problema de pesquisa:** etapa marcada pela motivação da investigação, revelada na identificação do problema a ser investigado e na sua contextualização.

Retomando as ideias presentes na introdução da pesquisa, falou-se inicialmente sobre a importância e a necessidade atual de um conjunto de ações, qualidades e atividades que deságuam na democracia, destacando-se a *accountability* e a transparência. Foi mencionada a crescente importância que a transparência adquiriu no cenário brasileiro até o estabelecimento da Lei de Acesso à Informação, a qual obrigou que órgãos e entidades públicas divulguem informações de interesse coletivo em sítios da internet.

Contudo, apesar dos dispositivos legais existentes no país, vários estudos e experiências da sociedade civil também se dispuseram a tentar entender como, quando e de que maneira a transparência pública brasileira eletrônica manifesta-se.

Diante da existência de diversos critérios e estudos disponíveis para avaliação de transparência no Brasil, esta pesquisa apresentou a seguinte pergunta: Quais os critérios obrigatórios e desejáveis devem ser observados em portais eletrônicos de transparência brasileiros, de modo que incorporem elementos de transparência e *accountability* e permitam por parte da Administração Pública, o exercício da democracia participativa-deliberativa?

Diante do problema de pesquisa passou-se à segunda etapa, a qual buscou na literatura os subsídios teóricos basilares da pesquisa.

b) **Etapa 2 – Referencial Teórico:** nessa etapa, foi criado um referencial teórico a partir de três marcos literários, a saber: marco teórico, marco legal e marco social.

O primeiro capítulo da revisão literária – Marco Teórico – buscou trazer à discussão, pontos relevantes sobre os conceitos de democracia, *accountability* e transparência anteriormente discutidos por outros teóricos e pesquisadores. Foram apresentadas ideias dominantes da democracia e conceitos contemporâneos sobre o exercício democrático.

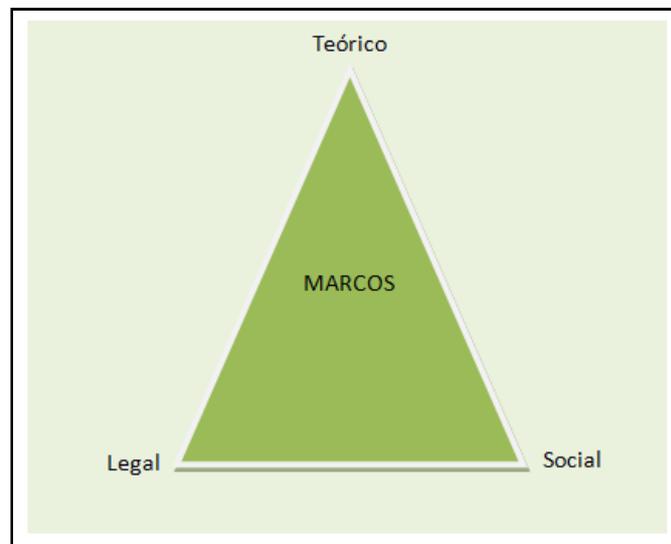
O título Marco legal dispôs de pesquisa sobre os dispositivos legais brasileiros existentes que validam o exercício democrático por meio da participação popular indireta, direta e deliberativa. Além disso, foram apresentados de forma resumida os requisitos exigidos por lei para que órgãos e entidades públicas apresentem-se à sociedade civil de

forma transparente, incluindo aqui a Escala Brasil Transparente (EBT), metodologia proposta pela Controladoria Geral da União (CGU), para avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos estaduais brasileiros.

O terceiro e último capítulo da revisão literária – Marco Social, apresentou as formas de controle social no Brasil e destacou o trabalho de uma organização social que desde o ano de 2010 vem aferindo a transparência dos portais eletrônicos de transparência no Brasil.

Após a revisão literária, passou-se à criação de um modelo de mensuração da transparência, ancorada na síntese das dimensões teórica, legal e social obtidas na revisão, conforme se vê na Figura 5, a seguir:

Figura 5 - Modelagem ancorada em três marcos

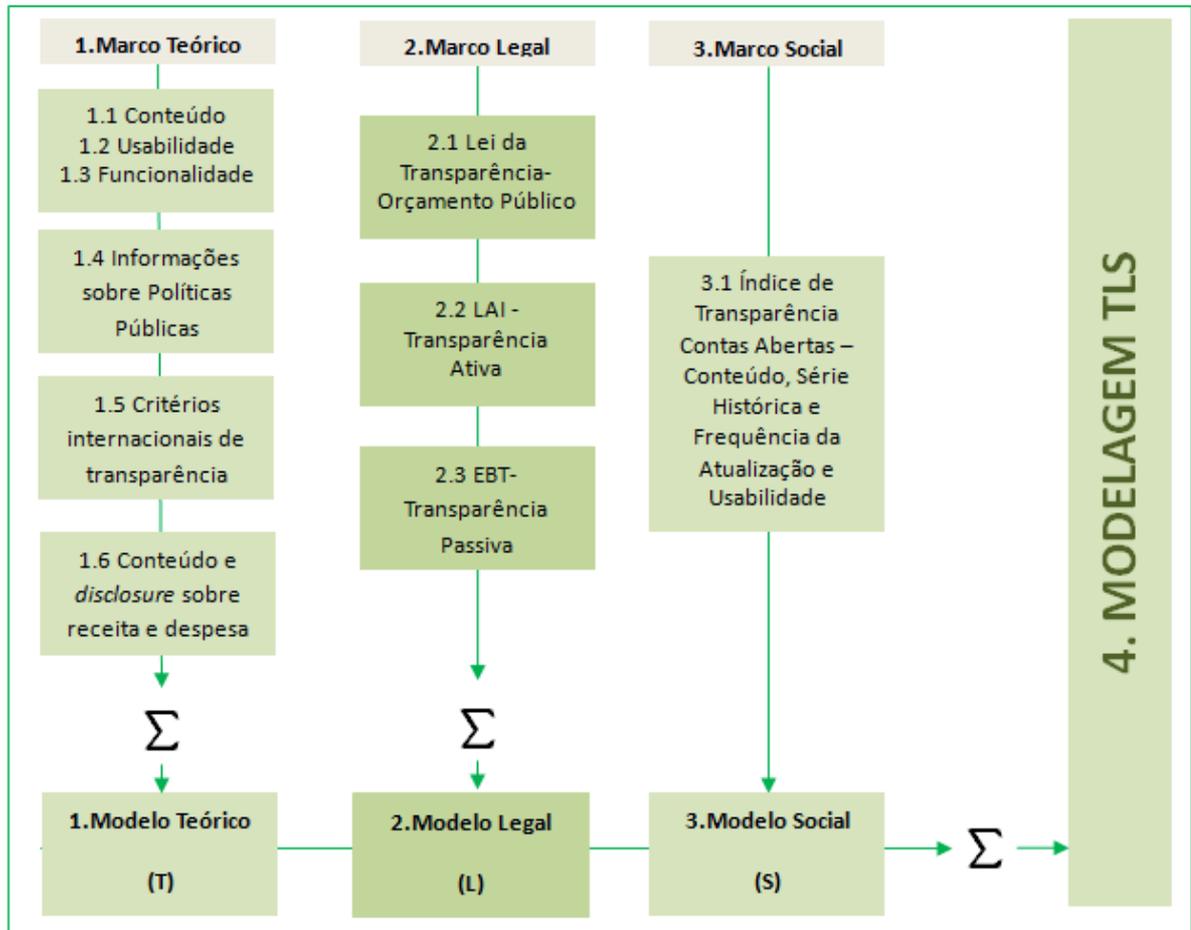


Fonte: Elaborado pela autora (2016).

A Figura 5 traz no topo do triângulo a letra T, simbolizando o Marco Teórico, representado pela discussão filosófica e histórica da Democracia, *Accountability* e Transparência e também pela reunião de vários estudos avaliativos sobre transparência. Na base do triângulo, temos a letra L, que simboliza o Marco Legal e a letra S, o Marco Social. O Marco Legal apresentou os quesitos obrigatórios trazidos pela legislação brasileira, que devem ser observados nos portais eletrônicos de transparência dos entes federativos. Por fim, o Marco Social trouxe o modo pelo qual a sociedade civil avaliou a transparência dos portais eletrônicos dos entes federativos. Como os itens avaliativos pesquisados apresentaram em alguns casos similaridade, em outros, complementaridade e em outros uma interligação de causa ou efeito, a forma triangular foi adotada para representar essas relações, de forma que contemplasse todos os itens apurados.

A construção do modelo de avaliação iniciou-se com a síntese dos modelos apresentados que foram dispostos nos capítulos marco teórico, legal e social, conforme ilustra a Figura 6, a seguir:

Figura 6 - Metodologia do modelo de avaliação TLS



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O modelo proposto (TLS) esquematizado graficamente foi criado por meio de uma compilação elaborada a partir dos critérios escolhidos dentre os encontrados na revisão literária que abordou os marcos teórico, legal e social a respeito de desdobramentos do exercício democrático. A partir da pesquisa bibliográfica, foram criadas oito tabelas (disponibilizadas no Apêndice A) que reproduziram todas as dimensões, quesitos e critérios dos modelos originais.

Uma primeira síntese propôs condensar os critérios semelhantes ou iguais e somar os critérios complementares em cada dimensão, a fim de que se chegasse a três modelos. Novamente os três modelos foram sintetizados de modo que formassem o modelo final,

chamada de TLS (Teórico, Legal e Social). Exemplos da síntese realizada pela autora podem ser verificados no Quadro 13, a seguir:

Quadro 13 - Exemplos de síntese de critérios no modelo TLS

CRITÉRIO TLS	MODELO DE ORIGEM	CRITÉRIOS ORIGINAIS
1. Há um sumário que identifique e descreva o conteúdo e o índice numerado? Há um mapa do site compreensível e útil?	T	Presença de um sumário ou tabela que identifique e descreva o conteúdo e o índice numerado; e presença de um mapa compreensível e útil.
2. A informação está disponibilizada em séries históricas de 4 a 10 anos e há segregação de informações entre informações históricas e atuais?	S	Série histórica ser de 4 a 10 anos
	T	As informações históricas são segregadas das informações atuais
3. Há indicação da existência de um suporte humano para o site, por email e por telefone?	S	Possuir fale conosco por email e por telefone
	L	Indicar local e instruções para que os interessados entrem em contato com por via telefônica ou eletrônica com o órgão ou entidade pública detentora do site
	T	Indicação da existência de uma interface humana para dar suporte

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

O Quadro 13 apresenta três quesitos do modelo TLS. O primeiro quesito foi acrescentado ao modelo já que foi o único a tratar do assunto entre os modelos pesquisados. O segundo critério apresentado sofreu síntese de dois critérios originais dos modelos social e teórico. Ambos tratam das informações históricas e se complementam ao determinar a forma como as informações devem ser disponibilizadas e qual o período de tempo que deve determinar a série histórica. Já o terceiro foi sintetizado a partir de três critérios advindos dos três marcos – teórico, legal e social. Os critérios originais versavam sobre suporte humano para o site (atendimento), seja por via telefônica ou eletrônica.

Quanto à distribuição dos critérios em categorias, após a síntese, propôs-se uma divisão em dimensões, baseada na informação que o critério fornece. Por isso, os critérios foram divididos conforme o Quadro 14, a seguir:

Quadro 14 - Questões categorizadas em dimensões

Dimensão	Informação
Conteúdo e Visão Geral	Trata da identidade do site. Exposição das características, objetivos, metas, conteúdo, alinhamento com política de governo e outras características que esclareçam o usuário sobre o uso e utilidade do site.
Transparência Ativa	Divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público. Subdividida em Despesa, Receita, Patrimônio e Prestação de Contas.
Usabilidade e Funcionalidade	Verificação do planejamento gráfico, os serviços de navegação, comunicação, participação, privacidade, links e outras questões sobre acessibilidade e operacionalidade do site.
Transparência Passiva	Divulgação de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Como se observa, o modelo TLS está distribuída em quatro dimensões (Conteúdo e Visão Geral, Transparência Ativa, Usabilidade e Funcionalidade e Transparência Passiva). Todos os critérios do modelo TLS, distribuídos em suas respectivas dimensões estão disponíveis no Apêndice B desta pesquisa.

Findada o modelo, passou-se à fase de aplicação no portal Goiás Transparente.

c) Etapa 3 – Aplicação: as metodologias pesquisadas nos três marcos foram aplicadas no objeto do estudo Portal Goiás Transparente, a partir da abordagem de estudo de caso.

Antes que as verificações dos critérios e quesitos fossem aplicadas no Portal Goiás Transparente, houve um refinamento no modelo TLS. Tal medida foi necessária porque, algumas perguntas que compõem essa avaliação não se adequaram ao caso concreto do Portal de Transparência Eletrônica do Estado de Goiás e por isso foram descartadas, como se verifica no Quadro 15:

Quadro 15 - Exemplo de item excluído da construção do modelo teórica unificada

Dimensão	Item excluído	Justificativa
Usabilidade e Funcionalidade	Provê uma interface unificada para oferta de informações e serviços baseada em <i>life-events</i> ?	O item aplica-se a estrutura de governo eletrônico, não necessariamente ao portal de transparência, que é um componente do <i>e-gov</i> . Goiás Transparente não é um portal de serviços ao cidadão, mas de prestação de contas do governo ao cidadão, portanto não se baseia nos acontecimentos da vida do cidadão, mas nos do Poder Executivo.
Transparência ativa	Relatório pré-eleitoral: há relatório que informe detalhadamente, antes das eleições, contendo declaração do gestor sobre a responsabilização diante das contas	No período em que a pesquisa foi aplicada não houve eleição para o Poder Executivo Estadual.
	O sítio do Poder Legislativo municipal disponibiliza registro de audiência pública para discutir a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) – último exercício aprovado ou PLOA em tramitação.	Os itens referem-se à legislação e execução orçamentária do Poder Legislativo, o qual não é objeto de estudo da pesquisa.
	O sítio do Legislativo municipal disponibiliza a LOA e seus anexos – lei vigente (sancionada) ou em tramitação	
	A câmara municipal disponibiliza objeto ou elemento de despesa (nome e código) referente às suas despesas na internet – exercício fiscal corrente com atualização em "tempo real" (LC 131/2009) ou mínima nos últimos 7 dias	
	O Poder Legislativo disponibiliza os nomes dos favorecidos por suas despesas institucionais na internet – exercício fiscal corrente com atualização em "tempo real" (LC 131/2009) ou mínima nos últimos 7 dias.	
	O Poder Legislativo associa à sua despesa o tipo de licitação ou sua dispensa e disponibiliza a informação na internet – exercício fiscal corrente.	
	O Poder Legislativo disponibiliza o CNPJ/CPF dos favorecidos pelas suas despesas institucionais na internet – exercício fiscal corrente.	
	O Poder Legislativo disponibiliza o número da nota de pagamento ou da ordem bancária das despesas na internet – exercício fiscal corrente.	

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

No Quadro 15, o primeiro quesito refere-se à adequação dos serviços prestados ao cidadão por meio de portais eletrônicos do poder público baseada nos acontecimentos de sua vida. Essa adequação baseada em *life-events* ocorre, segundo Simão e Rodrigues (2005), quando os sistemas de informação dos órgãos públicos e seus processos organizam-se para oferecer ações coordenadas de atendimento com base no que acontece na vida do cidadão, como, por exemplo, o nascimento de um filho, perda de carteira de identidade. O portal de

transparência do executivo goiano não se baseia nesses acontecimentos, mas no que acontece com a gestão de recursos públicos, cujo gestor é o governo.

Os demais quesitos do Quadro 15 referem-se ao site do Poder Legislativo, o qual não é objeto da pesquisa, já que o estudo de caso é o Portal de Transparência do Governo do Estado de Goiás – Goiás Transparente, representante do Poder Executivo estadual.

Quanto à metodologia de verificação dos critérios dos modelos originais, esses foram respeitados e avaliados conforme a proposta original. Contudo, a valoração e mensuração da pontuação foram modificadas, como se verá adiante.

Após o refinamento do modelo TLS foram aplicados os critérios de avaliação no portal Goiás Transparente. Os critérios receberam três possibilidades de respostas, sendo as seguintes: Atende, Não Atende, Atende Parcialmente.

Para que os critérios fossem atendidos, seria necessário que os requisitos contidos na pergunta fossem cumpridos na íntegra pelo portal Goiás Transparente, observando-se o conteúdo quando à completude (informações completas) e tempestividade (atualizadas oportunamente), como é possível observar no Quadro 16, a seguir:

Quadro 16 - Exemplo de critério do modelo TLS atendido pelo Portal Goiás Transparente

N.º do critério no modelo TLS	Descrição do critério	Justificativa
4	Estão descritos e detalhados os serviços e informações disponíveis no site e os formatos utilizados para sua estruturação?	Em primeiro e segundo níveis, o portal cumpre com o requisito. Na página inicial constam todas as informações disponíveis, divididas em despesas, arrecadação de receitas e prestação de contas, explicando rapidamente do que se trata conteúdo e como está disposto no portal. Ao se clicar sobre as três principais abas, há o detalhamento de cada informação disponível. Os serviços apresentados são o de <u>busca</u> , <u>fale conosco</u> e <u>pesquisa no Diário Oficial</u> .
50	Há a disponibilização da execução da despesa orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos sete dias?	A informação sobre execução da despesa orçamentária acumulada está disponibilizada no conteúdo EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Naquele espaço há a informação de que atualização é diária, atendendo ao Decreto nº 7.185/2010, o qual descreve tempo real a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Para os critérios avaliados como não atendidos, notou-se a ausência de informações requeridas ou ainda a presença de conteúdo desatualizado, não tempestivo. Um exemplo de cada possibilidade pode ser observado no Quadro 17:

Quadro 17 - Exemplo de critério do modelo TLS não atendido pelo Portal Goiás Transparente

Nº do critério no modelo TLS	Descrição do critério	Justificativa
53	Há disponibilização das seguintes informações sobre todos os convênios/contratos de repasse/ termo de parceria :número, concedente, responsável concedente, convenente, responsável convenente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado?	Apesar de haver o <i>link</i> convênios, as informações não são completas e os convênios que constam no site com a União, por exemplo, começaram a vigor no ano de 2008 e todos já chegaram ao fim da vigência. Suas publicações são dos anos de 2010 a 2014. Quanto aos convênios com estados e municípios, a atualização é de 30.07.2015. O arquivo está defasado e não retrata a realidade da gestão de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.
56	São disponibilizados no site os valores unitários dos objetos das despesas e suas características são detalhadas (tamanho, metragem, quantidade, peso)?	A informação sobre os objetos de despesa chega somente ao nível de subelemento. Os valores unitários são ausentes. Nos empenhos há apenas uma descrição breve, que não alcança o nível de detalhamento (tamanho, metragem, quantidade, peso) requerido na pergunta.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

E, por fim, para que os critérios fossem avaliados como atendidos parcialmente, haveria a necessidade de que o portal contivesse a informação requerida, mesmo que de forma incompleta.

Um exemplo desse tipo de avaliação pode ser visto no Quadro 18:

Quadro 18 - Exemplo de critério do modelo TLS atendido parcialmente pelo Portal Goiás Transparente

Nº do critério no modelo TLS	Descrição do critério	Justificativa
100	O site oferta instrumentos que permitam cálculos, simulações, diálogos, análises, como gráficos simples ou interativos?	O portal oferece gráficos simples e tabelas, contudo falta espaço para diálogos e possibilidades de simulações e maiores explicações sobre o conteúdo.

Fonte: Elaboração Própria (2016).

Diante do estabelecimento de atendimento de critérios, passou-se à análise de conteúdo. Nessa fase, a pesquisa contou com o auxílio de um profissional na área da Tecnologia da Informação para que fossem avaliados quesitos da dimensão usabilidade e funcionalidade e alguns de conteúdo. As demais dimensões foram avaliadas pela própria pesquisadora, graduada em comunicação social e ciências contábeis.

Após a análise de todos os quesitos, iniciou-se a mensuração da pontuação recebida pelo portal Goiás Transparente. Para cada resposta Atende, o critério recebeu 1(um) ponto. Para cada resposta Não Atende, recebeu 0 (zero) pontos e para cada resposta Atende Parcialmente, 0,5 (meio) ponto.

Como os critérios do modelo TLS são a síntese de outros modelos, foi necessário fazer uma ponderação para o somatório de pontos baseada na formação do novo critério a partir dos critérios originais. Se o critério final baseou-se em apenas um critério ou em critérios de mesmo marco – teórico, legal ou social, esse foi considerado como um critério frágil e por isso foi-lhe atribuído o Peso 1. Se o critério final foi formulado a partir de dois critérios e de diferentes marcos, foi considerado moderado e recebeu Peso 2. Mas, se caso o critério final foi formado a partir de três critérios dos três marcos, foi considerado como forte e recebeu Peso 3, conforme o Quadro 19 a seguir:

Quadro 19 - Peso dos critérios no modelo TLS

CRITÉRIOS ORIGINAIS	MODELO DE ORIGEM	CRITÉRIO TLS	PESO
Presença de um sumário ou tabela que identifique e descreva o conteúdo e o índice numerado; e presença de um mapa compreensível e útil.	T	Há um sumário que identifique e descreva o conteúdo e o índice numerado? Há um mapa do site compreensível e útil?	1
Série histórica ser de 4 a 10 anos	S	A informação está disponibilizada em séries históricas de 4 a 10 anos e há segregação de informações entre informações históricas e atuais?	2
As informações históricas são segregadas das informações atuais	T		
Possuir fale conosco por email e por telefone	S	Há indicação da existência de um suporte humano para o site, por email e por telefone?	3
Indicar local e instruções para que os interessados entrem em contato com por via telefônica ou eletrônica com o órgão ou entidade pública detentora do site	L		
Indicação da existência de uma interface humana para dar suporte	T		

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Ao final das sínteses, chegou-se a 109 questões cujas respostas podem atingir a pontuação máxima de 142 pontos, conforme se observa no Quadro 20:

Quadro 20 - Distribuição do número de questões com ponderação

Número de questões		Pontuação Máxima
Peso 1	86	86
Peso 2	13	26
Peso 3	10	30
Total	109	142

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Os critérios que tiveram Peso 1 atribuído são maioria no modelo, porque trazem as minúcias das pesquisas sob diversas vertentes. Já as questões com Peso 2 e Peso 3 correspondem juntas a menos de 50% do total de questões, provando que os estudos convergem entre si em poucos assuntos.

Quanto à divisão dos critérios em dimensões, pontuação máxima de cada dimensão (em números brutos e em percentual) e pontuação alcançada pelo portal Goiás Transparente na avaliação, o Quadro 21 ilustra essa distribuição:

Quadro 21 - Distribuição dos critérios do modelo TLS em dimensões, pontuações máximas e pontuações atingidas pelo portal Goiás Transparente

Dimensão	Número de questões	Pontuação máxima	Pontuação máxima em relação ao total %	Pontuação alcançada na dimensão	Pontuação alcançada em relação ao total %
1.Conteúdo e Visão Geral	30	35	24,65	22	15,49
2.Transparência Ativa	41	57	40,14	36	25,35
3.Usabilidade e Funcionalidade	32	44	30,98	34,5	24,30
4.Transparência Passiva	06	06	4,23	06	4,23
Total	109	142	100	98,5	69,37

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Como se pode observar no Quadro 21, o modelo TLS distribuiu-se uniformemente nas três primeiras dimensões (conteúdo e visão geral, transparência ativa e usabilidade e funcionalidade), as quais representam juntas 95,77% da pontuação máxima da avaliação. O percentual restante pertence à Dimensão Transparência Passiva, avaliada somente pela Escala Brasil Transparente da CGU.

A avaliação quantitativa e ponderação individualizada de todos os critérios do modelo TLS estão disponíveis no Apêndice B desta pesquisa. A avaliação e classificação do portal após a aplicação e avaliação por meio do modelo TLS dão-se pela pontuação geral, levando-se em conta o aproveitamento percentual do portal em relação à pontuação máxima.

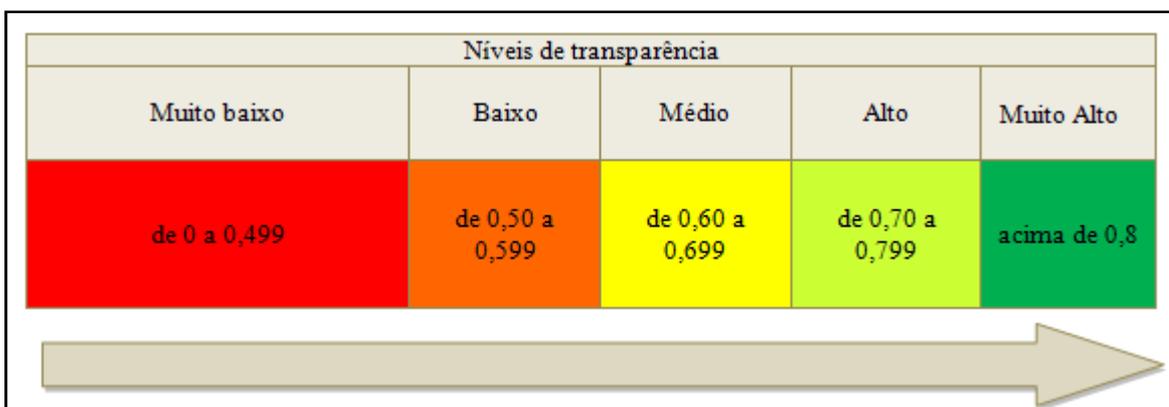
d) Etapa 4 – Resultados: obtido o aproveitamento percentual (69,37%) do Portal Goiás Transparente em relação aos critérios do modelo TLS, passou-se à classificação do portal, alocando-o em faixas de aferição.

Para realizar o enquadramento da avaliação do Portal Goiás Transparente nas faixas de aferição, adotou-se aqui o mesmo escalonamento utilizado pelo índice IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), uma versão do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) desenvolvido pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O IDHM é uma medida composta pelo resultado de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano (longevidade, educação e renda). Faz-se uma média geométrica resultante do desempenho de cada dimensão e chega-se ao índice, que varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. (PNUD, 2016).

A adoção de tal índice justifica-se, pois se trata de ferramenta já reconhecida, testada e utilizada em nível mundial, como apontou Pisa (2014), a qual também utilizou da mesma inspiração para avaliar a governança pública a partir de um índice por ela criado.

A Figura 7 apresenta as escalas e as faixas de aferição inspiradas na escala IDHM para os resultados obtidos a partir da aplicação do modelo TLS.

Figura 7 - Escala das faixas de resultado do modelo TLS



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pisa (2014) e PNUD (2016).

Após a avaliação com base em critérios percentuais, foi realizada a explanação dos pontos facilitadores e entraves do portal avaliado, e posteriormente foram propostas intervenções para cada entrave percebido. O objetivo da etapa ainda incluiu demonstrar a

contribuição social trazida pela aplicação do modelo no portal Goiás Transparente demonstrando no que o modelo pode contribuir como ferramenta democrática.

Nas seções a seguir, serão detalhados o diagnóstico da situação, as propostas de intervenção e a contribuição social desta pesquisa.

5 DIAGNÓSTICO DO PORTAL

Para a análise do Portal Goiás Transparente, foi utilizada o modelo TLS, desenvolvido nesta pesquisa a partir de pesquisa fundamentada em três marcos – teórico, legal e social. Esses marcos ancoraram o modelo ao conferir fundamentos de avaliação. Na teoria, buscou-se apresentar conceitos essenciais sobre democracia, *accountability* e transparência. Na parte legal, foram apresentadas as legislações brasileiras que recepcionaram essa tríade conceitual. Já na parte social, foram trazidos aos modelos os quesitos observados pela sociedade civil, que observou a importância da presença desses quesitos nos portais de transparência eletrônicos do Brasil.

O *checklist* avaliativo do Modelo TLS foi aplicado no portal Goiás Transparente entre os dias 19 de fevereiro de 2016 e 24 de junho de 2016 e os resultados da aplicação serão descritos na próxima seção.

Após avaliação de cada item do checklist do Modelo TLS, o portal Goiás Transparente obteve no geral, 69,37% de aproveitamento no atendimento aos 109 itens avaliativos, perfazendo a pontuação de 98,5 pontos. A dimensão mais bem pontuada foi Transparência Passiva, que atingiu 100% de aproveitamento, seguida pela dimensão Usabilidade e Funcionalidade, com 78,41% de aproveitamento, conforme se vê no Quadro 22, a seguir:

Quadro 22 - Atendimento aos critérios avaliativos do modelo TLS pelo portal Goiás Transparente

DIMENSÃO	ATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS	VALOR MÁXIMO	% DO VALOR MÁXIMO
1. Conteúdo e Visão Geral	22	35	62,85
2. Transparência Ativa	36	57	63,15
3. Usabilidade e funcionalidade	34,5	44	78,41
4. Transparência Passiva	6	6	100

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Em contraponto às dimensões 3 e 4, as mais bem avaliadas do portal Goiás Transparente, pode-se notar no Quadro 22 que as dimensões com menor percentual de aproveitamento foram as dimensões 1 –conteúdo e visão geral, (62,85%) e 2 –transparência ativa (63,15%).

Se fossem avaliadas de forma individualizada, as dimensões Transparência Passiva e Usabilidade e Funcionalidade estariam com alto nível de transparência, conforme a classificação proposta. Já as dimensões Conteúdo e Visão Geral e Transparência Ativa seriam classificadas com médio nível de transparência. Como a avaliação foi realizada sem que uma

dimensão tivesse maior importância que outra e os itens foram mensurados em relação à pontuação total do modelo (142 pontos), foi conferido ao Portal Goiás Transparente o aproveitamento de 69,37% (0,6937) classificando-o como um portal com médio nível de transparência.

A seguir, os detalhes da avaliação de cada dimensão.

5.1 Dimensão Transparência Passiva

Tal dimensão foi a única que obteve 100% de aproveitamento na pontuação, atendendo a todos os cinco critérios avaliativos. Contudo, também foi a única dimensão na qual se aproveitou na íntegra uma avaliação anterior, publicada recentemente pela Controladoria Geral da União. A EBT avaliou todos os estados da federação e atribuiu nota dez ao Portal Goiás Transparente, quanto à divulgação das informações públicas mediante demandas específicas.

5.2 Dimensão Usabilidade e Funcionalidade

Em segundo lugar, com aproveitamento de 78,41%, essa dimensão é destaque positivo na transparência. Dos 44 pontos possíveis, o Portal Goiás Transparente obteve 34,5 pontos.

Quanto aos pontos positivos obtidos na dimensão Usabilidade e Funcionalidade, pode-se dizer que o Portal Goiás Transparente apresenta uma aparência agradável e de fácil entendimento pelo usuário. A página inicial não possui rolagem horizontal, os elementos principais aparecem na *homepage*, bastando apenas fazer a rolagem vertical para encontrá-los. O *layout* permite que a página inicial seja visualizada em diversas resoluções e o conteúdo pode ser acessado de diferentes dispositivos como celulares e *tablets*. As categorias de pesquisa semelhantes estão próximas entre si e não há áreas de navegação para o mesmo tipo de *link*. A *url* é clara e atende o padrão das *urls* dos portais de transparência <http://www.transparencia.uf.gov.br>. Na Figura 8 (na próxima página), tem-se a visão da *homepage* do portal Goiás Transparente.

Quanto à acessibilidade, o portal é acessado durante a maior parte do tempo e durante os dias de pesquisa, não houve uma ocasião em que o portal não estivesse disponível aos usuários. Além disso, o portal conta com recursos especiais para o acesso de pessoas com deficiência, como, por exemplo, facilidades de visualização, com botões que aumentam, diminuem o tamanho dos textos e ainda que aumentam o contraste entre as cores de texto e

fundo. Por fim, o portal é compatível com *softwares* leitores de tela, bastando que o usuário tenha instalado em seu computador um destes *softwares* que será possível ouvir o que está escrito ou desenhado no portal.

O portal também oferece informações, formulários e serviços que só podiam ser acessados em locais físicos, como é o caso do Serviço Eletrônico de Informação (e-SIC), que está disponível online para satisfazer as solicitações dos usuários quanto ao acesso à informação.

No geral, o portal contém fontes, esquema de cores e recursos que facilitam o entendimento do conteúdo. Conta também com um espaço para dúvidas frequentes dos usuários. A seguir, a Figura 8 oferece a visualização da *homepage* do portal.

Figura 8 - Visão da homepage do portal Goiás Transparente

The image shows the homepage of the Goiás Transparente portal. At the top, there is a header with the logo and a search bar. Below that is a navigation bar with links for 'Sobre o Portal', 'Órgãos e Secretarias', 'Dados Abertos', and 'Fale conosco'. The main content area is divided into sections for 'Despesas', 'Arrecadação/Receitas', and 'Prestação de Contas'. It contains various interactive panels such as 'Gastos Governamentais', 'Empenhos e Pagamentos', 'Licitações', 'Convênios', 'Programas e Ações', 'Pessoal', 'Diárias', 'Beneficiários de Pagamentos', 'Contratos', and 'Execução Orçamentária'. A right sidebar lists services like 'MOSAICO GOIÁS', 'OUVIDORIA', 'e-SiC', 'SiC', 'Acesso à informação', 'Indicadores Socioeconômicos', 'Fornecedores Impedidos', 'Precatórios', 'Glossário', 'Painéis Estratégicos', and 'Agendamentos'. The footer includes a navigation menu, a disclaimer, and the state logo.

Fonte: Goiás Transparente (2016).

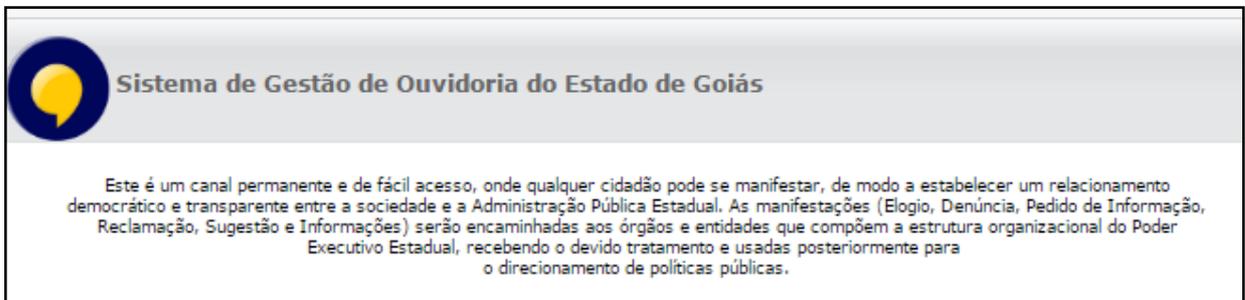
É possível perceber pela Figura 8 que a aparência da homepage é agradável e que os principais serviços disponibilizados do Portal de Transparência estão alocados nessa página.

Contudo, apesar de possuir pontos facilitadores quanto à Usabilidade e Funcionalidade, alguns entraves também foram detectados. Um deles é que o portal não oferece diferenciação para os *links* visitados e não visitados, o que pode tornar menos prática

a navegação do usuário, já que ele pode retornar a um conteúdo já visto sem que haja necessidade real de fazê-lo.

Além disso, os *links* e os conteúdos por eles acessados nem sempre fornecem com clareza instruções essenciais antes que haja interação entre o usuário e o portal. Por exemplo, ao se clicar na aba OUVIDORIA, há um texto explicando como funciona o serviço, contudo na aba *e-sic*, ao se clicar, é aberto diretamente um formulário, sem maiores explicações sobre o trâmite do serviço. Observe as Figuras 9 e 10:

Figura 9 - Texto explicativo sobre o sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás



Fonte: Goiás Transparente (2016).

Figura 10 - Formulário do e-SIC no portal Goiás Transparente

Fonte: Goiás Transparente (2016).

A Figura 9, a qual apresenta o texto explicativo sobre a Ouvidoria detalha o que é o serviço, sua utilidade e seu objetivo. Já a segunda, Figura 10, apresenta um formulário, mas

não explana sobre o que acontecerá com esse formulário, o prazo para respondê-lo, quem irá respondê-lo e o porquê da sua existência, o que pode inibir a ação do usuário pelo canal correto de manifestação.

Em relação à pesquisa, apesar de conter ferramentas de busca e um assistente virtual para facilitar o acesso ao conteúdo, ocorrem falhas no serviço. Por exemplo, ao se pesquisar sobre PPA, na ferramenta BUSCA, aparecem os seguintes resultados demonstrados na Figura 11:

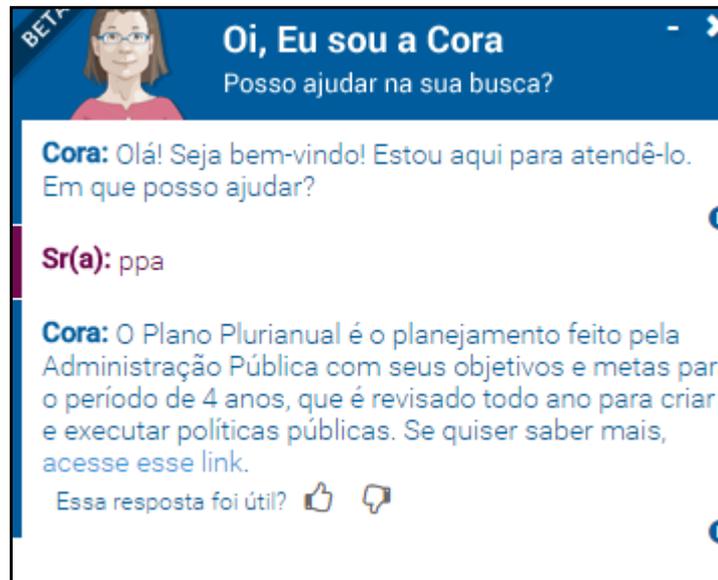
Figura 11 - Resultado apresentado pela ferramenta Busca para o termo PPA



Fonte: Contas Abertas (2016)

Mas, ao se pesquisar pelo Assistente Virtual 24 h, encontra-se o seguinte resultado demonstrado na Figura 12:

Figura 12 - Resultado apresentado pela ferramenta Assistente Virtual para o termo PPA



Fonte: Goiás Transparente (2016)

A crítica que se faz é que ambas as ferramentas de busca deveriam apontar para o mesmo destino e esse ser o adequado. Isso não correu no exemplo acima. No primeiro exemplo, os resultados apresentam uma lista de possibilidades que não respondem à pesquisa. Já o segundo, o resultado, além de explicar o termo, sugere um link para a pesquisa. Porém, ao se clicar no link sugerido pelo Assistente Virtual, o usuário é direcionado para a página da Secretaria de Planejamento - SEGPLAN, onde há um texto informativo e o demonstrativo do PPA 2012-2015, sendo que há um PPA 2016-2019, que pode ser encontrado ao se acessar ACESSO À INFORMAÇÃO – PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. O usuário precisa confiar em todas as ferramentas disponíveis no portal e as ferramentas de busca, apesar de existirem, não demonstraram eficácia.

Quanto à segurança, o portal também apresenta problemas, pois não é criptografado, não especifica política de privacidade e segurança dos dados e não constam outras informações sobre segurança. Se o portal adotasse procedimentos de segurança, seria considerado pelos sites de busca como seguro, o que poderia auxiliar no usuário sensação de confiança e segurança na consulta das informações do portal.

Por fim, um instrumento importante, intimamente ligado ao exercício democrático-deliberativo, não está presente no Portal Goiás Transparente. Falta incentivo para criação de comunidades ou fóruns ou salas de bate papo sobre interesses específicos. Apesar de haver possibilidade de o usuário arguir o Poder Público sobre a gestão dos recursos, falta um espaço de debate no portal, onde os usuários pudessem trocar informações e opiniões.

A seguir, no Quadro 23, um resumo dos pontos facilitadores e entraves percebidos na dimensão Usabilidade e Funcionalidade.

Quadro 23 - Pontos facilitadores e entraves percebidos na Dimensão Usabilidade e Funcionalidade

Dimensão Usabilidade e Funcionalidade	
Pontos facilitadores	Entraves
<ul style="list-style-type: none"> • Aparência agradável e de fácil entendimento • <i>Url</i> clara e dentro do padrão sugerido • Portal acessível na maior parte do tempo • Permissão de acesso a portadores de algumas deficiências • Disponibilização de serviços on-line que antes só poderiam ser acessados de locais físicos • Campo de perguntas frequentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Falhas nas ferramentas de busca • Falta de instrução para interação • Falta de diferenciação entre links visitados e não visitados • Falta de incentivo para a criação de espaço para debate entre os usuários e o poder público

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

5.3 Dimensão Conteúdo e Visão geral

Em quarto lugar quanto à pontuação, a dimensão Conteúdo e Visão Geral obteve 62,85% de aproveitamento. Tal pontuação foi distribuída da seguinte forma: treze quesitos avaliados foram atendidos plenamente, onze atendidos parcialmente e seis não foram atendidos.

Sobre os pontos facilitadores relativos ao Conteúdo e Visão geral do portal, iniciam-se pela sua identificação, a descrição de seu conteúdo e a presença de um mapa compreensível e útil. As principais divisões do portal estão contidas na aba MAPA DO SITE, que está localizada na parte inferior da *homepage*. Todas as páginas estão disponíveis e todas dão acesso a cada conteúdo a qual se referem. Um sumário é encontrado dentro do Manual de Navegação que mostra o passo a passo para que o usuário entenda as funcionalidades e utilidades do Portal da Transparência.

O propósito do portal está apropriado à missão geral do órgão, cujos principais objetivos são: a divulgação dos dados e informações referentes à execução orçamentária e financeira e dos programas de governo da administração pública direta e indireta; e o incentivo à participação do cidadão nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública, com a finalidade de contribuir para o controle social. Como o portal está subordinado à Controladoria Geral do Estado (CGE), órgão central do

Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição do Poder Executivo Estadual, todos os objetivos do portal estão consoantes aos da CGE, já que dentre as competências desse órgão está a de incrementar a transparência da gestão no âmbito da administração pública estadual.

Na página inicial do portal constam as informações sobre despesas, arrecadação de receitas e prestação de contas, explicando rapidamente do que se trata cada assunto. Ao se clicar sobre as três principais abas, há o detalhamento de cada informação disponível.

Os serviços de auxílio ao usuário apresentados pelo portal são os de busca, fale conosco e pesquisa no Diário Oficial, além de, Sic e e-sic – serviço de informação ao Cidadão e serviço eletrônico de informação ao Cidadão, respectivamente. Caso o usuário necessite de informações que não estejam disponíveis no portal Goiás Transparente, há links/ferramentas que o direcionam para outras fontes ou recursos de informação que satisfaçam a busca. Fácil perceber essa facilidade na página inicial, onde constam *links* para o Portal eletrônico do Governo de Goiás, para a CCGE, para a Ouvidoria do Estado, para a página Dez medidas contra a corrupção, pertencente ao Ministério Público Federal (MPF) e para o Diário Oficial do estado de Goiás.

Numa visão geral, o portal apresenta linguagem objetiva e não há presença de jargões, humor, ironia ou outros artifícios de linguagem que dificultem compreensão. O conteúdo é livre de publicidade, a linguagem é simples, atinge grande quantidade de usuários da informação e o portal conta com serviço na página inicial de glossário, onde é possível tirar dúvidas sobre termos do orçamento público.

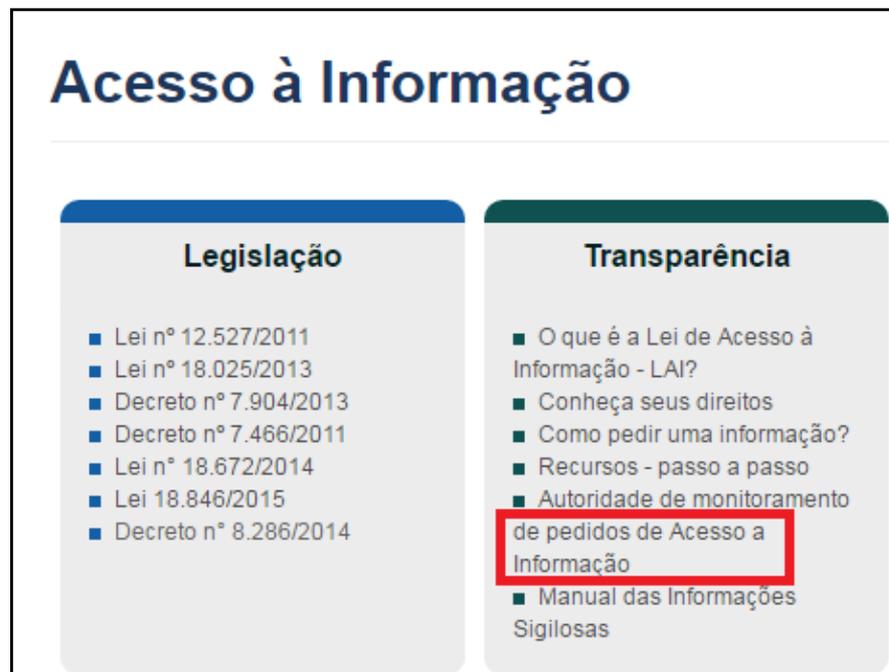
Em relação à escrita do conteúdo, foram encontrados erros de grafia, digitação e gramática. Nas Figuras 13,14 e 15 a seguir, tem-se exemplos desses erros:

Figura 13 - Erros de digitação e grafia no conteúdo Despesas, na homepage



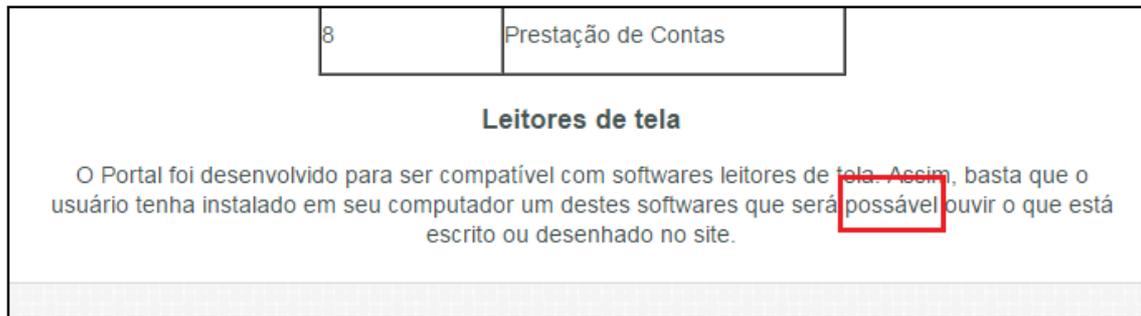
Fonte: Goiás Transparente (2016).

Figura 14 - Erro quanto à norma culta da língua portuguesa presente no conteúdo Acesso à Informação



Fonte: Goiás Transparente (2016).

Figura 15 - Erro de digitação/grafia no conteúdo Acessibilidade



Fonte: Goiás Transparente (2016).

Nas Figuras 13 e 15, foram destacados em cor vermelha os erros de digitação, os quais levaram a erros de grafia. Já a Figura 12 apresenta um erro de acentuação, com a falta do acento grave no “a” antes da palavra Informação.

Sobre a atualização dos documentos e dados, em cada assunto específico são informadas a periodicidade e frequência da atualização, conforme se vê no Quadro 24, a seguir:

Quadro 24 - Informação e frequência de atualização do conteúdo Despesas

DESPESAS	INFORMAÇÃO DE ATUALIZAÇÃO	FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO
Gastos governamentais	Sim	Diária
Empenhos e Pagamentos	Sim	Diária
Licitações	Sim	Semanal
Convênios	Não	-
Programas e ações	Sim	Semanal
Pessoal	Sim	Mensal
Beneficiários de pagamentos	Sim	Diária
Contratos	Sim	Diária
Execução orçamentária	Sim	Diária

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Como é possível observar no Quadro 24, com exceção do conteúdo Convênios, todos os demais conteúdos do assunto Despesas contêm informação de atualização e sua frequência. No geral, todos os conteúdos do portal contêm essa informação e as datas da última atualização também são fornecidas ao se acessar a páginas, como é possível observar na Figura 16 a seguir:

Figura 16 - Informação sobre Atualização do conteúdo Receita

Fonte: Goiás Transparente (2016).

O conteúdo acima se refere à Evolução da Receita Estadual e como se vê, também contém a informação da periodicidade da atualização e a última carga realizada.

Sobre o conteúdo que dispõe sobre a LAI, estão expostas no portal a legislação e regulamentação, além de um manual que explica a normativa quanto ao sigilo de informações. Sobre a responsabilização do servidor e as instâncias recursais, consta a informação quanto aos recursos, mas não se menciona nada sobre a responsabilização do servidor em caso de não atendimento à regulamentação. Em relação ao Sic (Serviço de Informação do Cliente) e e-Sic, há um informativo sobre o SIC, com informação sobre o atendimento presencial, mas faltam informações sobre sua regulamentação. Quanto ao e-SIC, há divulgação com destaque no lado direito da *homepage*, como se vê na Figura 17:

Figura 17 - Localização do acesso ao conteúdo e-Sic



Fonte: Goiás Transparente (2016)

Em relação a pontos que podem receber melhorias na dimensão Conteúdo e Visão Geral, um dos entraves a ser apresentado é sobre a transparência de informações institucionais, pois não há o registro da estrutura organizacional, competências, endereços e telefones das unidades e registro de horário de atendimento ao público, relativos ao órgão ao qual o portal está vinculado. Essas informações somente existem no próprio site da CGE, onde constam informações sobre organograma, horário de atendimento, telefones e endereço físico.

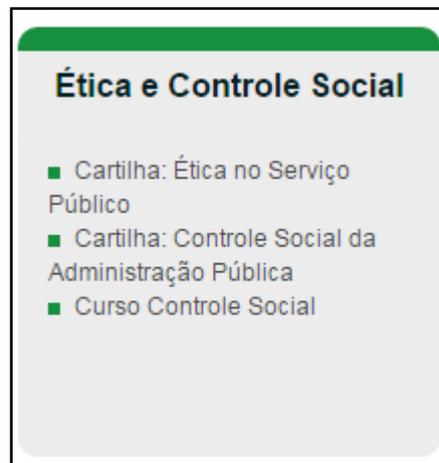
Acerca da clareza no escopo do site, o portal não apresenta detalhamento quanto ao assunto. Apresentam-se os objetivos e os serviços disponíveis, mas são utilizadas expressões como “dentre outros” e “principais objetivos”, caracterizando generalização, não detalhamento. Além disso, não há definição específica do público-alvo do portal, pois a informação contida faz menção apenas ao ‘cidadão’, não se especificando quem é o usuário final das diversas informações contidas no portal.

Essa falta de especificação prejudica outro critério de transparência, que é a adequação do conteúdo às necessidades específicas do público-alvo. Numa avaliação geral, o portal apresenta, como já foi dito, uma linguagem acessível e simples. Mas ao se analisar as informações sobre o uso dos recursos, nem sempre seu entendimento pode ser feito por todos

os cidadãos. O conteúdo do portal não está disponível em outros idiomas, o que limita o acesso ao conteúdo por estrangeiros, que são cidadãos, mesmo que não sejam desse território. Além disso, o portal informa os usuários sempre com a mesma linguagem técnica a respeito dos instrumentos, serviços e ações relativas à gestão de recursos.

Falta também alinhamento entre o conteúdo da página inicial e o propósito do portal. Segundo o portal, os principais objetivos são: a divulgação dos dados e informações referentes à execução orçamentária e financeira e dos programas de governo da administração pública direta e indireta; e o incentivo à participação do cidadão nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública, com a finalidade de contribuir para o controle social. Na página inicial, é perceptível a divulgação das informações sobre despesas, receitas, prestação de contas, mas falta o incentivo à participação do cidadão nos processos de planejamento. Para que se encontre algo sobre controle social, é necessário que o usuário clique em Acesso à Informação e encontre a seguinte indicação, presente na Figura 18.

Figura 18 - Conteúdo disponível sobre Controle Social



Fonte: Goiás Transparente (2016)

Como a Figura 18 mostra, o portal disponibiliza duas cartilhas (ética no serviço público e controle social da Administração Pública) além de um curso sobre controle social. Contudo essa disponibilização não é de fato, um incentivo à participação, configurando mais como uma informação como as demais.

Sobre o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, tem-se o conteúdo Programas e Ações, que apesar de informar que a atualização é

semanal, apresenta informações relativas ao PPA 2012-2015, conforme se vê na Figura 19 a seguir:

Figura 19 - Acompanhamento dos Programas e Ações do PPA disponível no portal



Fonte: Goiás Transparente (2016)

Para finalizar esta dimensão, segue o resumo dos pontos facilitadores e entraves percebidos na avaliação por meio do modelo TLS, apresentados no Quadro 25.

Quadro 25 - Pontos facilitadores e entraves percebidos na dimensão Conteúdo e Visão Geral

Dimensão Conteúdo e Visão Geral	
Facilitadores	Entraves
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação e descrição do portal • Mapa do portal compreensível e útil • Presença de sumário • Propósito condizente à missão do órgão que está vinculado • Conteúdos considerados importantes dispostos na <i>homepage</i> • Variedade de serviços on-line 	<ul style="list-style-type: none"> • Faltam informações sobre a responsabilização do servidor em caso de descumprimento a LAI • Falta a regulamentação do SIC • Faltam informações da CGE, órgão ao qual se vincula o portal • Erros de grafia • O escopo do portal não está devidamente detalhado • Falta definição do público-alvo • O portal não está disponível em outros idiomas • Falta alinhamento entre o propósito do portal e o conteúdo da <i>homepage</i> • Acompanhamento de programas e ações refere-se ao PPA não vigente

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

5.4 Dimensão Transparência Ativa

Entre as dimensões, a dimensão Transparência Ativa foi a que obteve o segundo menor aproveitamento (63,15%). Essa dimensão subdivide-se em Instrumentos de planejamento e orçamento, Despesa, Receita, Patrimônio Público e Prestação de Contas.

5.4.1 Instrumentos de planejamento e orçamento

Quanto aos instrumentos de planejamento e orçamento, que são as leis ordinárias do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), têm-se as seguintes considerações a serem feitas: não há menção no portal de que o Governo realize ou não audiências públicas para consultar a população durante a elaboração do orçamento, como também não estão expostos os fatores que influenciam a elaboração e planificação do orçamento.

O acesso aos textos das leis vigentes PPA, LDO e LOA estão disponibilizados no portal. Contudo, pela importância de tais instrumentos na gestão dos recursos públicos, deveriam receber destaque no portal e constar um caminho para cada uma na primeira página. Atualmente, o acesso se dá da seguinte forma:

1. Clicar em ACESSO À INFORMAÇÃO (na *homepage*)
2. Encontrar o banner PLANEJAMENTO e ORÇAMENTO
3. Clicar em PPA 2016-2019 para ter acesso ao PPA ou Clicar em ORÇAMENTO para ter acesso à LDO e LOA vigentes.

No caso do PPA, ao clicar no botão PPA 2016-2019, o usuário é redirecionado ao site da Secretaria de Planejamento, onde está disponível o planejamento vigente e anterior. Deve-se fazer o download do documento, que conta com 542 páginas e então procurar as informações desejadas. Caso o usuário não conheça a informação de que o PPA está disponível dentro do conteúdo ACESSO À INFORMAÇÃO, e deseje procurá-lo com o auxílio das ferramentas de busca, será direcionado para o PPA relativo aos anos de 2012 a 2015.

No caso da LDO, apesar de ser disponibilizado o acesso ao texto da lei e no final constar o botão para fazer o download dos anexos, a informação poderia estar com o acesso facilitado, pois o usuário deve ser conhecedor da obrigatoriedade da presença do anexo na LDO vigente e da anterior para saber encontrar a informação sobre metas fiscais. Por exemplo, se o usuário quiser verificar o demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia da receita previsto na LDO, deverá percorrer o caminho para acessar a LDO e depois, abrir o item 1 dos anexos da LDO, Anexo de Metas Fiscais, encontrar a informação no item 1.7 Demonstrativo 7 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

A LOA, apesar de seguir os mesmos passos do PPA e da LDO, possui maior número de informações requeridas no próprio texto da lei, o que facilita o acesso. Nos casos de pesquisa de informações, também é necessário fazer download de um anexo e pesquisar em seu conteúdo a informação desejada.

5.4.2 Despesas Públicas

Em relação à informação sobre Despesas Públicas, destaca-se primeiramente como ponto forte a disponibilização da execução da despesa orçamentária acumulada no ano e do valor empenhado das despesas com atualização em "tempo real" ou nos últimos sete dias. Isso pode ser observado no conteúdo GASTOS GOVERNAMENTAIS, subitens Execução orçamentária e Empenhos e Pagamentos, onde há a informação de que a atualização é diária.

Constam também os registros dos valores de dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar pagos, total desembolsado e restos a pagar a pagar, que podem ser obtidos no conteúdo GASTOS GOVERNAMENTAIS (*homepage*) ao se clicar em execução orçamentária. Os números do processo da execução quando necessários são informados, como é o caso das licitações.

Sobre os procedimentos licitatórios realizados e sobre os casos de dispensa ou inexigibilidade, as informações atendem todos os requisitos do modelo TLS. Seu conteúdo está disponível numa página desdobrada da *homepage*, onde constam as despesas. As informações dividem-se em: visão geral, licitações em andamento, concluídas, participantes de registros de preços, participantes das licitações, vencedores das licitações. Constam informações sobre os bens e serviços, o edital do processo licitatório, e seus respectivos trâmites.

Outro ponto favorável diz respeito às informações sobre ordens bancárias, como número de documento, data, unidade, gestora emitente, favorecido, valor e observação. Tais informações podem ser obtidas no conteúdo de EMPENHOS E PAGAMENTOS, inserido em DESPESAS (*homepage*).

Alguns pontos relativos às Despesas Públicas atendem parcialmente aos critérios avaliativos do modelo TLS. Sobre a disponibilização em tempo real ou nos últimos sete dias da liquidação ou o pagamento da despesa detalhados (por fonte, objeto/elemento de despesa, função, programas, natureza da despesa, unidade orçamentária e subfunção) há ressalvas a serem feitas. Apesar de haver atualização diária e informação das fontes dos recursos que financiaram o gasto, há problemas quanto a descrição detalhada. Caso a consulta ocorra no

conteúdo EMPENHOS E PAGAMENTOS, não haverá descrição detalhada por fonte, objeto/elemento de despesa, função, programas, natureza, unidade orçamentária e subfunção, com se vê na Figura 20 a seguir.

Figura 20 - Informações disponíveis no conteúdo Liquidações

Atualização Diária
Última Carga: 05/07/2016 04:52:44 AM

Fonte: BI - SiofiNet

Fontes: Empenhos, Liquidações, Pagamentos

Data Liquidação: 01/01/2016,07/05/2016
Unidade Orçamentária: Nenhum selecionado
Órgão: Nenhum selecionado
CNPJ: Nenhum selecionado
CPF: Nenhum selecionado
Nome do Favorecido: Nenhum selecionado

Exercício	Cod. Órgão Emitente	Órgão Emitente	CNPJ/CPF Favorecido	Nome Favorecido	Número do Empenho	Data Liquidação	Tipo Documento	Número do Documento de Liquidacao	Valor Liquidação (R\$)
2013	10050	GABINETE SEC. DA EDUCACAO	34.028.316/0001-03	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELEGRAFOS	00042	31/03/2016	Outros	201600006000725	176,90
	10241	FUNDAÇÃO AMPARO PESQ. E.GOIAS - FAPEG	08.250.171/0001-80	ATIVA COM PROD AGRO-AMBIENTAIS SERVICOS LTDA ME	00042	13/05/2016	Fatura	107205	26,75
			10.220.913/0001-77	CERAMICA ESTRELA INDUSTRIAL LTDA-ME	00044	18/01/2016	Outros	TECNOVA -2ª PARCELA	135,080.10
						17/02/2016	Outros	TECNOVA-2ª PARCELA	103,890.00

Fonte: Goiás Transparente (2016).

Mas caso a consulta seja feita no conteúdo GASTOS GOVERNAMENTAIS, constarão algumas dessas informações, tais como: nome do órgão, grupo de despesa, subelemento da despesa, CPF ou CNPJ do beneficiário, nome do beneficiário e os valores empenhados, liquidados ou pagos. Observe a Figura 21:

Figura 21 - Informações disponíveis no conteúdo Gastos Governamentais

Nome do Órgão	Grupo de Despesa	Subelemento de despesa	CPF ou CNPJ do Beneficiário	Nome do Beneficiário	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
AG. GOIANA DE REG. CONT. E FISC. S.PUBL	INVESTIMENTOS	4.4.90.52.03 - Aparelhos e Equipamentos de Comunicação	00.905.760/0003-00	PAPELARIA TRIBUTARIA LTDA	3,118.50	3,118.50	3,118.50
		4.4.90.52.22 - Máquinas, Utensílios e Equipamentos Diversos	01.608.488/0008-73	HOHL MAQUINAS AGRICOLAS LTDA	4,342.00	4,342.00	4,342.00
		4.4.90.52.24 - Mobiliário em Geral	01.488.892/0001-84	COB FERRAGENS LTDA	609.00	609.00	609.00

Fonte: Goiás Transparente (2016).

Como se pode observar nas Figuras 21 e 22, o portal apresenta duas possibilidades de consultas, mas ambas não respondem com completude os quesitos de transparência exigidos pelo modelo.

Sobre as despesas com servidores, estão disponíveis as seguintes informações: nome, cargo, vínculo, a remuneração, o total de proventos, os descontos e o valor líquido do salário. Contudo, faltam informações sobre encargos sociais.

Figura 22 - Informação disponível sobre despesas com servidores

Órgão Transp	Nome do Servidor	Nome do cargo efetivo, comissionado e temporário	Classe/Nível/Ref	Símbolo	Função	Referência	Símbolo	Tipo Vínculo	Valor do Provento (R\$)	Abono de férias / Férias CLT (R\$)	Valor 13º (R\$)	Proventos do mês (R\$)	Valor Corte Teto (R\$)	Demais Descontos (R\$)	Valor Líquido (R\$)
POLICIA CIVIL	LORENNIA DANTAS LARA	Escrivão de Polícia - 16.900	Esp	NM-AP	Não se Aplica	Não se Aplica	Não se Aplica	EFETIVO	9,997,97	1,286,57	0,00	8,711,40	0,00	4,963,71	5,034,26

Fonte: Goiás Transparente (2016)

A respeito das informações sobre pessoa física ou jurídica beneficiária de pagamento das despesas, embora estejam presentes informações com o CPF ou CNPJ do beneficiário, não consta o número da conta corrente desse beneficiário. Faltam também informações sobre desembolsos de operações independentes de execução orçamentária, conforme requer o critério do modelo TLS.

Ainda dentro da subdimensão Despesa Pública, há itens que não foram atendidos. Um exemplo disso diz respeito ao quesito que avalia informações sobre os convênios, contratos de repasse (transferências voluntárias e termos de parceria. O portal Goiás Transparente não faz a evidenciação adequada das informações. Apesar de haver o *link* de convênios, as informações não são completas e os convênios que constam no site com a União, por exemplo, começaram a vigor no ano de 2008 e todos já chegaram ao fim da vigência. Suas publicações são dos anos de 2010 a 2014 e, portanto, falta atualização dos arquivos. Quanto aos convênios com estados e municípios, a atualização é de 30.07.2015, conforme informa o portal ao se clicar no link Convênios do Estado com entidades e prefeituras, que redireciona para o site da Casa Civil do Estado de Goiás, o qual apresenta as informações mostradas na Figura 23 a seguir:

Figura 23 - Informações disponíveis no conteúdo Convênio

The screenshot shows a web browser window with the URL www.casacivil.go.gov.br/post/ver/110832/convenios2. The page has a dark blue header with a search bar containing the text "Procure o que você precisa: digite aqui." and an "OK" button. Below the header is a navigation menu with links for "SECRETARIA", "PESQUISA LEGISLAÇÃO", "LINKS ÚTEIS", "FALE CONOSCO", and "ACESSO À INFORMAÇÃO". The main content area is divided into two columns. The left column, titled "Áreas de Atuação", lists various legislative categories under "LEGISLAÇÃO FEDERAL" and "LEGISLAÇÃO ESTADUAL". The right column, titled "CONVÊNIOS (SEGOV)", contains a red-bordered box around the "Convênios" section. This section displays the date "03/08/2011 17h12 - Atualizado em 30/07/2015 10h57" and a list of links: "Check List - Entidades", "Check List - Municípios", "Modelo de Placas", "Modelo Plotagem", "Anexo de Prestação de Contas", and "Modelo de Carimbo".

Fonte: Goiás Transparente (2016).

5.4.3 Receita Pública

Na subdimensão receita pública, o portal Goiás Transparente fornece informação dos valores da receita segregando-os por órgãos, categorias econômicas e origem. Não constam os valores sobre os recursos extraordinários e as informações sobre receita são divididas em receita prevista e receita realizada, sem detalhamento das etapas da receita (planejamento: previsão e lançamento e execução: lançamento, arrecadação, recolhimento). Observe a Figura 24:

Figura 24 - Informação disponível sobre Receita Pública



Fonte: Goiás Transparente (2016).

A execução da receita por natureza e a receita acumulada no ano não são disponibilizadas em tempo real ou nos últimos sete dias. As receitas são disponibilizadas mensalmente e, de fato, nem isso ocorre no Portal da Transparência. No dia da pesquisa desse item avaliativo (22.06.16), a informação era de que a última atualização ocorreu em 02 de abril de 2016 e segundo o portal ela ocorre mensalmente. Faltam também relatórios mensais que façam a comparação entre receita realizada e a prevista, pois as receitas são demonstradas em forma de gráficos e tabelas e também na apresentação da Audiência Pública sobre Avaliação das Metas Fiscais, mas por quadrimestres.

5.4.4 Patrimônio público

Na dimensão Patrimônio Público observou-se o seguinte: as informações sobre o patrimônio mobiliário estão no conteúdo Prestação de Contas, disponível na *homepage* e dizem respeito a qual órgão pertencem, a qual grupo pertencem, seu estado de conservação e o ano de sua aquisição. Faltam informações sobre as depreciações devidamente apropriadas e os valores individualizados dos ativos, como se pode observar na Figura 25, a seguir.

Figura 25 - Informação disponível sobre Patrimônio

Visão Geral sobre Patrimônio

Atualização Semanal
Última Carga: 6/19/2016 5:05:02 PM

Órgão: AGENCIA BRASIL CENTRAL
Grupo: Nenhum selecionado
Estado de conservação: Nenhum selecionado
Tipo de aquisição: Nenhum selecionado
Ano da aquisição: Nenhum selecionado

Grupo	Espécie	Ano da aquisição	Quantidade	Valor do patrimônio agregado
SEGURANCA, INDUSTRIAIS, ELETRODOMESTICO, REFRIGERACAO	EQUIPAMENTO	2013	11	R\$537,000.00
Grand Total			11	R\$537,000.00

[Export](#)

Fonte: Goiás Transparente (2016)

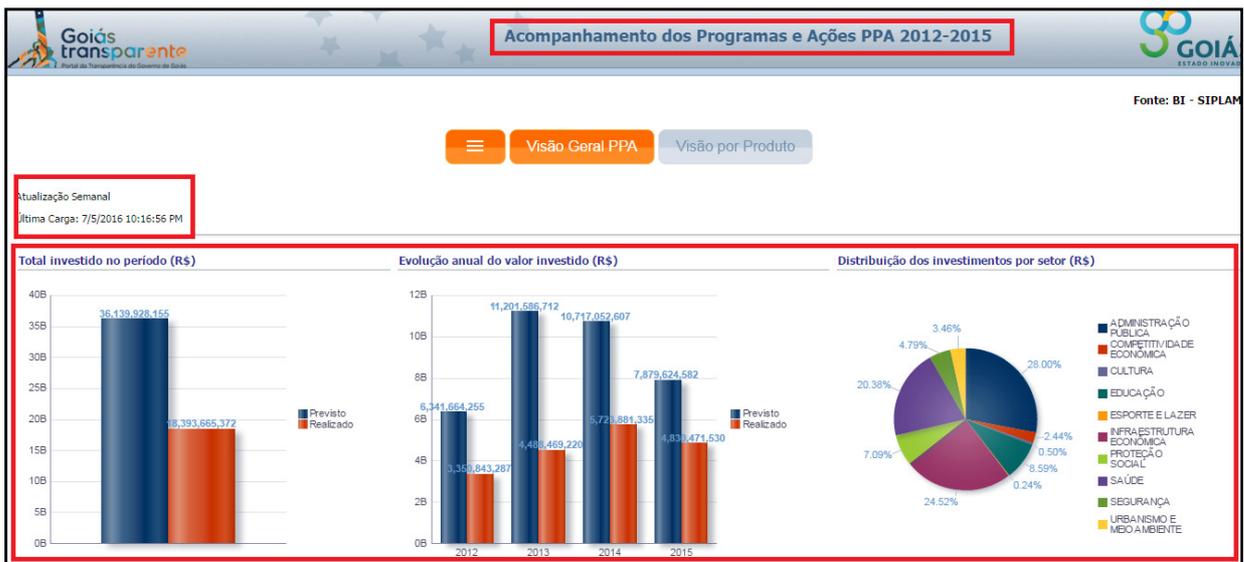
5.4.5 Prestação de Contas

A dimensão prestação de contas inclui fundamentalmente a avaliação da presença de relatórios da gestão de recursos pelo Governo Estadual. Merece destaque o relatório do PPA 2016-2019, que pode ser acessado em ACESSO À INFORMAÇÃO – ORÇAMENTO-PPA 2016-2019. Esse documento procura descrever a estrutura macroeconômica e fiscal do governo e suas políticas e prioridades para orientar as estimativas. Além do PPA, também estão presentes relatórios da LOA, LDO – visualizados no conteúdo Acesso à Informação – Planejamento e Orçamento e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório da Gestão Fiscal (RGF), que podem ser consultados no conteúdo Prestação de Contas – Gestão Fiscal – Relatório da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, o portal Goiás Transparente conta com uma apresentação de documentos sobre Audiências Públicas de Avaliação das Metas Fiscais, realizada por quadrimestres. E ainda, há outro documento denominado Consolidação das Ações e Programas dos Órgãos e Entidades que compila as informações prestadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, segundo as diretrizes estabelecidas no PPA.

Sobre a presença de peças explicativas que demonstrem a aplicação social dos recursos, pode-se observar que no conteúdo Despesas (localizado na *homepage*) pode ser realizado o acompanhamento de ações e programas por meio de tabelas e gráficos que demonstram os gastos por programas priorizados pelo PPA. O problema existente é que a informação está defasada, já que somente apresenta resultados do PPA anterior e as peças são demonstrativas, não explicativas, como é possível notar na Figura 26:

Figura 26 - Informação disponível sobre o acompanhamento do PPA



Fonte: Goiás Transparente (2016).

Sobre os relatórios de controle interno, observam-se suas presenças, contudo, o último publicado refere-se ao ano de 2014, faltando tempestividade na informação. São ausentes também relatórios que explanem sobre avaliação em longo prazo da sustentabilidade das políticas públicas quando da mudança na receita ou despesas públicas e não constam calendários que antecipem a divulgação de informações fiscais anunciadas e cumpridas.

A seguir, no Quadro 26, o resumo de pontos facilitadores e entraves encontrados na dimensão Transparência Ativa do Portal Goiás Transparente.

Quadro 26 - Pontos facilitadores e entraves percebidos na dimensão Transparência Ativa

Dimensão Transparência Ativa	
Pontos facilitadores	Entraves
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilização diária da execução da despesa acumulada • Registro dos valores das despesas • Informações sobre os processos licitatórios • Informações sobre ordens bancárias • Presença de relatórios dos instrumentos de planejamento e orçamento • Presença do RREO e do RGF • Resumo de Audiência Públicas sobre Avaliação de Metas Fiscais • Documento de Consolidação das ações e programas do Governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de destaque para os instrumentos de planejamento e orçamento • Falta de resumo didático dos instrumentos de planejamento e orçamento • Informações sobre liquidação e pagamento de despesas pouco detalhadas • Informação com despesas com servidores incompleta • Informação sobre beneficiários de pagamentos incompleta • Informações desatualizadas sobre Convênios • Informações sobre Receitas Públicas pouco detalhadas • Informações sobre Receitas Públicas não tempestivas • Patrimônio público sem valores individualizados e sem depreciação contabilizada • Relatórios de Controle Interno não tempestivos

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

5.5 Avaliação geral do Portal Goiás Transparente

Passando à avaliação do Portal Goiás Transparente, observa-se que sua pontuação geral de 100 pontos equivaleu a 69,37% de aproveitamento total aos itens avaliativos do modelo TLS. A pontuação das dimensões variou entre 62,85% (Dimensão Conteúdo e Visão Geral) e 100% (Dimensão Transparência Passiva) de aproveitamento. Dentro desses parâmetros, o portal Goiás Transparente, sob a avaliação do modelo TLS de Transparência, foi classificado com médio nível de Transparência.

Vale lembrar, que segundo a escala do IDHM proposta nesta pesquisa, o índice alcançado pelo portal está muito próximo do limite superior desse nível, o que merece atenção dos gestores públicos. A classificação obtida recomenda, portanto, em médio nível o portal como instrumento eletrônico público que possibilita ao cidadão o livre exercício do controle sobre os atos de seus governantes e uma participação no processo decisório de um maior número de pessoas e de qualidade argumentativa.

Diante dos pontos facilitadores que o portal apresentou, resta aos gestores públicos aprimorarem os pontos que dificultam a transparência. Dessa forma, a seguir serão apresentadas as propostas de intervenção para cada entrave analisado no portal.

6 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

Em três dimensões foram observados pontos de entrave na transparência do portal Goiás Transparente. A seguir, para cada entrave apresentado, será realizada a(s) recomendação(ões) a partir dos critérios avaliados no modelo TLS.

6.1 Dimensão Transparência Passiva

Não há propostas, visto que a dimensão obteve total aproveitamento na avaliação promovida no mês de dezembro do ano de 2015, pela CGU.

6.2 Dimensão Usabilidade e Funcionalidade

a) Entrave: o portal não oferece diferenciação para os *links* visitados e não visitados, o que pode atrapalhar a navegação do usuário.

Recomendação: oferecer diferenciação entre *links* visitados e não visitados, auxiliando a navegação para que o usuário saiba quais foram os conteúdos visitados.

b) Entrave: os *links* não indicam que, ao serem clicados, poderão acionar outros recursos e caso um *link* requeira interação do usuário, nem sempre são fornecidas instruções essenciais antes que a interação ocorra.

Recomendação: disponibilizar mecanismos que expliquem ao usuário que, ao se clicar num link específico, outros recursos poderão ser acionados, como a interação entre usuário e portal, necessidade de programas específicos para áudio, gráficos e outras funcionalidades.

c) Entrave: Falhas no serviço de busca disponibilizado pelas ferramentas BUSCA e ASSISTENTE VIRTUAL.

Recomendação: ajustar as ferramentas de busca e assistente virtual de forma que ambas direcionem o usuário para o mesmo destino e que este realmente seja o que ele deseja pesquisar.

d) Entrave: O portal não é criptografado, não especifica política de privacidade e segurança dos dados e não constam outras informações sobre segurança.

Recomendação: reavaliar a política de segurança do portal, de forma a obter mais confiança nas informações disponibilizadas pelos gestores públicos.

e) Entrave: Falta incentivo para criação de comunidades ou fóruns ou salas de bate papo sobre interesses específicos. Apesar de haver possibilidade de o usuário arguir o

Poder Público sobre a gestão dos recursos, falta um espaço de debate no portal, onde os usuários possam trocar informações e opiniões.

Recomendação: Criar um canal de comunicação, preferencialmente com destaque na *homepage*, destinado a Fóruns Públicos, Consultas à opinião pública e Bate-papos entre os usuários e algum representante do Poder Público.

6.3 Dimensão Conteúdo e Visão Geral

a) Entrave: Sobre a responsabilização do servidor e as instâncias recursais, consta a informação quanto às instâncias recursais, mas não se menciona nada sobre a responsabilização do servidor em caso de não atendimento à regulamentação.

Recomendação: Extrair da LAI as informações sobre a responsabilização do servidor em caso de não atendimento à regulamentação e disponibilizar de forma didática seu conteúdo no portal, dentro do conteúdo *e-sic*.

b) Entrave: Faltam informações sobre a regulamentação do SIC.

Recomendação: Buscar na LAI a regulamentação do SIC e disponibilizá-la de forma didática no portal, dentro do conteúdo SIC.

c) Entrave: falta de transparência de informações institucionais no portal Goiás Transparente, que é de responsabilidade da CGE.

Recomendação: Acrescentar na *homepage*, um banner com conteúdo institucional da CGE, informando a estrutura organizacional, as competências, os endereços e os telefones das unidades e registro de horário de atendimento ao público.

d) Entrave: o portal não apresenta detalhamento e clareza em seu escopo. São utilizadas expressões como “dentre outros” e “principais objetivos”, caracterizando generalização. Além disso, não há definição específica do público-alvo do portal, pois a informação contida faz menção apenas ao ‘cidadão’, não se especificando quem é o usuário final das diversas informações contidas no portal e não oferecendo adequação do conteúdo às necessidades específicas do público-alvo.

Recomendação: Reavaliar a redação sobre o escopo do portal, especificar todos os objetivos, evitar expressões que gerem dúvidas e interpretações estendidas por parte do usuário. Definir a quem se destina o conteúdo do portal e dedicar versões de relatórios e outras informações a grupos de interesse, adaptando, se possível, a linguagem do portal para melhor entendimento.

e) Entrave: O conteúdo do portal não está disponível em outros idiomas, o que limita o acesso ao conteúdo pessoas que não tem proficiência na língua portuguesa.

Recomendação: Disponibilizar o conteúdo do portal para outros idiomas, no mínimo para a língua inglesa e quando possível para a língua espanhola.

f) Entrave: falta de alinhamento entre o conteúdo da página inicial e o propósito do portal quanto ao incentivo da participação do cidadão nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública.

Recomendação: Inserir a Cartilha Ética e Controle Social na *homepage* ou em outro lugar de destaque, pois atualmente ela está localizada dentro do conteúdo Acesso à Informação. Incentivar dentro do portal a participação do cidadão no acompanhamento das ações da gestão pública, com a finalidade de que o cidadão exerça o controle social que lhe é direito.

g) Entrave: o conteúdo disponibilizado no link Programas e Ações, que apesar de informar que possui atualização semanal, apresenta informações relativas ao PPA 2012-2015.

Recomendação: Atualizar o conteúdo da página Acompanhamento de Programas e Ações, inserindo informações do PPA vigente (2016-2019) para consulta.

h) Entrave: em relação à escrita do conteúdo, foram encontrados erros de grafia, digitação e gramática.

Recomendação: propor revisão ortográfica e das normas cultas da língua portuguesa pra evitar mau entendimento por parte do usuário.

6.4 Dimensão Transparência Ativa

a) Entrave - não há menção no portal de que o Governo realize ou não audiências públicas para consultar a população durante a elaboração do orçamento, como também não estão expostos os fatores que influenciam a elaboração e planificação do orçamento.

Recomendação: disponibilizar, caso exista, um resumo didático das audiências públicas para consultar a população sobre elaboração do orçamento. Expor em destaque no portal os fatores que influenciam a elaboração e planificação dos instrumentos de orçamento público – PPA, LOA, LDO.

b) Entrave: Os textos das leis vigentes PPA, LDO e LOA estão disponibilizados no portal, mas não recebem o destaque devido no site.

Recomendação: Dada a importância essencial desses três instrumentos de planejamento da Administração Pública e por serem os direcionadores dos itens como

Despesa, Receita, Patrimônio Público e Prestação de Contas, tais conteúdos poderiam estar na *homepage* ao lado de seus assuntos conseqüentes. Além disso, poderiam dispor de um relatório resumido e didático, explicando aos usuários da informação os principais pontos de cada lei.

c) **Entrave:** Quanto às informações sobre Despesas Públicas falta maior detalhamento há problemas quanto a descrição detalhada dos gastos. Quando a consulta ocorre no conteúdo EMPENHOS E PAGAMENTOS, não há descrição detalhada por fonte, objeto/elemento de despesa, função, programas, natureza, unidade orçamentária e subfunção. Mas, caso a consulta seja feita pelo conteúdo GASTOS GOVERNAMENTAIS, constarão algumas dessas informações, tais como: nome do órgão, grupo de despesa, subelemento da despesa, CPF ou CNPJ do beneficiário, nome do beneficiário e os valores empenhados, liquidados ou pagos. O portal apresenta duas possibilidades de consultas, mas ambas não respondem com completude os quesitos de transparência exigidos pelo modelo.

Recomendação: As duas possibilidades de consulta (EMPENHOS E PAGAMENTOS e GASTOS GOVERNAMENTAIS) devem fornecer informações com completude, isto é, descrever detalhadamente os gastos conforme as seguintes classificações: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, subfunção, programa, ação, subtítulo), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade da aplicação, elemento de despesa e subelemento de despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, remuneração e todas as informações vinculadas); Ainda sobre as despesas, se há informação da fonte dos recursos que financiaram o gasto.

d) **Entrave:** faltam algumas informações sobre as despesas com servidores.

Recomendação: estão disponíveis informações sobre nome, cargo, vínculo, a remuneração, o total de proventos, os descontos e o valor líquido do salário. Contudo, não há informações sobre encargos sociais, e por isso, estas devem ser incluídas.

e) **Entrave:** A respeito das informações sobre pessoa física ou jurídica beneficiária de pagamento das despesas, não consta o número da conta corrente dos beneficiários e não há informações sobre desembolsos de operações independentes de execução orçamentária.

Recomendação: Incluir o número da conta corrente dos beneficiários (pessoa física e pessoa jurídica) nas informações que prestam contas desses gastos; incluir os desembolsos de operações independentes de execução orçamentária; disponibilizar tais informações no portal.

f) **Entrave:** O portal Goiás Transparente não faz a evidenciação adequada das informações sobre convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Apesar de haver o

link de convênios, as informações não estão atualizadas e mesmo que estivessem, não se tratam de informações completas.

Recomendação: Atualizar arquivos sobre todos os convênios mantidos pelo Executivo estadual e disponibilizá-los de forma completa no portal da transparência. Os seguintes dados devem ser disponibilizados: número, concedente, responsável concedente, conveniente, responsável conveniente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado.

f) Entrave: quanto às receitas públicas, não constam os valores sobre os recursos extraordinários e as informações sobre receita são divididas em receita prevista e receita realizada, sem detalhamento das etapas da receita (planejamento: previsão e lançamento e execução: lançamento, arrecadação, recolhimento).

Recomendação: incluir e disponibilizar no portal as seguintes informações: valores sobre os recursos extraordinários, detalhamento das etapas da receita – planejamento e execução.

g) Entrave: a execução da receita por natureza e a receita acumulada no ano não são disponibilizadas em tempo real ou nos últimos sete dias. As receitas são disponibilizadas mensalmente e, de fato, nem isso ocorre no Portal da Transparência.

Recomendação: Atualizar em tempo real ou nos últimos sete dias as informações sobre execução da receita por natureza e a receita acumulada no ano. Disponibilizar a informação atualizada no conteúdo RECEITAS PÚBLICAS do portal.

h) Entrave: faltam relatórios mensais que façam a comparação entre receita realizada e a prevista, pois as receitas são demonstradas em forma de gráficos e tabelas e também na apresentação da Audiência Pública sobre Avaliação das Metas Fiscais, mas por quadrimestres.

Recomendação: elaborar e disponibilizar no conteúdo RECEITAS PÚBLICAS do portal Goiás Transparente os relatórios mensais comparativos entre receita realizada e prevista.

i) Entrave: Sobre o acompanhamento de ações e programas por meio de tabelas e gráficos que demonstram os gastos por programas priorizados pelo PPA (presente no conteúdo DESPESAS), os problemas existentes são: a informação está defasada, já que somente apresenta resultados do PPA anterior (2012-2015) e as peças são demonstrativas, mas não explicativas, o que pode comprometer o nível de compreensão do usuário.

Recomendação: Atualizar e disponibilizar as informações sobre acompanhamento de ações e programas do PPA vigente (2016-2019), inserindo-as no conteúdo DESPESAS. Sobre

o formato das peças, incluir informações explicativas, que possibilitem maior compreensão por parte do usuário.

j) Entrave: sobre o patrimônio público faltam informações sobre as depreciações devidamente apropriadas e os valores individualizados dos ativos.

Recomendação: fazer levantamento dos componentes que formam o patrimônio público e informar os valores individualizados dos ativos, inclusive contabilizando adequadamente suas depreciações acumuladas.

l) Entrave: a respeito dos relatórios de controle interno, o último publicado refere-se ao ano de 2014, faltando tempestividade na informação. Sobre os relatórios de avaliação em longo prazo da sustentabilidade das políticas públicas, estes não estão presentes. Também não há calendários que antecipem a divulgação de informações fiscais anunciadas e cumpridas.

Recomendação: atualizar e disponibilizar os relatórios de controle interno; desenvolver e disponibilizar relatórios de avaliação em longo prazo da sustentabilidade das políticas públicas e também calendários que antecipem a divulgação de informações fiscais anunciadas e cumpridas. Após isso, incluir todas as informações no conteúdo PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Mostrados os pontos facilitadores e entraves percebidos em cada dimensão e pontuadas as propostas de intervenção, o Quadro 27 a seguir, resume os principais entraves do portal Goiás Transparente sob a luz do modelo TLS, apresentando também propostas de intervenção que visam qualificar o portal para que este seja instrumento recomendado de consulta a informações sobre a gestão dos recursos públicos.

Quadro 27 - Pontos facilitadores e propostas de intervenção sugeridas ao Portal Goiás Transparente sob avaliação do modelo TLS

Dimensão Conteúdo e Visão Geral	
Entraves	Propostas de intervenção
<ul style="list-style-type: none"> • Faltam informações sobre a responsabilização do servidor em caso de descumprimento a LAI • Falta a regulamentação do SIC • Faltam informações da CGE, órgão ao qual se vincula o portal • O escopo do portal não está devidamente detalhado • Falta definição do público-alvo • O portal não está disponível em outros idiomas • Falta alinhamento entre o propósito do portal e o conteúdo da <i>homepage</i> • Acompanhamento de programas e ações refere-se ao PPA não vigente • Erros de grafia 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar informações sobre a responsabilização do servidor em caso de descumprimento da LAI. • Disponibilizar a regulamentação do SIC • Disponibilizar informações da CGE • Detalhar o escopo do portal • Definir o público-alvo do portal • Disponibilizar consulta do portal em outros idiomas • Fazer alinhamento entre o propósito do portal e o conteúdo da <i>homepage</i> • Disponibilizar programas e ações referentes ao PPA vigente • Corrigir erros de grafia encontrados •
Dimensão Transparência Ativa	
Entraves	Proposta de intervenção
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de destaque para os instrumentos de planejamento e orçamento • Falta de resumo didático dos instrumentos de planejamento e orçamento • Informações sobre liquidação e pagamento de despesas pouco detalhadas • Informação com despesas com servidores incompleta • Informação sobre beneficiários de pagamentos incompleta • Informações desatualizadas sobre Convênios • Informações sobre Receitas Públicas pouco detalhadas • Informações sobre Receitas Públicas não tempestivas • Patrimônio público sem valores individualizados e sem depreciação contabilizada • Relatórios de Controle Interno não tempestivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar em destaque na <i>homepage</i> os instrumentos de planejamento e orçamento • Disponibilizar peça didática e explicativa sobre os instrumentos de planejamento e orçamento • Detalhar e disponibilizar as informações sobre liquidação e pagamento de despesas • Detalhar e disponibilizar as informações sobre os servidores • Detalhar e disponibilizar as informações sobre os beneficiários de pagamentos • Atualizar e disponibilizar as informações sobre convênios • Detalhar, atualizar e disponibilizar as informações sobre as receitas públicas • Disponibilizar informações sobre o patrimônio com valores individualizados e com depreciação acumulada contabilizada • Atualizar e disponibilizar os relatórios de controle interno
Dimensão Usabilidade e Funcionalidade	
Entraves	Proposta de intervenção
<ul style="list-style-type: none"> • Falhas nas ferramentas de busca • Falta de instrução para interação • Falta de diferenciação entre links visitados e não visitados • Falta de incentivo para a criação de espaço para debate entre os usuários e o poder público 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrigir erros nas ferramentas de busca • Redigir instruções para que ocorra interação dos usuários • Diferenciar links visitados e não visitados • Incentivar a criação de espaço para debate entre os usuários e o poder público

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

7 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

O modelo TLS proposta neste trabalho apresentou um checklist que incorporou qualidades de transparência e *accountability*, cujo cumprimento pelos portais eletrônicos de transparência pode levar aos cidadãos a real possibilidade de que esses exerçam o controle social da gestão da coisa pública.

O modelo TLS surge como uma ferramenta democrática disponível a todos. A sociedade por meio da aplicação do referido modelo pode avaliar a qualidade dos portais eletrônicos de qualquer esfera de governo e assim, cobrar com objetividade a melhoria das informações. Já os governos, podem aplicar os quesitos do modelo em seus portais eletrônicos de transparência e oferecer à sociedade informações mais completas, tempestivas e claras, de forma que possibilitem o controle social.

Aplicada no portal Goiás Transparente, o modelo TLS teve uma aderência de 69,37%, o que conferiu ao portal um nível médio de transparência. Os pontos facilitadores foram destacados e para os entraves observados foram propostas intervenções.

As intervenções tiveram a finalidade de oferecer ao portal eletrônico maior transparência da gestão dos recursos públicos. Como já foi dito, a transparência não tem finalidade em si, mas possibilita por parte da Administração Pública, *accountability* e o exercício democrático participativo-deliberativo.

Os entraves observados podem comprometer a *accountability* e o exercício democrático participativo-deliberativo, pois o portal deveria alcançar o maior número de pessoas possível e focar na qualidade das informações oferecidas aos cidadãos. Além disso, os portais eletrônicos devem ser sempre confiáveis, claros e didáticos para os usuários.

O portal Goiás Transparente nem sempre apresenta-se confiável, pois contém algumas informações desatualizadas e incompletas. Nem sempre traz clareza a todos os cidadãos em seus conteúdos orçamentários, dificultando compreensão dos usuários. Nem sempre é didático, pois traz relatórios às vezes extensos e cujo o acesso não é simplificado, mas se faz por vários passos e cliques. Suas ferramentas de busca nem sempre apontam para o mesmo conteúdo ou para o conteúdo adequado. Além disso, no portal falta incentivo ao controle social e falta a promoção de debates e fóruns entre usuários e também com o poder público.

Para corroborar essa avaliação, é fundamental a retomada da revisão literária para subsidiá-la.

A democracia brasileira concentra-se na ideia de que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente e por meio de representante eleitos. Segundo Faria(2014), vive-se uma

democracia participativa-deliberativa, na qual há a preocupação com a inclusão máxima de diversos atores na aferição das vontades coletivas e na qualidade do diálogo e debate que devem preceder as decisões. Lago (2008) observa que devem ser inseridos mecanismos que proporcionem engajamento do povo nas questões políticas. Dito isso, é útil lembrar que para Habermas (1997), são necessárias discussões em esferas públicas a propósito das decisões políticas a serem tomadas. Contudo, Schumpeter (1984) alerta que o exercício democrático requer conhecimento e que o povo não possui capacidade técnica para opinar, não gerando uma opinião pública.

Nesse contexto do exercício democrático o conceito de *accountability*, no sentido da obrigação governamental de prestar contas ao cidadão, vem oferecer subsídios ao exercício da democracia participativa-deliberativa. Essa obrigação ou *answerability* proposta por Schedler (1999) tem a finalidade de promover o diálogo público entre o gestor e o cidadão. Mas, para que o diálogo ocorra são necessárias práticas de transparência pública que permitam submeter o Estado ao controle social dos cidadãos.

A transparência, como observou Neto (2014) depende de “quão visível” é a informação e “quão bem” essa visibilidade conduz a inferências corretas. Ao cumprirem esses requisitos, a transparência pública pode ser considerada como ferramenta anti corrupção e de gestão de assuntos públicos, como classificaram Zuccoloto, Teixeira e Riccio (2015).

Os parâmetros de transparência a serem observados nessa avaliação, emergiram da síntese de oito referências mensuradoras da transparência em sites públicos governamentais. Villela (2003) preocupou-se com a qualidade do uso da tecnologia na produção de um portal útil que possibilitasse acesso facilitado e promovesse comunicação entre governo e sociedade. Rothberg e de De Paula Liberato (2013) verificaram como a disponibilidade de informações de gestão podem contribuir para avanços democráticos. Viana *et al* (2012) adotaram requisitos internacionais que pudessem auxiliar para se chegar num modelo que favorecesse *accountability*. Leite Filho, Colares e Andrade (2015) observaram o cumprimento da LRF quanto à disponibilização de informações sobre execução orçamentária e financeira de entes da federação. Sob a ótica legal, três dispositivos foram trazidos para análise de transparência, a saber: Lei de transparência, LAI e EBT. Os três objetivaram oferecer maior publicidade, detalhamento, tempestividade e completude das informações, mantendo o foco final sempre no cidadão. A Lei da Transparência, de modo geral, preocupou-se com a disponibilização de informações sobre o orçamento público; a LAI dispôs um conteúdo mínimo relacionado à Transparência Ativa e sobre ferramentas e suporte de navegação; e EBT, única ferramenta de mensuração de transparência do poder público federal, preocupou-se com a disponibilização

da legislação e regulamentação da LAI e do SIC. Por fim, a sociedade civil também se organizou para avaliar a gestão dos recursos públicos. A organização Contas Abertas, com vistas a estimular o controle social, lançou o Índice de Transparência ancorado em três dimensões avaliativas: conteúdo orçamentário, série histórica e frequência de atualização e usabilidade.

Como o portal Goiás Transparente não incentiva a participação social e nem sempre oferece base confiável e acessível de informação, é pouco provável que ele possibilite a prestação de contas e o exercício democrático deliberativo de forma eficaz, visto que segundo ROCHA (2011) aos governantes cabe a obrigação de prestar contas de suas ações e aos cidadãos, o papel de vigilância sobre os atos de seus governantes. Portanto, o portal Goiás Transparente não é um instrumento pleno de *accountability* e de democracia, já que sua função de controle social por vezes está prejudicada pela má execução de algumas evidenciações e falta de incentivo ao exercício democrático. Por isso, apesar de possuir um médio nível de transparência, o portal recebeu propostas de intervenção, para que de fato, possa ser ponto de partida para o exercício democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Baseado na tríade Democracia, *Accountability* e Transparência, este trabalho criou um modelo de avaliação para os portais eletrônicos de transparência pública brasileiros, para responder o seguinte problema de pesquisa: quais os critérios obrigatórios e desejáveis devem ser observados em portais eletrônicos de transparência brasileiros, de modo que incorporem elementos de transparência e *accountability* e permitam, por parte da Administração Pública, o exercício da democracia participativa-deliberativa?

O objetivo principal foi desenhar um modelo de avaliação de transparência pública que conseguisse reunir tais critérios – o Modelo TLS. Tal modelo, após refinamento, foi aplicado no portal Goiás Transparente – o portal de transparência do Poder Executivo do Estado de Goiás.

Para que se chegasse no modelo TLS, alguns passos tiveram que ser dados. O primeiro deles foi a identificação dos critérios de transparência e *accountability* desejáveis encontrados na literatura científica. O segundo, foi a identificação dos mesmos critérios na legislação brasileira, os quais obrigam os portais eletrônicos de transparência pública a informarem sobre a gestão de recursos públicos ao cidadão. E o terceiro foi a identificação desses critérios em mensurações feita pela sociedade civil para qualificar os portais eletrônicos de transparência pública.

A base teórica do modelo TLS foi desenvolvida a partir dos seguintes trabalhos: Vilella (2003), que apresentou o modelo baseado em Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade; Rothberb e De Paula Liberato (2013), que apresentaram um modelo baseado em Informações sobre Políticas Públicas; Viana *et al.* (2012), que apresentaram um modelo de checklist composto por critérios internacionais de transparência e; Leite Filho, Colares e Andrade (2015), que mensuraram a transparência por meio da avaliação do conteúdo e *disclosure* da receita e despesa públicas. A base legal contou com subsídios da Lei de Transparência, LAI e EBT, trazendo inclusive resultados de pesquisa realizada no ano de 2015 sobre o objeto de estudo em questão. A base de pesquisa advinda da sociedade civil é de uma organização reconhecida no país por estimular o cidadão a acompanhar e fiscalizar a gestão de recursos públicos – A Associação Contas Abertas, por meio de seu Índice de Transparência.

A partir daí, os quesitos foram compreendidos e sintetizados, para que pudessem formar uma nova avaliação, o modelo TLS, a qual sintetizou os critérios desejáveis e necessários que devem ser observados em portais eletrônicos de transparência brasileiros, de modo que incorporem elementos de transparência e *accountability* e auxiliem, por parte da

Administração Pública, o exercício da democracia deliberativa. Chegou-se a 109 itens avaliativos, distribuídos em quatro dimensões, que foram analisados no Portal Goiás Transparente.

Concluiu-se que, apesar de o portal apresentar características funcionais de boa qualidade, ampla gama de informações e serviços, ele não contribui com plenitude para o exercício do controle social pelo cidadão, pois não há espaços de interação, falta incentivo à participação social e algumas informações não são prestadas de forma tempestiva o que dificulta o diálogo entre Poder Público e sociedade.

O trabalho não é exaustivo na análise sobre democracia, *accountability* e transparência, mas quis oferecer uma nova medida para avaliar aspectos relacionados à transparência ativa, transparência passiva, conteúdo e visão geral e usabilidade e funcionalidade. Novos elementos de análise devem surgir e podem ser incorporados à modelagem, aumentando a amplitude dos estudos.

Como sugestão a outras pesquisas na mesma linha, pode-se incluir estudos sobre avaliação do papel do cidadão na *accountability* e no exercício democrático participativo-deliberativo. Pode-se aplicar o modelo TLS em outros portais de transparência e pode-se ainda desenvolver outras mensurações de transparência, de modo que tal aferição possa ser realizada de forma mais completa e ofereça, se bem executada, totais condições do lado da Administração Pública de possibilitar o exercício da democracia participativa-deliberativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. **Democracia representativa e democracia participativa no pensamento político de Locke e Rousseau**. 2003. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, p.723-745, set. 2009. Bimestral

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 2005

BIZERRA, André Luiz Villagelim. **Governança no setor público**: : a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. 2011. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov 2015

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp_2101.htm> Acesso em: 20 mar 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 mar 2015.

BRASIL. Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm> Acesso em: 20 mar 2016.

BRASIL. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 20 mar 2015.

CAPES. Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria Normativa**. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 29 dez. 2009. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/PortariaNormativa_17MP.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. Caracas, Clad, 1998. Disponível em: <www.campinas.sp.gov.br/arquivos/.../txt_apoio_documento_clad.pdf> Acesso em 20 jan 2016

CONTAS ABERTAS. **Associação Contas Abertas**. 2015. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

CGE (Goiás). **Portal de Transparência do Estado de Goiás**. Disponível em: <<http://www.transparencia.goias.gov.br/pagina.php?id=13>>. Acesso em: 20 mar. 15.

CGU **Acesso à Informação Pública**: Uma Introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

CGU. **Controle Social** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2012.

CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília/DF, 2013. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/pastas-com-exemplos-de-pecas/brasil-transparente/manual_lai_estadosmunicipios.pdf/view> Acesso em: 18 mar. 2015

CGU. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em 20 mar 2015.

DE SOUSA, Rossana Guerra et al. A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL**-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036, v. 7, n. 1, p. 176-195, 2015.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, [s.l.], n. 50, p.47-68, 2000. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452000000200004>..

_____. A Teoria deliberativa. Belo Horizonte, 2014. (12 min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PFYMQXplQaE>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999

GOIÁS AGORA. **Governo de Goiás fica em 1º lugar em transparência no Brasil**. Disponível em :< <http://www.goiasagora.go.gov.br/governo-de-goias-fica-em-1o-lugar-em-transparencia-no-brasil/>>. Acesso em: 21 nov 2015

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo brasileiro, volume II, 1997.

HOSSER, Carla et al. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE E PELOTAS. **Contexto**, Porto Alegre, v. 15, n. 30, p.94-110, maio 2016. Bimestral.

INESC - INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Transparência orçamentária nas Capitais do Brasil**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/Transparencia%20Orçamentaria%20-%20Original>>. Acesso em: 10 dez 2015.

LAGO, Roberto Carlos Brito do. **Democracia e controle social**: A denúncia ao Tribunal de Contas da Bahia como instrumento de accountability. 2008. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2008.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; COLARES, André Felipe Vieira; ANDRADE, Izabela Cristina Fonseca. Transparência da Gestão Fiscal Pública: um Estudo a Partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015.

LOCKE, John. **Coleção os pensadores**. São Paulo: Abril, 1973.

MACHADO JÚNIOR, Eliseu V. **Sinergia dos Stakeholders**: Um Framework de gestão e Responsabilidade Social—Estudo de Caso em Instituição de Ensino Superior Brasileira. 2009.. Tese de Doutorado, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal . Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/lei-de-responsabilidade-fiscal> Acesso em 21 nov2015

NOSSA, Valcemiro. **Disclosure ambiental**: uma análise do conteúdo dos relatórios ambientais de empresas do setor de papel e celulose em nível internacional. 2002. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

NETO, Ricardo Borges Gama. Índice de transparência dos estados brasileiros e controle social: notas Introdutórias. **Conexão Política**, v. 2, n. 2, p. 63-75, 2014.

NUNES, Gissele Souza De Franceschi et al. Análise dos Instrumentos de Transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios da Região Sul. **Revista Ambiente Contabil**, v. 5, n. 2, p. 128, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 140, 17-39, out./dez. Brasília, 1998.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, 2009.

PISA, Beatriz Jackiu. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP)**: instrumento de planejamento e desenvolvimento do estado. 2014. 222 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O que é o IDHM**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM>. Acesso em: 15 ago 2016.

RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Construindo a *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos Ebape. Br**, n. 1, p. 117-139, 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

ROTHBERG, Danilo; DE PAULA LIBERATO, Fabíola. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. **Revista Internacional de Relaciones Públicas**, v. 3, n. 6, p. 69-96, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Petrópolis. Vozes. 1995

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999

SCHUMPETER, Joseph Alois, **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio, Zahar, 1984

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 137

SIMÃO, João Batista.; RODRIGUES Georgete. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. **Diálogo Científico**. Vol. 34, n. 2, p. 81-92, 2005

VERGARA, Sylvia. Constant. **Tipos de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1990..

VIANA, Clilson Castro et al. Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais. **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 152-178, fev. 2013. ISSN 2176-9036. Disponível em: <<http://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320>>. Acesso em: 23 Mar. 2015

VILELLA, Renata Moutinho. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade:** três dimensões para a avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na web. 2003. 263 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência da Informação, Programa Pós-graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

APÊNDICE A – Tabelas criadas a partir da pesquisa realizada nos modelos que deram origem à Modelagem TLS

a) Tabela 1

1.DIMENSÃO CONTEÚDO	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1.1 ABRANGÊNCIA/COBERTURA E PROPÓSITO	1.1.1 VISÃO GERAL DO PORTAL
	1.1.2 CLAREZA DO ESCOPO DO PORTAL
	1.1.3 DESCRIÇÃO DE SERVIÇOS E INFORMAÇÕES
	1.1.4 EXISTÊNCIA DE LINKS PARA OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO SOBRE OS ASSUNTOS ABORDADOS
	1.1.5 INDICAÇÃO DE QUE O CONTEÚDO ESTÁ DISPONÍVEL EM OUTROS IDIOMAS
1.2 ATUALIDADE	1.2.1 CONTEÚDO ESTÁ ATUALIZADO
	1.2.1 DATAS DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO APARECEM NAS PÁGINAS DE CONTEÚDO MAIS SUBSTANTIVO
1.3 METADADOS	1.3.1 METADADOS APROPRIADOS SÃO OFERECIDOS
	1.3.2 CADA PAGINA RECEBE TÍTULO CORRETAMENTE
1.4 CORREÇÃO	1.4.1 ESTÁ CLARO QUEM TEM A RESPONSABILIDADE PELA PRECISAO DA INFORMAÇÃO APRESENTADA
	1.4.2 REFERENCIAS A FONTES DE INFORMAÇÃO SÃO FEITAS DE FORMA PRECISA
	1.4.3 ERROS DE DIGITAÇÃO, GRAFIA E GRAMÁTICA NÃO ESTÃO PRESENTES
1.5 AUTORIDADE	1.5.1 INFORMAÇÕES SOBRE COPYRIGHT SÃO FORNECIDAS
	1.5.2 MENÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÃO É PROCEDIMENTO PADRÃO
	1.5.3 RESPONSÁVEL PELA PÁGINA ESTÁ CLARAMENTE IDENTIFICADO
	1.5.4 MEIO DE VERIFICAR A LEGITIMIDADE DA PÁGINA (TELEFONE OU ENDEREÇO POSTAL)
1.6 OBJETIVIDADE	1.6.1 O CONTEÚDO DA <i>HOMEPAGE</i> ESTÁ DE ACORDO COM O PROPÓSITO
	1.6.2 O CONTEÚDO SE ADEQUA ÀS NECESSIDADES DO PÚBLICO-ALVO
	1.6.3 O CONTEÚDO É ESCRITO EM ESTILO DE LINGUAGEM CLARA E CONSISTENTE DE ACORDO COM O PÚBLICO ALVO
	1.6.4 TOM POSITIVO E PROFISSIONAL: EVITA JARGÕES, HUMOR, ACUSAÇÕES
	1.6.5 LINGUAGEM SEM PRECONCEITOS: RACIAL, CULTURAL, POLÍTICO, COMERCIAL
	1.6.6 INFORMAÇÃO LIVRE DE PUBLICIDADE
2. DIMENSÃO USABILIDADE	
2.1 INTELIGIBILIDADE	2.1.1 ADEQUAÇÃO DE ESTILOS DE FONTE E OUTROS ATRIBUTOS DE FORMATAÇÃO AO CONTEÚDO DA PÁGINA
	2.1.2 CARACTERES SÃO LEGÍVEIS
	2.1.3 ÁREA DE NAVEGAÇÃO ESTÁ ALOCADA EM LOCAL DE DESTAQUE
	2.1.4 NÃO HÁ UM LINK ATIVO PARA A <i>HOMEPAGE</i> NA PRÓPRIA <i>HOMEPAGE</i>
	2.1.5 OS TERMOS PARA DEFINIR AS OPÇÕES DE NAVEGAÇÃO DE CATEGORIAS SÃO CLAROS E DIFERENCIÁVEIS ENTRE SI
	2.1.6 OS ÍCONES DE NAVEGAÇÃO SÃO UTILIZADOS PARA AJUDAR OS USUÁRIOS A RECONHECER OS ITENS
	2.1.7 LINKS SÃO CLARAMENTE DIFERENCIADOS
	2.1.8 NÃO ESTÃO PRESENTES INSTRUÇÕES GENÉRICAS (CLIQUE AQUI, VEJA MAIS)
	2.1.9 PRESENÇA DE LINKS É INDICADA CLARAMENTE
	2.1.10 HÁ INDICAÇÃO EXPLÍCITA DE QUE UM LINK PODE ACIONAR APLICATIVOS DE VÍDEO, ÁUDIO E OUTROS
	2.1.11 COMPONENTES DE INTERFACE SÃO UTILIZADOS RESPEITANDO

	SUAS CARACTERÍSTICAS FUNCIONAIS
2.2 APREENSIBILIDADE	2.2.1 RECURSOS PARA FACILITAR A NAVEGAÇÃO
	2.2.2 RECURSOS PARA FACILITAR A APREENSÃO DO FUNCIONAMENTO
	2.2.3 INSTRUÇÕES DE USO SÃO FORNECIDAS
	2.2.4 INSTRUÇÕES ESSENCIAIS APARECEM ANTES QUE OS LINKS REQUEIRAM A INTERAÇÃO DO USUÁRIO
	2.2.5 INDICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE UMA INTERFACE HUMANA PARA DAR SUPORTE
2.3 OPERACIONALIDADE	2.3.1 ROLAGEM HORIZONTAL DA PÁGINA A 800X600 É EVITADA
	2.3.2 OS ELEMENTOS MAIS CRÍTICOS DA PÁGINA ESTÃO VISÍVEIS NA PRIMEIRA TELA DE CONTEÚDO
	2.3.3 O LAYOUT PERMITE QUE A <i>HOMEPAGE</i> SE AJUSTE A DIVERSAS RESOLUÇÕES
	2.3.4 LOGOTIPOS SÃO UTILIZADOS CRITERIOSAMENTE
	2.3.5 CATEGORIAS SEMELHANTES ESTÃO PROXIMAS ENTRE SI
	2.3.6 NÃO ESTÃO DISPONÍVEIS ÁREAS DE NAVEGAÇÃO DIFERENTES PARA O MESMO TIPO DE LINKS
	2.3.7 LINKS COLORIDOS PARA INDICAÇÃO DE LOCAIS VISITADOS E NÃO VISITADOS
	2.3.8 ACESSO DIRETO ÀS TAREFAS DE ALTA PRIORIDADE É OFERECIDO NA <i>HOMEPAGE</i>
	2.3.9 A URL É CLARA E NÃO APRESENTA DIFICULDADE DE DIGITAÇÃO
	2.3.10 O PORTAL PODE SER ACESSADO NA MAIOR PARTE DO TEMPO
	2.3.11 O CONTEÚDO DO PORTAL PODE SER ACESSADO ATRAVÉS DE OUTROS MEIOS, COMO PALMTOPS, CELULARES
	2.3.12 RECURSOS ESPECIAIS PARA ACESSO DE PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA
3.DIMENSÃO FUNCIONALIDADE	
3.1 ADEQUAÇÃO	3.1.1 OFERECE INFORMAÇÕES E VIABILIZA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ON LINE
	3.1.2 FUNCIONA COMO UM AMBIENTE DE PROMOÇÃO DA COMUNICAÇÃO EM DOIS SENTIDOS
	3.1.3 OFERECE ESPAÇO DE COOPERAÇÃO
	3.1.4 INCENTIVA A CRIAÇÃO DE COMUNIDADES DE INTERESSES ESPECÍFICOS PARA INTERAÇÃO, CONVERSAÇÃO E NEGOCIAÇÃO
	3.1.5 DISPONIBILIZA APLICAÇÕES COLABORATIVAS PARA COMPARTILHAMENTO DE DOCUMENTOS
	3.1.6 POSSIBILIDADE DE O USUÁRIO CRIAR VERSÃO PERSONALIZADA DO CONTEÚDO DO PORTAL
	3.1.7 ESTÃO PRESENTES RECURSOS DE CRM, OFERECENDO INTERFACE ADEQUADA ÀS DEMANDAS MAIS FREQUENTES
	3.1.8 ESPAÇO PARA DISSEMINAÇÃO DE NOTÍCIAS SOBRE AS ATIVIDADES DO GOVERNO
	3.1.9 ESPAÇO PARA DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
3.2 ACURÁCIA	3.2.1 OFERECE INFORMAÇÕES E FORMULÁRIOS ON LINE QUE SÓ PODEM SER ACESSADOS EM LOCAIS FÍSICOS
	3.2.2 VIABILIZA A REALIZAÇÃO DE PESQUISAS DE INFORMAÇÕES
	3.2.3 PROVÊ UMA INTERFACE UNIFICADA PARA OFERTA DE INFORMAÇÕES E SERVIÇOS QUE ESPELHA A ESTRUTURA DEPARTAMENTAL
	3.2.4 PROVÊ UMA INTERFACE UNIFICADA PARA OFERTA DE INFORMAÇÕES E SERVIÇOS PARA DETERMINADOS GRUPOS DE AUDIÊNCIA
	3.2.5 PROVÊ UMA INTERFACE UNIFICADA PARA OFERTA DE INFORMAÇÕES E SERVIÇOS BASEADA EM ASSUNTOS OU TEMAS
	3.2.6 PROVÊ UMA INTERFACE UNIFICADA PARA OFERTA DE INFORMAÇÕES E SERVIÇOS BASEADA EM LIFE EVENTS

3.3 INTEROPERABILIDADE	3.3.1 CONGREGA INFORMAÇÕES DE DIFERENTES SITES, NÃO SE CONFIGURANDO COMO CATÁLOGO DE SITES
	3.3.2 DISPONIBILIZA MECANISMO DE BUSCA
	3.3.3 PROVE ACESSO A FONTES DE DADOS HETEROGÊNEAS
3.4 CONFORMIDADE	3.4.1 ESTRUTURA-SE DE ACORDO COM A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO
3.5 SEGURANÇA DE ACESSO	3.5.1 ESPECIFICA POLÍTICA DE PRIVACIDADE E SEGURANÇA DOS DADOS
	3.5.2 UTILIZA RECURSOS DE CRIPTOGRAFIA E SITE SEGURO

b) Tabela 2

1.DIMENSÃO CONTEÚDO	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1.1 ANTECEDENTES	COMPREENDE INFORMAÇÕES QUE PRECEDERAM E MOTIVARAM A CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
1.2 DIAGNÓSTICOS	DESCRIÇÃO, CONSIDERAÇÕES GERAIS, INFORMAÇÕES DE ANÁLISES PARA IMPLEMENTAÇÃO
1.3 OBJETIVOS	FINALIDADES QUE SE DESEJA ALCANÇAR
1.4 METAS	1.4.1 PROJEÇÕES QUANTIFICADAS DO QUE SE DESEJA ALCANÇAR
	1.4.2 INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS DISPONÍVEIS PARA A APLICAÇÃO
1.5 RECURSOS E AÇÕES ATUAIS	INFORMAÇÕES SOBRE AS AÇÕES PRÁTICAS NECESSÁRIAS, O QUE SE PROMOVE A PARTIR DA APLICAÇÃO
1.6 RECURSOS E AÇÕES PLANEJADAS	INFORMAÇÕES RECURSOS E AÇÕES A SEREM EMPREGADOS
1.7 EFICIÊNCIA	INFORMAÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO INTERNO: REALIZAÇÃO E RESULTADOS ATINGIDOS
1.8 EFICÁCIA	INFORMAÇÕES SOBRE O RESULTADO EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS E FERRAMENTAS PROPOSTOS
1.9 CUSTO-EFETIVIDADE	INFORMAÇÕES SOBRE ESCOLHAS DE AÇÕES POSSÍVEIS COMPARADAS ÀS AÇÕES EFETIVAMENTE OBTIDAS
1.10 SATISFAÇÃO DO USUÁRIO	INFORMAÇÕES, SUGESTÕES E OPINIÕES DOS USUÁRIOS
1.11 EQUIDADE	COMPATIBILIDADE E DISTRIBUIÇÃO JUSTA DOS BENEFÍCIOS DE ACORDO COM A ESPECIFICIDADE E PRECISÃO DOS USUÁRIOS

c) Tabela 3

NÃO HÁ DIMENSÃO DEFINIDA	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1. ACESSIBILIDADE	HÁ CAMPO DE PERGUNTAS FREQUENTES, HÁ REDUÇÃO DE DIFICULDADE. PARA USUÁRIOS LIMITADOS, DISPOSIÇÃO DE GERAÇÃO DE RELATÓRIOS E TRADUÇÃO DE PÁGINAS PARA OUTROS IDIOMAS
2. ATUALIZAÇÃO E TEMPESTIVIDADE	OS DOCUMENTOS E DADOS SÃO ATUALIZADOS
3. CLASSIFICAÇÕES	OS VALORES ESTÃO SEGREGADOS POR SECRETARIAS E ÓRGÃOS E POR CATEGORIAS ECONÔMICAS OU FUNCIONAIS
4. COMPARAÇÕES	EXISTEM INFORMAÇÕES COMPARATIVAS ENTRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS E OUTROS ITENS NÃO FINANCEIROS
5. CONVERSÕES	HÁ POSSIBILIDADE PARA MANIPULAR FACILMENTE VÁRIAS EXTENSÕES DE ARQUIVOS

6. CRONOGRAMAS	HÁ CALENDÁRIOS QUE ANTECIPEM A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS ANUNCIADAS E CUMPRIDAS
7. DADOS E INFORMAÇÕES LIVRES	ACESSIBILIDADE 24 HORAS POR DIA E SE O CONTROLE DE DADOS É FEITO OU NÃO EXCLUSIVAMENTE PELA ENTIDADE DO GOVERNO
8. DADOS E INFORMAÇÕES PRIMÁRIOS	OS REGISTROS SÃO OS MAIS ANALÍTICOS POSSÍVEIS
9. DISCUSSÃO DOS PATRIMÔNIOS ATIVOS E OBRIGAÇÕES EMPREGATÍCIAS	OS ATIVOS NÃO FINANCEIROS SÃO INFORMADOS COM AS DEPRECIACIONES DEVIDAMENTE APROPRIADAS E SE AS OBRIGAÇÕES EMPREGATÍCIAS ESTÃO RELATADAS
10. DÍVIDAS E PASSIVOS	HÁ INFORMAÇÕES SOBRE O NÍVEL E A COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA DO ENTE PÚBLICO
11. FATORES DE INFLUÊNCIA A CURTO PRAZO	ESTÃO EXPOSTOS OS FATORES QUE INFLUENCIAM A ELABORAÇÃO E PLANIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO
12. FERRAMENTAS RELEVANTES E FLEXÍVEIS	HÁ OFERTA DE INSTRUMENTOS QUE PERMITAM BUSCAS, DIÁLOGO, CÁLCULOS, SIMULAÇÕES, CLASSIFICAÇÕES E ANÁLISES
13. HISTÓRICOS E BIBLIOTECAS	AS INFORMAÇÕES HISTÓRICAS SÃO SEGREGADAS DAS INFORMAÇÕES ATUAIS
14. INDICADORES DE DESEMPENHO NÃO FINANCEIRO	HÁ INFORMAÇÕES DE CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS
15. INFORMAÇÕES DE CONTRATOS, CONVÊNIO E OUTRAS FORMAS DE APLICAÇÃO E ORIGEM DE RECURSOS	EXISTEM INFORMAÇÕES SOBRE CONTRATOS, CONVÊNIO E OUTRAS FORMAS DE APLICAÇÃO E ORIGEM DE RECURSOS
16. INTELIGIBILIDADE	EXISTEM RECURSOS MULTIMÍDIAS PARA FACILITAR A COMPREENSÃO
17. LINKS	A EXISTÊNCIA DE LINKS QUE DIRECIONEM O USUÁRIO A OUTROS RECURSOS QUE SATISFAÇAM SUA BUSCA
18. OBJETIVOS	HÁ DESTAQUE PARA POLÍTICAS OU PLANOS ESTRATÉGICOS
19. ORÇAMENTO CIDADÃO	HÁ PEÇAS EXPLICATIVAS, DIDÁTICAS E SIMPLES E QUE DEMONSTREM AINDA A APLICAÇÃO SOCIAL DOS RECURSOS
20. ORÇAMENTO SINTÉTICO	HÁ PEÇA COM CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA, FUNCIONAL, ECONÔMICA, POR PROGRAMAS E POR NÍVEL DE GASTOS PARA UM PERÍODO DE MÚLTIPLOS ANOS?
21. ORÇAMENTO PROMULGADO	HÁ POSSIBILIDADE DE CONSULTA DO INTEIRO TEOR DO ORÇAMENTO APROVADO NO LEGISLATIVO
22. OUTRAS FERRAMENTAS DE USABILIDADE	HÁ INFORMAÇÕES DE DADOS MAIS POPULARES E SE HÁ DISPOSITIVOS QUE POSSIBILITEM INTERATIVIDADE
23. PERSPECTIVAS DE LONGO PRAZO	HÁ AVALIAÇÃO A LONGO PRAZO DA SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUANDO DA MUDANÇA NA RECEITA OU DESPESAS PÚBLICAS
24. PRIORIDADES E PROBLEMAS	HÁ EXPLANAÇÃO COMPREENSÍVEL DAS AÇÕES OFERECIDAS A PROBLEMAS E PRIORIDADES
25. PROCESSAMENTO AUTOMÁTICO	O PROCESSO DE BUSCA PELO USUÁRIO É O MAIS DIVERSIFICADO POSSÍVEL
26. PROGRAMAS E AÇÕES DE DESPESAS E RECEITAS	HÁ DETALHAMENTO E COMENTÁRIOS PARA PROGRAMAS E AÇÕES QUE ENVOLVAM DESPESAS E RECEITAS
27. PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO	HÁ DESCRIÇÃO DE ESTIMATIVAS PARA O EXERCÍCIO ATUAL E AVALIAÇÃO RELATIVA AOS ANTERIORES
28. RELATÓRIO DE AUDITORIA	PRESENÇA DE PARECERES DOS ÓRGÃOS DE AUDITORIA
29. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO	PRESENÇA DE RELATÓRIOS DO CONTROLE INTERNO QUE GARANTA INTEGRIDADE DAS INFORMAÇÕES PRESTADAS
30. RELATÓRIO FINAL	PRESENÇA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL, COMPARANDO-A COM O ORÇAMENTO INICIAL
31. RELATÓRIOS DURANTE O EXERCÍCIO	HÁ RELATÓRIOS MENSIS COMPARANDO O REALIZADO E O PREVISTO

32.RELATÓRIO PRÉ-ELEITORAL	HÁ RELATÓRIO QUE INFORME DETALHADAMENTE, ANTES DAS ELEIÇÕES, CONTENDO DECLARAÇÃO DO GESTOR SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO DIANTE DAS CONTAS
33.RELATÓRIO PRÉ-ORÇAMENTÁRIO	HÁ RELATÓRIO QUE DESCREVA A ESTRUTURA MACROECONÔMICA E FISCAL DO GOVERNO E SUAS POLÍTICAS E PRIORIDADES PARA ORIENTAR AS ESTIMATIVAS
34. RELATÓRIO SEMESTRAL	HÁ UMA PEÇA COMPLETA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS
35.SUMÁRIO GERAL	PRESENÇA DE UM SUMÁRIO OU TABELA QUE IDENTIFIQUE E DESCREVA O CONTEÚDO E O ÍNDICE NUMERADO; E PRESENÇA DE UM MAPA COMPREENSÍVEL E ÚTIL.

d) Tabela 4

1.DIMENSÃO CONTEÚDO	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1.1 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO	1.1.1 EXISTE REGISTRO DE QUE O GOVERNO (EXECUTIVO) REALIZA AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA ESCUTAR A POPULAÇÃO DURANTE A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO.
	1.1.2 O SÍTIO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DISPONIBILIZA REGISTRO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA DISCUTIR A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) – ÚLTIMO EXERCÍCIO APROVADO OU PLOA EM TRAMITAÇÃO.
1.2 ACESSO À LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.2.1 DISPONIBILIZA O ACESSO À LEI DO PLANO PLURIANUAL (PPA)– PPA VIGENTE;
	1.2.2 DISPONIBILIZA O ACESSO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) PELA INTERNET - LDO VIGENTE OU APROVADA PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE
	1.2.3 DISPONIBILIZA NA INTERNET O ACESSO AO TEXTO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) NO SEU SÍTIO NA INTERNET – LEI VIGENTE
	1.2.4 O SÍTIO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DISPONIBILIZA A LOA E SEUS ANEXOS – LEI VIGENTE (SANCIONADA) OU EM TRAMITAÇÃO
1.3 CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.3.1 O EXECUTIVO DISPONIBILIZA A DESPESA DO PPA POR PROGRAMAS NA INTERNET - PPA VIGENTE.
	1.3.2 O EXECUTIVO DISPONIBILIZA OS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DO PPA NA INTERNET - PPA VIGENTE.
	1.3.3 O EXECUTIVO IDENTIFICA NA LOA E DISPONIBILIZA NA INTERNET PREVISÃO DE RECEITA POR NATUREZA (CATEGORIA ECONÔMICA E POR ORIGEM) - LEI VIGENTE.
	1.3.4 O EXECUTIVO IDENTIFICA NA LOA E DISPONIBILIZA NA INTERNET PROGRAMAÇÃO DA DESPESA DETALHADA POR ÓRGÃO/UO - LEI VIGENTE
	1.3.5 O EXECUTIVO ORGANIZA DESPESA NA LOA POR CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA E POR NATUREZA E A DISPONIBILIZA NA INTERNET - LEI VIGENTE
	1.3.6 O EXECUTIVO IDENTIFICA N LOA E DISPONIBILIZA NA INTERNET PROGRAMAÇÃO DA DESPESA DETALHADA POR FUNÇÃO - LEI VIGENTE
	1.3.7 O VALOR DA DESPESA NO PPA É DETALHADO POR AÇÃO DISPONÍVEL NA INTERNET - PPA VIGENTE
	1.3.8 O EXECUTIVO DISPONIBILIZA OS PRODUTOS/AS METAS FÍSICAS DAS AÇÕES DO PPA PARA CONSULTA NA INTERNET.
	1.3.9 O EXECUTIVO DISPONIBILIZA NO SEU SÍTIO METAS FISCAIS DOS EXERCÍCIOS SUBSEQUENTES FIXADOS NA LDO (ART. 4º, §1º, DA LEI

	<p>COMPLEMENTAR 101, DE 04/05/00) - LDO VIGENTE OU APROVADA PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE</p> <p>1.3.10 O EXECUTIVO DISPONIBILIZA NO SEU SÍTIO METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ENCERRADO PUBLICADAS NA LDO (ART. 4º, §2º, INCISO "I", DA LEI COMPLEMENTAR 101, DE 04/05/00) - LDO VIGENTE OU APROVADA PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE</p> <p>1.3.11 O EXECUTIVO IDENTIFICA NA LOA E DIVULGA NO SEU SÍTIO NA INTERNET A PROGRAMAÇÃO DA DESPESA DETALHADA POR AÇÃO - LEI VIGENTE</p> <p>1.3.12 O EXECUTIVO DISPONIBILIZA ANEXO ESPECÍFICO CONTENDO DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E DAS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTO NA LDO - LDO VIGENTE OU APROVADA PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE (LRF, ART. 4º, §2º, V).</p> <p>1.3.13 O EXECUTIVO IDENTIFICA A PROGRAMAÇÃO DA DESPESA NA LOA E DISPONIBILIZA NA INTERNET A LOA DETALHADA POR PROGRAMAS – LEI VIGENTE</p> <p>1.3.14 OS INDICADORES DE EVOLUÇÃO DOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DO PPA ESTÃO DISPONIBILIZADOS NO SITE DO EXECUTIVO NA INTERNET – PPA VIGENTE</p> <p>1.3.15 O PODER EXECUTIVO IDENTIFICA PÚBLICO ALVO/BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL (PPA) E DISPONIBILIZA A INFORMAÇÃO NA INTERNET – PPA VIGENTE.</p> <p>1.3.16 AS METAS FÍSICAS E A QUANTIDADE DOS PRODUTOS SÃO ASSOCIADAS ÀS PRIORIDADES DA LDO E DISPONIBILIZADAS – LEI VIGENTE OU APROVADA PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE</p> <p>1.3.17 EXECUTIVO IDENTIFICA NA LOA E DISPONIBILIZA NO SEU SÍTIO NA INTERNET O PRODUTO / A META FÍSICA DA AÇÃO – LEI VIGENTE</p>
1.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	<p>1.4.1 O VALOR TOTAL DO OBJETO DA DESPESA (ELEMENTO) É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET (LC 131/2009).</p> <p>1.4.2 O NOME DO FAVORECIDO PELO PAGAMENTO REFERENTE ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET.</p> <p>1.4.3 A MODALIDADE DE LICITAÇÃO, A DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DA DESPESA É DISPONIBILIZADA EM SÍTIO NA INTERNET.</p> <p>1.4.4 O NÚMERO DO EMPENHO DA DESPESA DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET</p> <p>1.4.5 OS NÚMEROS RELATIVOS AO CONVÊNIO / CONTRATO DE REPASSE / TERMO DE PARCERIA / PROCESSO REFERENTE A CADA DESPESA DO MUNICÍPIO SÃO DISPONIBILIZADOS PELO EXECUTIVO NA INTERNET.</p> <p>1.4.6 O VALOR EMPENHADO DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET (LC 131/2009) COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.</p> <p>1.4.7 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DO MUNICÍPIO COM DETALHAMENTO POR FONTE É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET.</p> <p>1.4.8 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO EXECUTIVO (LC 131/2009) DISPONIBILIZA EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA ACUMULADA NO ANO COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.</p> <p>1.4.9 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DO MUNICÍPIO DETALHADO POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET (LC 131/2009) COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.</p> <p>1.4.10 A DATA (DIA/MÊS/ANO) DE PAGAMENTO AO CREDOR OU A DATA EMISSÃO DA ORDEM BANCÁRIA REFERENTE ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADA PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA</p>

INTERNET
1.4.11 A EXECUÇÃO DA RECEITA DO MUNICÍPIO POR NATUREZA (MENOR NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO) É DISPONIBILIZADA PELO EXECUTIVO NA INTERNET (LC 131/2009) COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.12 A IDENTIFICAÇÃO OU A DESCRIÇÃO DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADA NA INTERNET.
1.4.13 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO EXECUTIVO (LC 131/2009) DISPONIBILIZA RECEITA ORÇAMENTÁRIA ACUMULADA NO ANO COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.14 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DO MUNICÍPIO DETALHADO POR OBJETO/ELEMENTO DE DESPESA É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.15 CNPJ OU O CPF DO FAVORECIDO PELO PAGAMENTO REFERENTE ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET
1.4.16 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DA DESPESA DO MUNICÍPIO DETALHADO POR FUNÇÃO (NOME E CÓDIGO) É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET – COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.17 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DA DESPESA DO MUNICÍPIO DETALHADO POR PROGRAMAS (TÍTULO E CÓDIGO) É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS
1.4.18 LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DO MUNICÍPIO CLASSIFICADO POR NATUREZA DA DESPESA É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.19 O NÚMERO DA NOTA DE LIQUIDAÇÃO OU O LANÇAMENTO REFERENTE ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET
1.4.20 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DA DESPESA DO MUNICÍPIO DETALHADO POR SUBFUNÇÃO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET – COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.21 A LIQUIDAÇÃO OU O PAGAMENTO DA DESPESA DO MUNICÍPIO DETALHADO POR AÇÃO (DENOMINAÇÃO E CÓDIGO) É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET (PROJETO/ATIVIDADE/OPERAÇÃO ESPECIAL), COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" OU NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
1.4.22 O NÚMERO DA ORDEM BANCÁRIA (OB) REFERENTE ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET
1.4.23 O NÚMERO DA NOTA DE PAGAMENTO REFERENTE ÀS DESPESAS DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO NA INTERNET
1.4.24 O DETALHAMENTO DO OBJETO DA DESPESA (TAMANHO, METRAGEM, QUANTIDADE, PESO, ETC.) É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET (LC 131/2009).
1.4.25 O VALOR UNITÁRIO DO OBJETO (ELEMENTO) DA DESPESA É DISPONIBILIZADO EM SÍTIO NA INTERNET (LC 131/2009).
1.4.26 O NÚMERO OU O NOME DO BANCO DO FAVORECIDO PELA DESPESA DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET.
1.4.27 O NÚMERO DA AGÊNCIA DO FAVORECIDO PELA DESPESA DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET.

	1.4.28 O NÚMERO DA CONTA-CORRENTE DO FAVORECIDO PELA DESPESA DO MUNICÍPIO É DISPONIBILIZADO PELO EXECUTIVO EM SÍTIO NA INTERNET.
1.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO LEGISLATIVO	1.5.1 A CÂMARA MUNICIPAL DISPONIBILIZA OBJETO OU ELEMENTO DE DESPESA (NOME E CÓDIGO) REFERENTE ÀS SUAS DESPESAS NA INTERNET – EXERCÍCIO FISCAL CORRENTE COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" (LC 131/2009) OU MÍNIMA NOS ÚLTIMOS 7 DIAS
	1.5.2 O PODER LEGISLATIVO DISPONIBILIZA OS NOMES DOS FAVORECIDOS POR SUAS DESPESAS INSTITUCIONAIS NA INTERNET – EXERCÍCIO FISCAL CORRENTE COM ATUALIZAÇÃO EM "TEMPO REAL" (LC 131/2009) OU MÍNIMA NOS ÚLTIMOS 7 DIAS.
	1.5.3 O PODER LEGISLATIVO ASSOCIA À SUA DESPESA O TIPO DE LICITAÇÃO OU SUA DISPENSA E DISPONIBILIZA A INFORMAÇÃO NA INTERNET – EXERCÍCIO FISCAL CORRENTE.
	1.5.4 O PODER LEGISLATIVO DISPONIBILIZA O CNPJ/CPF DOS FAVORECIDOS PELAS SUAS DESPESAS INSTITUCIONAIS NA INTERNET – EXERCÍCIO FISCAL CORRENTE.
	1.5.5 O PODER LEGISLATIVO DISPONIBILIZA O NÚMERO DA NOTA DE PAGAMENTO OU DA ORDEM BANCÁRIA DAS DESPESAS NA INTERNET – EXERCÍCIO FISCAL CORRENTE.
1.6 AVALIAÇÃO	1.6.1 A AVALIAÇÃO DO PPA ELABORADO PELO EXECUTIVO APURA AS METAS FÍSICAS (PRODUTOS) DAS AÇÕES DO ORÇAMENTO ENCERRADO HÁ MAIS DE DEZ MESES E DISPONIBILIZA A INFORMAÇÃO NA INTERNET.
	1.6.2 A AVALIAÇÃO DO PPA ELABORADO PELO EXECUTIVO ATUALIZA A EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE PROGRAMAS DO ORÇAMENTO ENCERRADO HÁ MAIS DE 10 MESES E DISPONIBILIZA A INFORMAÇÃO NA INTERNET

e) Tabela 5

1.DIMENSÃO ORÇAMENTO PÚBLICO	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1.1 DESPESA	1.1.1 INFORMAÇÃO SOBRE VALOR DO EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO;
	1.1.2 INFORMAÇÃO SOBRE NÚMERO DO CORRESPONDENTE PROCESSO DA EXECUÇÃO, QUANDO FOR O CASO
	1.1.3 INFORMAÇÃO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ESPECIFICANDO A UNIDADE ORÇAMENTÁRIA, FUNÇÃO, SUBFUNÇÃO, NATUREZA DA DESPESA E A FONTE DOS RECURSOS QUE FINANCIARAM O GASTO;
	1.1.4 INFORMAÇÃO SOBRE A PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA BENEFICIÁRIA DO PAGAMENTO, INCLUSIVE NOS DESEMBOLSOS DE OPERAÇÕES INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, EXCETO NO CASO DE FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL E DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS
	1.1.5 INFORMAÇÃO SOBRE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REALIZADO, BEM COMO À SUA DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE, QUANDO FOR O CASO, COM O NÚMERO DO CORRESPONDENTE PROCESSO
	1.1.6 INFORMAÇÃO SOBRE O BEM FORNECIDO OU SERVIÇO PRESTADO, QUANDO FOR O CASO
1.2 RECEITA	1.2.1 INFORMAÇÃO SOBRE A PREVISÃO
	1.2.2 INFORMAÇÃO SOBRE O LANÇAMENTO, QUANTO FOR O CASO

	1.2.3 INFORMAÇÃO SOBRE ARRECADAÇÃO, INCLUSIVE REFERENTES A RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS
--	---

f) Tabela 6

1. DIMENSÃO - TRANSPARÊNCIA ATIVA	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1.1 INSTITUCIONAL	1.1.1 REGISTRO DAS COMPETÊNCIAS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
	1.1.2 REGISTRO DOS ENDEREÇOS E TELEFONES DAS RESPECTIVAS UNIDADES
	1.1.3 REGISTRO DE HORÁRIOS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO
1.2 RECEITAS E DESPESAS	1.2.1 REGISTROS DE QUAISQUER REPASSES OU TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FINANCEIROS;
	1.2.2 REGISTROS DAS DESPESAS
1.3 LICITAÇÕES E CONTRATOS	1.3.1 INFORMAÇÕES SOBRE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS, INCLUSIVE OS RESPECTIVOS EDITAIS E RESULTADOS
	1.3.2 INFORMAÇÕES SOBRE TODOS OS CONTRATOS CELEBRADOS
1.4 AÇÕES E PROGRAMAS	1.4.1 DADOS GERAIS PARA O ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS, AÇÕES, PROJETOS E OBRAS DE ÓRGÃOS E ENTIDADES
1.5 PERGUNTAS FREQUENTES	1.5.1 RESPOSTAS A PERGUNTAS MAIS FREQUENTES DA SOCIEDADE
2. DIMENSÃO - FERRAMENTAS, E SUPORTES DE NAVEGAÇÃO	
2.1 PESQUISA	2.1.1 CONTER FERRAMENTA DE PESQUISA QUE PERMITA O ACESSO À INFORMAÇÃO DE FORMA OBJETIVA, TRANSPARENTE, CLARA E DE FÁCIL COMPREENSÃO
2.2 FERRAMENTA DE PESQUISA	2.2.1 PERMITIR O ACESSO À INFORMAÇÃO DE FORMA OBJETIVA, TRANSPARENTE, CLARA E EM LINGUAGEM DE FÁCIL COMPREENSÃO
2.3 RELATÓRIOS DIGITAIS	2.3.1 POSSIBILITAR A GRAVAÇÃO EM DIVERSOS FORMATOS ELETRÔNICOS, INCLUSIVE ABERTOS E NÃO PROPRIETÁRIOS (COMO PLANILHAS E TEXTOS), DE MODO A FACILITAR A ANÁLISE DE INFORMAÇÕES
2.4 DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO DA INFORMAÇÃO	2.4.1 DETALHAR OS FORMATOS UTILIZADOS PARA A ESTRUTURAÇÃO DA INFORMAÇÃO
2.5 ACESSIBILIDADE	2.5.1 POSSIBILITAR O ACESSO AUTOMATIZADO POR SISTEMAS EXTERNOS EM FORMATOS ABERTOS, ESTRUTURADOS E LEGÍVEIS POR MÁQUINA
	2.5.2 ADOTAR MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA GARANTIR A ACESSIBILIDADE DE CONTEÚDO PARA PESSOAS DEFICIENTES
2.6 COMUNICAÇÃO	2.6.1 INDICAR LOCAL E INSTRUÇÕES PARA QUE OS INTERESSADOS ENTREM EM CONTATO COM POR VIA TELEFÔNICA OU ELETRÔNICA COM O ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA DETENTORA DO SITE

g) Tabela 7

1. DIMENSÃO - LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1.1 REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	1.1.1 EXPOSIÇÃO DA LEGISLAÇÃO NO SITE DO AVALIADO
	1.1.2 EXISTÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO
	1.1.3 REGULAMENTAÇÃO DO SIC
	1.1.4 REGULAMENTAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE SIGILO
	1.1.5 REGULAMENTAÇÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO DO SERVIDOR
	1.1.6 REGULAMENTAÇÃO DE INSTÂNCIAS RECURSAIS
2. DIMENSÃO TRANSPARENCIA PASSIVA	
2.1 FUNCIONAMENTO DO SIC	2.1.1 DIVULGAÇÃO DO SIC FÍSICO (ATENDIMENTO PRESENCIAL)
	2.1.2 EXISTÊNCIA DE UM E-SIC (ATENDIMENTO PELA INTERNET)
	2.1.3 POSSIBILIDADE DE ACOMPANHAMENTO DO PEDIDO DE ACESSO
	2.1.4 INEXISTÊNCIA DE PONTOS QUE DIFICULTEM OU INVIABILIZEM O PEDIDO DE ACESSO
	2.1.5 RESPOSTAS AOS PEDIDOS NO PRAZO LEGAL
	2.1.6 RESPOSTAS EM CONFORMIDADE COM O QUE FOI SOLICITADO

h) Tabela 8

	CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO
1. DIMENSÃO - CONTEÚDO	
1.1 ETAPAS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1 VERIFICAR OS VALORES DE DOTAÇÃO INICIAL, AUTORIZADO, EMPENHADO, LIQUIDADO, PAGO, RESTOS A PAGAR PAGOS, TOTAL DESEMBOLSADO E RESTOS A PAGAR A PAGAR
1.2 CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	1.2.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE CLASSIFICAÇÕES: INSTITUCIONAL (ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA), FUNCIONAL PROGRAMÁTICA (FUNÇÃO, SUBFUNÇÃO, PROGRAMA, AÇÃO, SUBTÍTULO), NATUREZA DA DESPESA (CATEGORIA ECONÔMICA, GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA, MODALIDADE DA APLICAÇÃO, ELEMENTO DE DESPESA E SUBELEMENTO DE DESPESA) E DETALHAMENTO DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (NOME DO FUNCIONÁRIO, VÍNCULO, CARGO, REMUNERAÇÃO E TODAS AS INFORMAÇÕES VINCULADAS);
1.3 NOTA DE EMPENHO	1.3.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE INFORMAÇÕES: NÚMERO DA NOTA, DATA DO EMPENHO, UNIDADE GESTORA EMITENTE, FAVORECIDO, VALOR E DESCRIÇÃO
1.4 ORDEM BANCÁRIA	1.4.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE INFORMAÇÕES: NÚMERO DO DOCUMENTO, DATA, UNIDADE GESTORA EMITENTE, FAVORECIDO, VALOR E OBSERVAÇÃO
1.5 BENEFICIÁRIO DO PAGAMENTO	1.5.1 VERIFICAR O TIPO DE LISTA DISPONIBILIZADA: LISTA COMPLETA, LISTA LIMITADA OU LISTA INDIVIDUAL

1.6 INFORMAÇÕES AGREGADAS	1.6.1 VERIFICAR SE ESTÁ DISPONÍVEL TODO O CONTEÚDO INDICADO ACIMA AGREGADO, EXCETO DETALHAMENTO DO PESSOAL
1.7 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	1.7.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE INFORMações: EDITAL (INTEGRA OU INTEGRA COM CADASTRO, OU MODALIDADE DA LICITAÇÃO, DATA DA REALIZAÇÃO, ÓRGÃO LICITANTE, NUMERO DO EDITAL E OBJETO), PARTICIPANTES (RAZÃO SOCIAL DAS EMPRESAS, CNPJS E VALORES) E CONTRATO (UNIDADE GESTORA, RAZÃO SOCIAL DA CONTRATADA, DATA DA PUBLICAÇÃO, VIGÊNCIA, VALOR DO CONTRATADO, OBJETO, NÚMERO DO CONTRATO, PROGRAMA DE TRABALHO, NATUREZA DA DESPESA E EMPENHO)
1.8 CONVÊNIOS	1.8.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE INFORMações: NÚMERO DO CONVÊNIO, CONCEDENTE, RESPONSÁVEL CONCEDENTE, CONVENIENTE, RESPONSÁVEL CONVENIENTE, DATA DA CELEBRAÇÃO, DATA DA PUBLICAÇÃO, VIGÊNCIA, OBJETO, JUSTIFICATIVA, SITUAÇÃO DO CONVÊNIO, VALOR DA TRANSFERÊNCIA, VALOR DA CONTRAPARTIDA, VALOR PACTUADO
1.9 RECEITA	1.9.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE INFORMações: ÓRGÃO ARRECADADOR, ORIGEM DA RECEITA, PREVISÃO DO VALOR, VALOR ARRECADADO
1.19 LEIS E RELATÓRIOS ORÇAMENTÁRIOS	1.10.1 VERIFICAR A PRESENÇA DOS SEGUINTE RELATÓRIOS: LOA, LDO, PPA, RREO E RGF
1.20 PATRIMÔNIO	1.20.1 VERIFICAR SE CONSTAM AS SEGUINTE INFORMações: QUANTITATIVO, ALOCAÇÃO E VALORES
1.21 OUTROS PODERES	1.21. 1MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS, JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO
2. DIMENSÃO - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUENCIA DE ATUALIZAÇÃO	
2.1 SÉRIE HISTÓRICA	2.1.1 SER DE 4 A 10 ANOS
2.2 ATUALIZAÇÃO	2.2.1 SER DE ONLINE A 24 HORAS, DE 2 A 7 DIAS, DE 8 A 15 DIAS, DE 16 A 30 DIAS, DE 31 A 60 DIAS E A PARTIR DE 60 DIAS
3. DIMENSÃO - USABILIDADE	
3.1 INTERAÇÃO	3.1.1 POSSUIR MANUAL DE NAVEGAÇÃO
	3.1.2 POSSUIR PERGUNTAS FREQUENTES
	3.1.3 POSSUIR GLOSSÁRIO SIMPLES
	3.1.4 POSSUIR GLOSSÁRIO INTERATIVO
	3.1.5 POSSUIR FALE CONOSCO POR EMAIL E POR TELEFONE
3.2 POSSIBILIDADE DE DOWNLOAD	3.2.1 DE PARTE OU TODAS AS CONSULTAS
3.3 FORMATO DE DOWNLOAD	3.3.1 WEBSERVICE, DADOS ABERTOS OU ARQUIVO TEXTO
3.4 DELIMITAÇÃO TEMPORAL DAS CONSULTAS	3.4.1 MENSAL, BIMESTRAL, TRIMESTRAL, SEMESTRAL E ANUAL
3.5 DISPOSIÇÃO DO CONTEÚDO	3.5.1 ESTÁ EM UM ÚNICO SITE OU “LINCHADO” NA PAGINA PRINCIPAL
3.6 VISUALIZAÇÃO DO CONTEÚDO	3.6.1 CONTÉM TODA A INFORMação DE DESPESA, RECEITA E PESSOAL DISPONÍVEL EM HTML
3.7 FORMULÁRIO DE CONSULTA	3.7.1 PRESENÇA OU AUSÊNCIA
	3.7.2 RESTRIÇÃO DE OPÇÕES, EXIGÊNCIA DE PREENCHIMENTO E INTERDEPENDÊNCIA ENTRE CAMPOS

	3.7.3 QUANTIDADE DE FORMULÁRIOS
	3.7.4 QUANTIDADE DE CLIQUES ATÉ FORMULÁRIO PRINCIPAL
3.8 GRÁFICOS	3.8.1 SER SIMPLES OU INTERATIVO
3.9 ACESSO CONFORME MODELO	3.9.1 HTTP://WWW.TRANSPARENCIA.UF.GOV.BR OU HTTP://WWW.TRANSPARENCIA.CIDADE.UF.GOV.BR.

APÊNDICE B – Checklist avaliativo do modelo TLS

	CRITÉRIO TLS	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE PARCIAL-MENTE	PESO	PONTUAÇÃO
Dimensão Conteúdo e Visão Geral						
1	Há um sumário que identifique e descreva o conteúdo e o índice numerado? Há um mapa do site compreensível e útil?	X			1	1
2	O propósito do portal está apropriado à missão geral do órgão?	X			1	1
3	Há clareza no escopo do site?			x	1	0,5
4	Estão descritos e detalhados os serviços e informações disponíveis no site e os formatos utilizados para sua estruturação?	x			2	2
5	Há informações sobre o que precedeu e motivou a criação e implementação do site?	x			1	1
6	Há informação sobre o que se deseja alcançar com o site (finalidades e projeções quantificadas)?			x	1	0,5
7	Há informações gerais sobre o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades?			x	2	1
8	Há espaço para disseminação de notícias sobre as atividades do governo?			x	1	0,5
9	Há informações sobre os recursos humanos, materiais, tecnológicos disponíveis e/ou necessários para a execução dos objetivos do site?		x		1	0
10	O conteúdo da página inicial alinha-se ao propósito do site?			x	1	0,5
11	O conteúdo do site adequa-se às necessidades e especificidades do público-alvo?		x		1	0
12	A linguagem apresentada no site tem tom positivo, profissional, evita jargões e está livre de preconceitos ?	x			1	1
13	O conteúdo é livre de publicidade e está escrito em estilo de linguagem clara, consistente de acordo com o público-alvo?			x	1	0,5
14	Há links/ferramentas que direcionem	x			1	1

	para outras fontes ou recursos de informação que satisfaçam a busca do usuário?					
15	Há indicação de que o conteúdo do site está disponível em outras idiomas?		x		1	0
16	Há informação sobre a atualização dos documentos e dados? O site informa sobre a periodicidade e sobre o tempo da disponibilidade das informações quanto aos assuntos de conteúdo mais substantivo (receitas, despesas, demais peças do orçamento)?			x	2	1
17	A informação está disponibilizada em séries históricas de 4 a 10 anos e a há segregação de informações entre informações históricas e atuais?			X	2	1
18	Quanto à transparência ativa de informações institucionais, há o registro da estrutura organizacional, competências, endereços e telefones das unidades e registro de horário de atendimento ao público, relativos ao órgão ao qual o site está vinculado?		x		1	0
19	O conteúdo do site da transparência está disposto num único site de forma congregando informações de outros sites?	x			2	2
20	Estão expostas no site a legislação e regulamentação da Lei de Acesso à Informação?	x			1	1
21	Está exposto no site a regulamentação do Serviço de Informação ao Cliente - SIC?			x	1	0,5
22	Está exposta no site a regulamentação quanto à classificação de sigilo?	x			1	1
23	Está exposta no site a regulamentação quanto à responsabilização do servidor e as instâncias recursais?			x	1	0,5
24	Há disponibilização no site de conteúdo de outros poderes: Ministério Público, Tribunal de Contas, Judiciário e Legislativo?	x			1	1
25	São oferecidos metadados apropriados?	x			1	1
26	As páginas recebem títulos corretamente?	x			1	1
27	A responsabilidade pela página e pela precisão da informação estão claramente identificadas no site? As referências a fontes de informação são feitas de forma precisa?			X	1	0,5
28	São fornecidas as informações sobre copyright?		x		1	0
29	Há um meio de verificar a legitimidade da página (telefone ou endereço postal)?	X			1	1
30	Erros de digitação, grafia e gramática são ausentes no portal?		x		1	0
Dimensão Transparência Ativa						

	CRITÉRIO TLS	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE PARCIAL -MENTE	PESO	PONTUAÇÃO
31	O site disponibiliza o acesso ao texto do PPA vigente?	x			1	1
32	Em relação aos programas do PPA, o site identifica o público alvo/beneficiários, disponibiliza os objetivos e seus indicadores de evolução?			x	1	0,5
33	SOBRE O PPA - Há peça com classificação administrativa, funcional, econômica, por programas e por nível de gastos para um período de múltiplos anos?			x	1	0,5
34	SOBRE O PPPA - Há explanação compreensível das ações oferecidas a problemas e prioridades?			x	1	0,5
35	Em relação às despesas do PPA, o site disponibiliza-as por programas e detalha-as por ação disponível?			x	1	0,5
36	Em relação às ações do PPA, disponibiliza os produtos/as metas físicas?			x	1	0,5
37	A evolução dos objetivos dos programas do PPA estão disponibilizados no site?			x	1	0,5
38	São disponibilizados os beneficiários dos programas do PPA?			x	1	0,5
39	SOBRE A LDO - O site disponibiliza o acesso à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente ou aprovada para o exercício subsequente?	x			1	1
40	O site disponibiliza as metas fiscais do exercício encerrado e dos exercícios subsequentes fixados na LDO?			x	1	0,5
41	O site disponibiliza anexo específico que contenha demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia da receita previsto na LDO?			x	1	0,5
42	As metas físicas e a quantidade dos produtos são associadas às prioridades da LDO e disponibilizadas ?			x	1	0,5
43	SOBRE A LOA - O site disponibiliza o acesso ao texto da Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente?	x			1	1
44	Em relação às receitas, a previsão é disponibilizada por natureza, (categoria econômica e origem)?	X			1	1
45	A programação das despesas é detalhada por órgão, por função, por ação, por programas?	x			1	1
46	Em relação às despesas, sua organização está disponibilizada por classificação econômica e por natureza?	x			1	1
47	São disponibilizados os produtos/meta	x			1	1

	físicas das ações da lei vigente?					
48	Verificar no site se há a identificação das despesas e a descrição segundo as seguintes classificações: institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, subfunção, programa, ação, subtítulo), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade da aplicação, elemento de despesa e subelemento de despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, remuneração e todas as informações vinculadas); Ainda sobre as despesas, se há informação da fonte dos recursos que financiaram o gasto			x	3	1,5
49	Há o registro dos valores de dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar pagos, total desembolsado e restos a pagar a pagar? O número do processo da execução (quando for o caso) é informado?	x			3	3
50	Há a disponibilização da execução da despesa orçamentária acumulada no ano com atualização em "tempo real" ou nos últimos sete dias?	x			1	1
51	Há informações sobre pessoa física ou jurídica beneficiária de pagamento das despesas, inclusive de desembolsos de operações independentes de execução orçamentária, inclusive com identificação de CPF ou CNPJ, número da conta corrente do favorecido?			x	3	1,5
52	Há informações sobre o valor empenhado das despesas com atualização em tempo real ou nos últimos sete dias? Na nota de empenho constam as informações de número, data, unidade gestora emitente, favorecido, valor e descrição?	x			2	2
53	Há disponibilização das seguintes informações sobre todos os convênios/contratos de repasse/ termo de parceria :número, concedente, responsável concedente, convenente, responsável convenente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado		x		3	0
54	Há as seguintes informações sobre ordens bancárias: número do documento, data, unidade, gestora emitente, favorecido, valor e observação?	X			2	2

55	Há disponibilização em tempo real ou nos últimos sete dias da liquidação ou o pagamento da despesa detalhados por: fonte, objeto/elemento de despesa, função, programas, natureza da despesa, unidade orçamentária e subfunção?			x	1	0,5
56	São disponibilizados no site os valores unitários dos objetos das despesas e suas características são detalhadas (tamanho, metragem, quantidade, peso)?		x		1	0
57	Há informações sobre o procedimento licitatório realizado, bem como sua dispensa ou inexigibilidade? Constam ainda informações acerca do bem fornecido ou serviço prestado, do edital, dos participantes e dos resultados?	x			3	3
58	Há a disponibilização de informações relativas à receita, incluindo a previsão, o lançamento e sua arrecadação, incluindo os recursos extraordinários? Além disso, constam as informações sobre o órgão arrecadador, origem da receita, previsão do valor e valor arrecadado?			x	3	1,5
59	A execução da receita por natureza e a receita acumulada no ano são disponibilizadas em tempo real ou nos últimos sete dias? A receita orçamentária acumulada no ano é disponibilizada em tempo real ou nos últimos sete dias?		X		1	0
60	Sobre o patrimônio - os ativos financeiros são informados com as depreciações devidamente apropriadas? Há informação sobre o quantitativo, alocação e valores?			X	2	1
61	Há relatório que descreva a estrutura macroeconômica e fiscal do governo e suas políticas e prioridades para orientar as estimativas?	x			1	1
62	Há relatórios mensais que faça a comparação entre a receita realizada e a prevista?		x		1	0
63	Há a informação de que o Governo realiza audiências públicas para consultar a população durante a elaboração do orçamento? Ou ainda estão expostos os fatores que influenciam a elaboração e planificação do orçamento?		X		1	0
64	Há um relatório informando sobre os objetivos propostos, ações realizadas e resultados obtidos que envolvam despesas e receitas? Há informações comparativas?	x			1	1
65	Há avaliação a longo prazo da sustentabilidade das políticas públicas		x		1	0

	quando da mudança na receita ou despesas públicas?					
66	Há calendários que antecipem a divulgação de informações fiscais anunciadas e cumpridas?		x		1	0
67	Há informações sobre o nível e a composição da dívida do ente público?	x			1	1
68	Há peças explicativas que demonstrem a aplicação social dos recursos?			x	1	0,5
69	Estão presentes pareceres dos órgãos de auditoria?	X			1	1
70	Estão presentes relatórios de controle interno?			x	1	0,5
71	Estão presentes os relatórios LOA, LDO, PPA, RREO, RGF?	x			2	2
3. Dimensão Usabilidade e Funcionalidade						
	CRITÉRIO TLS	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE PARCIAL-MENTE	PESO	PONTUAÇÃO
72	Há especificação sobre política de privacidade e segurança dos dados? O Site utiliza recursos de criptografia e site seguro?		x		1	0
73	Os estilos de fonte e outros atributos de formatação estão adequados ao conteúdo da página? Os caracteres são legíveis?	X			1	1
74	A área de navegação está alocada em local de destaque?	x			1	1
75	Verificar ausência de um link ativo para a homepage na própria homepage		x		1	0
76	Os termos para definir as opções de navegação de categorias são claros e diferenciáveis entre si?	X			1	1
77	Os ícones de navegação são utilizados para ajudar os usuários a reconhecer itens?	X			1	1
78	A presença de links é indicada claramente? Os links são claramente diferenciáveis?			x	1	0,5
79	Verificar ausência de instruções genéricas (clique aqui, veja mais)	X			1	1
80	Há indicação explícita de que um link pode acionar aplicativos de vídeo, áudio e outros?		X		1	0
81	Os componentes de interface foram utilizados respeitando suas características funcionais?	x			1	1
82	Há recursos para facilitar a navegação (manual de navegação), a apreensão do funcionamento e a compreensão do site (glossário simples ou interativo)?	x			2	2
83	Caso um link requeira interação do usuário, são fornecidas instruções essenciais antes que a interação ocorra?			X	1	0,5
84	Há indicação da existência de um suporte humano para o site, por email	x			3	3

	e por telefone?					
85	Os elementos principais da página estão visíveis na primeira tela de conteúdo? Evita-se rolagem horizontal da página? Os assuntos ou temas estão providos por interface unificada?	x			1	1
86	O layout do site permite que a homepage se ajuste a diversas resoluções?	x			1	1
87	Os logotipos são utilizados criteriosamente?	x			1	1
88	As categorias semelhantes estão próximas entre si?	x			1	1
89	Verificar ausência de áreas de navegação diferentes para o mesmo tipo de links	x			1	1
90	Verificar presença de links coloridos para indicar locais visitados e não visitados		x		1	0
91	As principais tarefas/serviços do site são oferecidos na homepage?	X			1	1
92	A Url é clara e não apresenta dificuldade de digitação? Segue o formato http://www.transparencia.uf.gov.br	x			2	2
93	O portal pode ser acessado na maior parte de tempo, 24 horas por dia, 7 dias por semana	X			1	1
94	O conteúdo do portal pode ser acessado por meio de celulares, tablets e outros dispositivos?	X			1	1
95	Verificar presença de recursos especiais para acesso de pessoas portadoras de deficiência	X			2	2
96	Verificar se há o campo de perguntas frequentes.	x			3	3
97	Há ferramenta de pesquisa de informações que permita o acesso de forma objetiva, transparente, clara e de fácil compreensão?			x	3	1,5
98	É possível ao usuário fazer download de parte ou de todas as consultas? São disponibilizados vários formatos de download, inclusive abertos?	x			3	3
99	O site funciona como um ambiente de promoção da comunicação em dois sentidos e oferta de instrumentos que permitam diálogo, sugestões e opiniões?	x			1	1
100	O site oferta instrumentos que permitam cálculos, simulações, análises, como gráficos simples ou interativos			X	2	1
101	O site incentiva a criação de comunidades de interesses específicos para interação, conversação, cooperação?		X		1	0
102	Há possibilidade de o usuário criar versão personalizada do conteúdo do portal?		X		1	0

103	O site oferece informações e formulários on line que só poderiam ser acessados em locais físicos?	x			1	1
Dimensão Transparência Passiva						
	CRITÉRIO TLS	ATENDE	NÃO ATENDE	ATENDE PARCIAL-MENTE	PESO	PONTUAÇÃO
104	Há no site o serviço de e-SIC?	X			1	1
105	Há divulgação do SIC físico, com atendimento presencial?	x			1	1
106	É possível fazer o acompanhamento do pedido?	X			1	1
107	Inexistem pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso à informação?	X			1	1
108	As respostas aos pedidos são dadas no prazo legal?	X			1	1
109	As respostas aos pedidos estão em conformidade com o que foi solicitado?	X			1	1
Total					142	98,5