

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Sheila de Oliveira Goulart**

**CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE  
ALTERAÇÃO METODOLÓGICA PARA O ÍNDICE DE  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

**Santa Maria, RS  
2016**

**Sheila de Oliveira Goulart**

**CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO METODOLÓGICA  
PARA O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestra em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes

**Santa Maria, RS  
2016**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

de Oliveira Goulart, Sheila  
CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO  
METODOLÓGICA PARA O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA /  
Sheila de Oliveira Goulart.-2016.  
130 p. ; 30cm

Orientador: Luis Felipe Dias Lopes  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Administração, RS, 2016

1. Transparência Pública 2. Controle Social 3.  
Metodologias de Avaliação 4. Acesso à Informação. I. Dias  
Lopes, Luis Felipe II. Título.

**Sheila de Oliveira Goulart**

**CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO METODOLÓGICA  
PARA O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestra em Gestão de Organizações Públicas**.

**Aprovada em 15 de fevereiro de 2016.**

---

**Luis Felipe Dias Lopes, Dr. (UFSM)**  
**(Presidente/Orientador)**

---

**Roberto da Luz Júnior, Dr. (UFSM)**

---

**Lilianna Bolsson Loebler, Dr<sup>a</sup>. (IF-Farroupilha)**

**Santa Maria, RS**  
**2016**

## **AGRADECIMENTOS**

O caminho a ser seguido para a realização desta dissertação não poderia ser diferente, muitas foram às renúncias, dúvidas, receios, angústias, dedicação e isolamento, nada foi fácil, tudo demandou um esforço muito grande em prol da concretização de um sonho que há muito tempo almejo.

Gostaria de agradecer a todas as pessoas que, mesmo não entendendo algumas de minhas escolhas, puderam me apoiar nesse momento de grande enriquecimento pessoal, científico, espiritual e, sobretudo, profissional.

A Deus, por me abençoar, diariamente, iluminando e protegendo o meu caminho.

Aos meus pais, por terem me apoiado em todos os momentos, sempre me incentivando, principalmente à minha mãe, por ter lutado tanto para que eu realizasse meus sonhos.

À amiga Damiana Machado de Almeida pela paciência, consideração, carinho e tempestivas palavras de incentivo.

Aos colegas, amigos, professores e toda a equipe do Centro de Educação da UFSM pelos ensinamentos pedagógicos alcançados durante a graduação.

Ao Instituto Federal Farroupilha por ter me proporcionado o afastamento integral para participação em Programa de Pós-graduação Stricto Sensu no país.

Por outras reflexões no rumo, aos outros professores do PPGA, pelo conhecimento passado, demonstrando que o maior bem que se faz a uma pessoa é contribuir para o seu engrandecimento intelectual.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes por ter acreditado em mim, por seu comprometimento e incentivo, imprescindíveis para que várias conquistas fossem alcançadas.

À professora Vânia Costa pelos incansáveis ensinamentos acerca da pesquisa qualitativa, assim como pelo carinho e solicitude.

Aos membros da banca, que disponibilizaram seu tempo para ler e contribuir para qualificar esse trabalho.

Enfim, a todos que de uma forma ou de outra, contribuíram para essa tão sonhada conquista.

*“Faça as coisas o mais simples que você puder,  
porém não se restrinja às mais simples.”*

*(Albert Einstein)*

## **RESUMO**

### **CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO METODOLÓGICA PARA O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

AUTORA: SHEILA DE OLIVEIRA GOULART

ORIENTADOR: LUIS FELIPE DIAS LOPES

A transparência pública, por meio do acesso à informação, está consubstanciada no princípio democrático de direito, o qual concede ao cidadão o poder de participar, alvitrar e fiscalizar as ações governamentais. Em vista disso, iniciativas que visem aperfeiçoar mecanismos de publicização e avaliação acerca do assunto e de suas especificidades, têm ganhado destaque no contexto de fomento ao controle social e de boas práticas em gestão pública, porquanto a sociedade e os governos estão cada vez mais despertos da importância do tema e de seu potencial poder explicativo. Nesse viés, esta dissertação teve como escopo elaborar uma propositura para mensuração do índice de transparência pública a fim de aperfeiçoá-lo. Para tal desiderato, foi necessário realizar uma pesquisa descritiva e bibliográfica, sendo que esta serviu de suporte literário para solidificar as formulações deste estudo. Por meio da busca na web, mapeou-se as sistemáticas de avaliação, à luz de experiências nacionais e internacionais, acerca do tema, identificando as que possuíam parâmetros correlatos à metodologia objeto deste estudo, assim como as que se destacavam na análise da transparência pública. A amostra inicial contou com 17 metodologias e a final com 12, das quais 9 em nível nacional e 3 em nível internacional. Logo após, elaborou-se três questionários distintos, com perguntas abertas, que foram enviados, por e-mail, a três respondentes de diferentes órgãos. Cada participante respondeu a um questionário, o qual foi sistematizado consoante a análise pormenorizada da metodologia vivenciada por cada um, como também pelo prévio conhecimento obtido com as pesquisas na web. O objetivo desses instrumentos foi, além de identificar outras contribuições sobre mecanismos de avaliação da transparência pública que estejam aquém ou além do que a lei determinar, verificar possíveis dificuldades enfrentadas em cada sistemática e as vantagens de utilizá-la. Mediante análise qualitativa, com a aplicação da técnica de análise de conteúdo, foi possível descrever, identificar e interpretar, a partir das categorizações: critérios de avaliação, participação social, usabilidade e outras informações relevantes, aspectos primordiais sobre boas práticas em transparência pública. O resultado de todos esses escrutínios culminou em uma matriz para mensuração do índice de transparência pública. Em complementação a ela, elaborou-se um protocolo de conferência de informações, uma matriz sinóptica de avaliação e uma escala de caracterização de resultados. Também foi possível realizar um diagnóstico específico acerca da metodologia no que concerne aos seus critérios e subcritérios. Conclui-se que o aperfeiçoamento de técnicas de avaliação e acompanhamento da aplicação de recursos públicos possibilitará aumentar a transparência governamental, com vistas a avigorar a democracia e fomentar o controle social.

Palavras-chave: Transparência Pública. Controle Social. Metodologias de Avaliação. Acesso à Informação.

## **ABSTRACT**

### **SOCIAL CONTROL: A PROPOSITION FOR THE METHODOLOGY IMPROVEMENT OF THE PUBLIC SECTOR TRANSPARENCY INDEX**

**AUTHOR: SHEILA DE OLIVEIRA GOULART**

**ADVISOR: LUIS FELIPE DIAS LOPES**

The transparency in the public sector, through the information access is consolidated in the principles of democratic rights that concedes to the citizens the power to participate, suggest and supervise the government actions. Therefore, the initiatives that aim to improve the mechanism of publicizing and assessing this subject and its specificities had gain prominence in the context of fomenting the social control and the best practices of public management, as the society and the government are more aware of the importance of this subject and its potential of explaining. In this matter, this dissertation aimed to elaborate a proposition to measure the index of public transparency in order to improve it. So, for that matter, a descriptive and bibliographic research was conducted in order to support the propositions of this study. Using the internet research, it was possible to map the assessment systems and the international and national experiences about this subject, identifying the ones that had parameters related to the method of this study's object, and the experiences that were more relevant in the public sector transparency. The primary sample had 17 methods and the final one had 12, from which 9 were national and 3 were international. Then, 3 different questionnaires were elaborated with open questions that were sent through e-mail to 3 respondents in different public agencies. Each participant answered a questionnaire that was created considering a detailed methodology used by each one and with the usage of the internet research. The objective of those instruments were, firstly, to indentify other contributions about assessment tools to evaluate the public transparency that surpass what the law establishes and, secondly, to verify difficulties and advantages in each system. Through the method of qualitative analysis, using the application of the concept analysis technique, it was possible to describe, identify and interpretate the following categories: assessment criterions, social participation, usability and other important information and primary aspects about the best practices in public transparency. The result of the research generated a matrix to measure the index of the public transparency. Moreover, this study created a information check-list protocol, a synoptic assessment matrix and a scale of result's categorization. Therefore, it was possible to make a specific diagnose about criterions and subcriterions of the methodology. In conclusion, it may be said that the improvement of the tools for evaluation and supervision of public resources application will make possible to increase the government transparency in order to strenghten the democracy and to foment the social control.

**Keywords:** Public sector transparency. Social control. Assessment methodologies. Information Access.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema de interação entre o controle governamental e o controle social .....	22
Figura 2 - Interação entre o controle social e o institucional.....	23
Figura 3 - Elementos da transparência das contas públicas.....	28
Figura 4 - Transparência ativa e passiva .....	30
Figura 5 - Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil.....	37
Figura 6 - Planilha de cálculo do índice de transparência pública .....	47
Figura 7 - Fases da pesquisa.....	62
Figura 8 – Taxonomia da pesquisa .....	74

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Degraus de transparência pública.....	27
Quadro 2 – Metodologias nacionais sobre análise da transparência pública .....	52
Quadro 3 - Metodologias internacionais sobre análise da transparência pública.....	56
Quadro 4 – Tópicos de destaque das metodologias de análise da transparência pública .....	58
Quadro 5 - Classificação metodológica da pesquisa .....	63
Quadro 6 – Sujeitos da pesquisa.....	64
Quadro 7 – Análise dos dados de acordo com os objetivos específicos.....	66
Quadro 8 - Matriz resumo das categorias de análise .....	71
Quadro 9 – Categoria critérios de avaliação.....	72
Quadro 10 – Categoria participação social.....	72
Quadro 11 – Categoria usabilidade .....	73
Quadro 12 – Categoria outras informações relevantes .....	73
Quadro 13 - Etapas da análise dos resultados .....	74
Quadro 14 – Determinações da LC 131/09 e Decreto 7.185/10.....	75
Quadro 15 - Resultados das categorias de análise .....	77
Quadro 16 - Planilha de cálculo do índice de transparência pública.....	78
Quadro 17 – Protocolo de Conferência de Informações.....	86
Quadro 18 – Matriz Sinóptica .....	87
Quadro 19 - Matriz para mensuração do índice de transparência pública.....	88
Quadro 20 - Categorização do nível de transparência .....	94

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
CCSH	Centro de Ciências Sociais e Humanas
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CONEP	Comissão de Ética em Pesquisa
CGU	Controladoria Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNS	Conselho Nacional em Saúde
DF	Distrito Federal
EBT	Escala Brasil Transparente
e-MAG	Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
e-PING	Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
ITA	Índice de Transparência de los Ayuntamientos
ITCF	Índice de Transparência e Cidadania Fiscal
ITGPM	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal
ITM	Índice de Transparência Municipal
LAI	Lei de Acesso à informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
NEF	Núcleo de Estudos Fiscais
NUPEAD	Núcleo de Pesquisa em Administração
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal

RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SISPEP	Sistema Nacional de Ética em Pesquisa
TCE- RS	Tribunal de Contas do Estado do RS
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	OBJETIVOS .....	17
<b>1.1.1</b>	<b>Objetivo Geral</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>18</b>
1.2	JUSTIFICATIVA DO TEMA .....	18
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	19
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
2.1	CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	<b>21</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Controle institucional</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Controle social</b> .....	<b>24</b>
2.2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	26
<b>2.2.1</b>	<b>Transparência Ativa e Passiva</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Accountability</b> .....	<b>30</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Histórico da Transparência Pública no Brasil</b> .....	<b>32</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Estudos sobre a transparência pública no Brasil</b> .....	<b>37</b>
<i>2.2.4.1</i>	<i>Portais de Transparência</i> .....	<i>40</i>
<b>2.2.6</b>	<b>Estudos sobre a transparência pública em âmbito Internacional</b> .....	<b>43</b>
2.3	METODOLOGIA DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	44
<b>2.3.1</b>	<b>Metodologia de Cálculo</b> .....	<b>45</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Parâmetros de Transparência Orçamentária</b> .....	<b>45</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Fórmula de Cálculo do Índice de Transparência</b> .....	<b>46</b>
2.4	METODOLOGIAS NACIONAIS SOBRE ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	52
2.5	METODOLOGIAS INTERNACIONAIS SOBRE ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	55
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>61</b>
3.1	FASES DA PESQUISA .....	61
3.2	CARACTERIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	62
3.3	SUJEITOS DA PESQUISA .....	63
3.4	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....	65
3.5	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	66

3.6	ASPECTOS ÉTICOS.....	68
3.6.1	Riscos do Estudo.....	69
3.6.2	Benefícios do Estudo .....	69
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	71
4.1	CATEGORIAS DE ANÁLISE .....	71
4.2	PROPOSITURA PARA O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	95
	REFERÊNCIAS.....	100
	APENDICE A – INSTRUMENTO DE CALETA DE DADOS I .....	111
	APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS II.....	113
	APENDICE C – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS III.....	117
	ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ..	121
	ANEXO B – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	123
	ANEXO C – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA DE PESQUISAS COM SERES HUMANOS (CEP) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA RS. ....	125

## 1 INTRODUÇÃO

Em conformidade com a Constituição de 1988, o acesso à informação se tornou a tônica da nova gestão pública, a qual prioriza o pleno exercício da cidadania e fortalecimento da democracia. Dessa premissa, extraiu-se o direito de a sociedade fiscalizar, interferir, deliberar e alvitrar as ações governamentais, através de instrumentos que facilitem a transparência dos atos da administração pública, o controle social é um deles.

O controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade ainda mais democrática, pois introduz significativas alterações nas formas de interação entre o Estado e o cidadão a fim de tornar a gestão pública mais sinérgica. Em outras palavras, ele consiste em um importante canal aglutinador entre Estado e a população para estreitar essa correlação, proporcionando ao cidadão o acompanhamento das ações governamentais, com vistas a tangenciar uma gestão pública mais transparente e participativa.

Para Silva (2002) o controle social seria a possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil), por meio de qualquer uma das vias de participação democrática, no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Infere-se, com esse conceito, que essa atividade está, intrinsecamente, relacionada à garantia do exercício da cidadania, uma vez que sua efetivação assegurará maior democracia e transparência das ações governamentais.

Por meio de um Estado democrático é possível criar mecanismos capazes de viabilizar a inserção do cidadão num processo intrincado de implementação, controle e avaliação dos atos governamentais. Nesse contexto, o controle social, por intermédio da transparência pública, vem se tornando um elemento fundamental para urdir uma nova gestão pública, uma vez que as sociedades contemporâneas exigem, cada vez mais, transparência nas ações do governo, o exercício do cargo público com ética e a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz, em conformidade com as necessidades da população (BRASIL, 2002).

À vista disso, frisa-se que os pressupostos que dizem respeito à efetivação do controle social estão relacionados às atividades desenvolvidas pelo Estado em prol da democracia e da transparência pública, dessa forma, depreende-se que as informações evidenciadas pelo setor público poderão ter ressonância positiva na sociedade, caso esta dispuser de meios para interpretá-las e, por conseguinte, intervir nas decisões governamentais.

Nesse cenário, as mudanças advindas na legislação brasileira contribuíram para diversas reformas no que concerne à transparência pública. A discussão sobre o tema obteve seu marco na Constituição Federal (CF) de 1988, evidenciado no princípio da publicidade, o qual concede ao cidadão o direito à informação, tanto pessoal, quanto sobre a gestão pública

administrativa dos governos. Contudo, o assunto não foi tratado de forma exaustiva, porquanto o texto constitucional explicitou a necessidade de uma legislação complementar para regulamentar o assunto (CRUZ et al., 2012).

Em maio de 2000, o debate sobre o controle da gestão pública veio à baila a partir da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual representou um marco na normatização do tema. Após nove anos dessa regulamentação, foi sancionada a Lei complementar 131/2009 (LC 131/09), cujo principal objetivo consistiu em acrescentar dispositivos ao artigo 48 da legislação supracitada para fornecimento de informações, em meios eletrônicos de acesso, de forma pormenorizada, da execução orçamentária e financeira, em tempo real<sup>1</sup>, pela União, Estados, Distrito Federal (DF) e municípios, avultando a transparência da gestão dos recursos públicos. Em maio de 2010, a LC 131/2009 foi regulamentada pelo Decreto 7.185/2010, o qual estabeleceu o padrão mínimo de qualidade das informações disponibilizadas pelo poder público aos cidadãos. Nesse feito, ficou evidente que todo esse arcabouço legal foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro para garantir o fortalecimento da democracia e cidadania, possibilitando um controle social mais factual em todos os níveis da federação.

Culminado o aparato legal existente, é inconteste que os governos estão empenhados em promover uma cultura de transparência ativa dos atos da administração pública, com destaque ao acompanhamento, elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, além de outras formas de análise que propiciem a participação do cidadão na gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Nesse cenário, o uso de metodologias para avaliar o dispêndio público tem sido fundamental para ampliar a transparência, uma vez que o referido decreto postulou uma maior abertura do conteúdo informacional das ações governamentais. Em vista disso, o poder público e a sociedade em geral, estão desenvolvendo e implementando critérios de mensuração de informações, disponibilizadas em portais eletrônicos, que levem em consideração parâmetros de análise que estejam aquém ou além do que estiver determinado na legislação, devido ao fato de que os dados públicos devem ser cognoscíveis e úteis aos cidadãos.

Dentre as inúmeras metodologias de análise para a transparência pública, destaca-se o índice de transparência, o qual foi instituído para fomentar a divulgação ativa de informações, em todos os níveis da federação, baseando-se em três critérios de avaliação (Conteúdo, Séries

---

<sup>1</sup> Considera-se “tempo real” a publicização das informações em até um dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema de pagamentos de cada poder.



Históricas e Usabilidade), os quais se subdividem em subcritérios de avaliação. O objetivo dessa metodologia é introduzir uma competição saudável entre os gestores federais, estaduais e municipais para estimulá-los a exercer o princípio da publicidade das contas públicas, constante no Art. 37 da CF – juntamente com o da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, divulgando, periodicamente, rankings que elencam os portais com maior ou menor grau de transparência, informando ao cidadão e ao gestor público sobre o nível de transparência das contas públicas do seu município, estado e União.

Nesse contexto, tendo em vista que os governos, juntamente com a sociedade, estão preocupados em aperfeiçoar metodologias de avaliação para suprir as lacunas existentes na disponibilização de informações acerca de ações e manuseio dos bens públicos, faz-se necessário contribuir com sugestões de boas práticas em gestão pública que fomentem e possibilitem ao cidadão verificar, analisar e compreender a execução dos atos governamentais. Em vista disso, há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos (CGU, 2012).

Em face dessas considerações e para fins desta pesquisa, foi formulado o seguinte problema: *Quais as possíveis alterações que podem ser propostas para aperfeiçoar a metodologia de cálculo do índice de transparência pública?*

Assim, este estudo terá como escopo propor sugestões para aperfeiçoamento da atual metodologia de avaliação do índice de transparência pública. O desafio enfrentado é o de aumentar a transparência governamental, com vistas a fortalecer e fomentar o controle social, bem como servir de referencial para o aprendizado e crescimento que, na esfera pública, nunca tem fim.

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo Geral

Propor uma matriz para mensuração do índice de transparência pública, considerando a necessidade de aperfeiçoá-lo.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Mapear como ocorre o processo de análise da transparência pública à luz de legislações nacionais e internacionais;
- b) Pesquisar parâmetros metodológicos de avaliação que estejam aquém ou além do que as legislações nacionais e internacionais determinarem com o propósito de identificar boas práticas em transparência pública;
- c) Cotejar a metodologia de cálculo do índice de transparência pública com outras sistemáticas de avaliação a fim de propor sugestões para seu aperfeiçoamento; e
- d) Sugerir alterações nos critérios e subcritérios de avaliação utilizados para cálculo do índice de transparência pública.

O alcance destes objetivos contribuiu para uma propositura com sugestões para aprimoramento metodológico do cálculo do índice de transparência pública.

## 1.2 JUSTIFICATIVA DO TEMA

O Brasil vem, nos últimos anos, passando por uma reforma legislativa no que concerne o direito à informação, essa reestruturação, em todos os níveis de governo, aponta para um novo desafio na gestão pública, o de torná-la mais transparente, por meio de um controle social mais factual, a fim de estreitar as relações entre o Estado e os cidadãos.

Nesse cenário, o desenvolvimento de metodologias de avaliação que estejam aquém ou além do que a lei determinar, tem ganhado destaque no contexto de boas práticas em gestão pública, quando o assunto se refere à abertura dos conteúdos informacionais disponibilizados em sites eletrônicos de divulgação.

Considerando a relevância do tema para a administração pública e de seu potencial poder informacional e explicativo, esta pesquisa se justifica pela possibilidade de aperfeiçoamento de metodologias de avaliação das ações governamentais. Contribuindo com estudos acerca do aumento da transparência pública, é possível propiciar ao cidadão o acompanhamento dos recursos públicos e de como os mesmos estão sendo utilizados.

Nessa perspectiva, cabe menção a metodologia desenvolvida pelo comitê de transparência, índice de transparência pública, a qual estabelece um ranking governamental, classificando os entes da federação em maior ou menor grau de disponibilização de informações, levando em consideração parâmetros que estão aquém ou além do que estiver determinado na LRF e na sua emenda.

Em vista disso, essa pesquisa teria como escopo mensurar o índice de transparência pública dos municípios da região central do RS, a partir da metodologia proposta pelo referido comitê, contudo, após efetuar leituras sobre sistemáticas de avaliações acerca da transparência pública, à luz de experiências nacionais e internacionais, analisar o método e cotejá-lo com outros, constatou-se que a mesma carece de aperfeiçoamento, devido ao fato de não haver um documento que solenize seu processo de construção e aplicação, o que enseja um estudo específico.

Nesse viés, esta pesquisa enveredou-se para outra seara que é a propor sugestões para aperfeiçoamento da metodologia de cálculo do índice de transparência pública.

Ademais, essa pesquisa também possibilitará: ampliar o debate sobre o assunto, fortalecer e estimular o controle social, incentivar a democracia, bem como inibir possíveis práticas de corrupção.

O presente estudo também se alicerça na asseveração de Nunes e Nunes (2003, p.33): “O arcabouço legal está consolidado. Trata-se, agora, de aperfeiçoar os mecanismos de transparência pública”.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O capítulo 1 corresponde à introdução, em que é apresentada uma breve contextualização da temática proposta, o problema de pesquisa, seus objetivos e a justificativa para o estudo.

O capítulo 2 traz uma revisão da literatura acerca dos assuntos: controles na Administração Pública, transparência pública, construção do índice de transparência pública e metodologias nacionais e internacionais sobre o tema, abordando e especificando algumas pesquisas relevantes que servirão para alcançar o objetivo geral apresentado para este estudo.

No capítulo 3, elucidam-se o método utilizado para desenvolver a pesquisa, a caracterização e o delineamento da mesma, os sujeitos e os instrumentos de coleta e análise dos dados, assim como os aspectos éticos que nortearão este estudo.

No capítulo 4 são apresentadas as análises dos resultados, discutidos de acordo com a base teórica e análise de conteúdo. Também é exposta a propositura para o índice de transparência pública.

Por fim, no capítulo 5, contemplam-se as considerações finais deste estudo, sintetizando os principais achados e conclusões, assim como as limitações e sugestão para pesquisas futuras.

Após apresentar a estrutura da dissertação, no próximo capítulo, aborda-se a fundamentação teórica que embasará o tema que permeia essa pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, serão apresentados os aportes teóricos relativos ao tema da dissertação. Inicia-se com uma conceituação ampla de controles na Administração Pública, sendo que, na mesma seção, é evidenciada a importância do controle institucional e social em todas as esferas da federação.

Em seguida, será exposta a definição de transparência pública ativa e passiva, *accountability*, histórico e estudos sobre a transparência pública no Brasil, portais de transparência, histórico e estudos sobre a transparência pública em âmbito internacional. Após esses conceitos, aborda-se a metodologia de construção do índice de transparência pública, objeto deste estudo, bem como as sistemáticas nacionais e internacionais de análise acerca do assunto, enfocando os pontos de destaques de cada.

### 2.1 CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos que a originou ou das normas e princípios que a rege.

Na Gestão Pública, ato controlar possui significado congênere ao do setor privado, entretanto nessa área a prática de fiscalização das ações governamentais se restringe a atender a finalidade pública, a legislação e os princípios basilares aplicáveis às esferas governamentais.

Para Mukai (1999, p. 503) “o controle da Administração Pública pode ser definido como a verificação da conformidade dos atos administrativos com o interesse público, com a lei e, ainda, da sua eficiência”.

Nesse contexto, a compreensão de controle, em um sentido mais amplo, é, portanto, a reunião de elementos que integram o sistema de controle interno com as ações do controle externo. Nesse enfoque, quanto maior eficiência apresentar o controle interno, juntamente com a sua interação com o controle externo, maior será o gerenciamento de recursos públicos em qualquer esfera de governo.

A obrigatoriedade do controle, na Administração Pública Brasileira, está inserida em várias disposições legais, como nos artigos 75 a 82 da Lei 4.320/64 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios) e no artigo 59 da LRF, sendo que a base para o assunto está contida nos art. 31, 70 e 74 da CF de 1988, *in verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, Sistema de Controle Interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

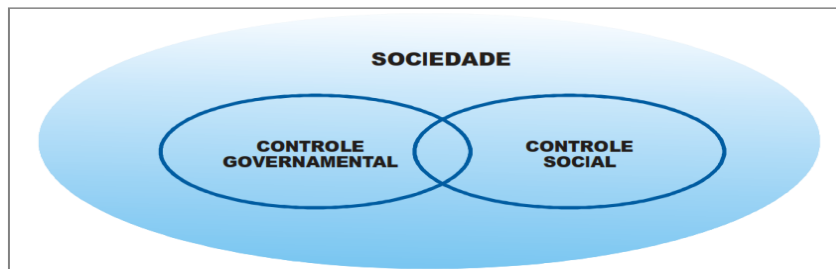
§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (BRASIL, 1988).

O controle também se destina assegurar a integridade do patrimônio público, em conformidade com os atos praticados por seus agentes e princípios legais, auxiliando o gestor na correta aplicação dos recursos públicos, de modo a garantir que sejam evitados erros, fraudes e desperdícios.

Na visão de Paiva (2004, p.25) "a sociedade controla a Administração Pública ou por mecanismos por ela criados dentro do Estado (controle governamental) ou fora dele (controle social)".

A Figura 1 aglutina o enfoque de Paiva sobre a interação entre o controle governamental e o social:

Figura 1 - Esquema de interação entre o controle governamental e o controle social



Fonte: Paiva (2004, p.25)

Como base na ilustração de Paiva, pode-se inferir que a relação entre o controle governamental e social é interdependente, o que possibilita uma maior fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

### 2.1.1 Controle institucional

A forma de controle exercida pela Administração Pública é chamada de controle institucional. No Governo Federal, essa prerrogativa é exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar os recursos públicos, já na Administração Estadual e Municipal, cada ente deverá regulamentar seu sistema de controle interno, considerando os ditames constitucionais que versam sobre a matéria.

Nesse contexto, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais, a prevenção de erros e fraudes, o fenômeno da corrupção, o controle da gestão pública não poderá se ater somente ao institucional. É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando, permanentemente, as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isso se denomina "controle social" (CGU, 2012).

O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional. A participação do cidadão nas ações governamentais é de suma importância, porquanto contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (CGU,2012).

A Figura 2 demonstra as formas de interação entre o controle institucional e social.

Figura 2 - Interação entre o controle social e o institucional



Fonte: Cartilha Controle Social – CGU, 2012, p.17

A partir da interação do controle institucional e do controle social, o cidadão tem a possibilidade de participar, mais ativamente, das decisões governamentais, assumido seu papel de fiscalizador de políticas públicas governamentais.

### 2.1.2 Controle social

O controle social é a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização dos recursos e no acompanhamento das políticas públicas, sendo um importante instrumento aglutinador do fortalecimento da democracia e cidadania. Um dos seus principais objetivos é reduzir a distância que separa a sociedade da questão orçamentária, tornando o processo mais claro e objetivo (COSTA; VOESE; ESPEJO, 2009). Trata-se de um mecanismo democrático em que o cidadão exerce o seu poder, evidenciando a vontade social como fator fulcral para consecução de objetivos e metas das políticas públicas governamentais.

O controle social é exercido, diretamente, pela população ou pela sociedade civil organizada, podendo assumir o formato de controle externo, paralelamente ao controle judicial, parlamentar, político ou ao controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Em um estado democrático de direito, a população exerce o controle social clássico pelo voto. Mas há outros instrumentos e instâncias de que o cidadão se vale para fiscalizar governo e governantes, a fim de interferir diretamente na administração pública, substituindo a democracia representativa pela participativa (OLIVEIRA, 2002).

Nesse contexto, percebe-se que o controle social está intrincado às expressões de participação e democracia, passando a ser um compromisso primordial do Estado Democrático de Direitos e um instrumento de cidadania ativa que avigora e aperfeiçoa, tanto no plano individual dos cidadãos, quanto no seio dos grupos sociais pelo implemento da transparência (PINTO, 2005).

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que, realmente, atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2011).

Nesse contexto, o controle social é uma importante forma de participação popular nos assuntos do Estado, tendo em vista a imprescindibilidade da sociedade em assumir seu papel de promotora do próprio desenvolvimento (COMPARATO, 1993).

Para Fernandes (2003) o controle social talvez seja o primeiro, o mais valioso e o mais eficaz sistema de controle existente, porquanto reverencia todos os integrantes da sociedade.

Araújo (2010) aduz que o controle social se constitui um instrumento de profusa exequibilidade de controle direto e imediato do cidadão, não sendo permitido ao Estado opor



resistência à sindicabilidade. Por meio dele, a sociedade pode participar dos assuntos do Estado, objetivando fiscalizar, ponderar e corrigir atos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconômicos.

Para Santos (2007) o controle social seria um processo, essencialmente, regulatório, tendo por objetivo o cumprimento da lei e a observância das normas que regulamentam o serviço público como um todo.

Segundo Outhwaite e Bottomore (1996, p.138) o conceito de controle social “descreve a capacidade da sociedade de se autorregular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões”. Neste sentido, a ordem no Estado não seria mantida apenas mediante um sistema jurídico, mas principalmente pelas instituições, relações e processos sociais mais amplos.

Valle (2002) menciona que há diferença entre controle social e participação popular, ainda que haja relação entre os mesmos. Esta seria uma forma genérica de atuação da sociedade, já aquele seria uma espécie de participação popular permanente sobre os atos da Gestão Pública.

Para Lock (2004) ele é entendido como a participação individual ou coletiva dos cidadãos na composição e na provocação dos órgãos administrativos, com base na legislação, para a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais idealizados pela Constituição Federal.

Na perspectiva de Pedrini (2007) a expressão pressupõe uma corresponsabilidade com o bem público para que haja formulação de objetivos e metas, juntamente com justiça social. Vislumbra-se que, por intermédio do controle social, seja possível garantir uma maior fiscalização dos recursos públicos, promovendo a transparência das ações governamentais.

O controle social, como instrumento de transparência pública, parece ter se tornado um elemento crucial para urdir uma nova gestão, concedendo ao cidadão o poder de fiscalizar, alvitrar decisões, cobrar posturas mais proativas dos governantes, bem como apontar falhas na execução das ações públicas, garantindo o pleno exercício da cidadania.

Nessa perspectiva, o conceito de transparência pública tem evoluído nos últimos anos, da simples divulgação de dados para uma cobrança de atitudes proativas dos agentes que representam o Estado, ao fornecer informações, em qualidade e quantidade, que estimulem a cidadania e democracia (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Para Veríssimo (2009) a transparência, como forma de controle e fiscalização, é um meio de assegurar a participação popular na administração do orçamento público, visando

garantir o exercício pleno da cidadania, o que propicia aos cidadãos atuar mais ativamente nos processos das decisões governamentais.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A preocupação com a transparência pública começou a ser debatida a partir da implementação da administração pública gerencial na Inglaterra e nos EUA (ABRUCIO, 1997). Entretanto, somente passou a ser discutida com relevância na última década do século XX, quando se tornou um dos elementos precípuos dos governos tidos como eficientes (HEALD, 2003). Desde então, ela tem sido, veementemente, abordada em países que defendem o acesso democrático às informações sobre as ações governamentais (SILVA, 2009; JUSTICE, MELITSKI e SMITH, 2009).

Searson e Johson (2010) mencionam que o acesso à informação, por meio da transparência, configura-se um direito humano fundamental, tendo em vista sua importância para o fortalecimento da democracia.

Nesse contexto, a transparência das ações governamentais parece estar se tornando um componente basilar para que o Estado esteja mais próximo do cidadão, fornecendo informações que facilitem o controle, a deliberação e a participação ativa e democrática da população nas decisões governamentais. Uma das condições para a existência de uma democracia é o controle, mediante a participação popular nas ações da Administração Pública, sendo que o nível da transparência na gestão pública é um fator determinante para inibir corrupções, bem como é um facilitador do exercício da cidadania (ARRUDA; TELES, 2010).

De acordo com Rodrigues (2011), o acesso às informações sobre gestão é de suma importância, pois inibe inúmeras possibilidades de desvios de recursos públicos, além de corrupção.

Platt Neto (2007) assevera que o acesso à informação permite a participação do cidadão no processo decisório, bem como no controle da administração pública, mediante uma efetiva transparência, a qual é o pilar para o exercício da cidadania.

Homercher (2010, p.25) menciona que “a transparência traduz uma nova concepção de compreensão das ações governamentais, cujos objetivos não podem mais se respaldar em argumentos retóricos, mas em dados factuais”.

Para Martins Júnior (2010), o escopo da transparência não consiste apenas na informação à sociedade acerca do que a Administração Pública executa ou planeja, mas

também na explicação da sua atuação e avaliação do grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão.

Segundo Guerra (2003) transparência, no sentido alcançado pela lei, é a qualidade exigida do administrador público, como o propósito de avultar a divulgação das ações governamentais, caracterizada pela possibilidade do fortalecimento da democracia, além de ampla publicidade das informações referentes à administração da coisa pública.

Á vista disso, a transparência é considerada um valor essencial da administração pública democrática, o qual está ancorado no direito de representação de uma gestão renovada e capaz de alterar, significativamente, o sentido de suas relações com a sociedade, possibilitando ao cidadão o exercício da cidadania (CHEVALLIER, 1988).

Consoante Fox (2007) a transparência pública se traduz numa regra de conduta a ser seguida pelos gestores, de forma que suas ações sejam abertas à sociedade, possibilitando um maior controle. Ela é tida como um elemento basilar para incentivar o cidadão a atuar como um agente fiscalizador dos atos da administração pública (ARMSTRONG, 2005).

Cruz (2002) assinala que a transparência deve abranger todas as atividades públicas, de maneira que os cidadãos tenham acesso àquilo que os gestores têm realizado, a partir do poder de representação que lhes foi confiado.

Cappelli, Leite e Araujo (2010), em um estudo para conceituar a transparência, concluíram que existe uma hierarquia no entendimento das características dos degraus de acessibilidade, usabilidade, informativo, entendimento e auditabilidade, consoante a seguir.

Quadro 1 - Degraus de transparência pública

(conclusão)  
(continua)

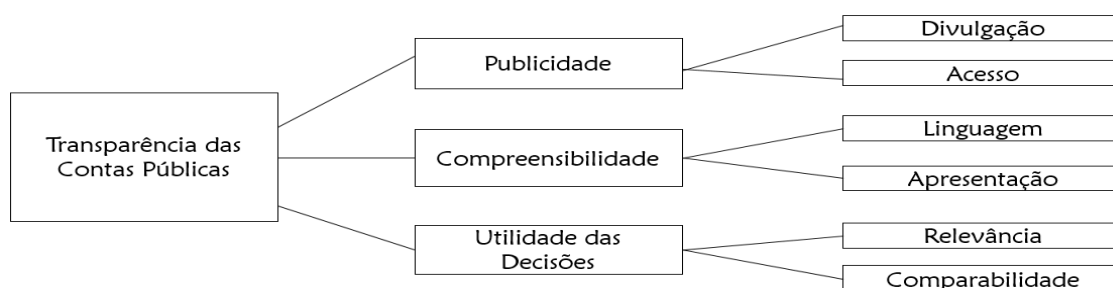
DEGRAU 1 – Acessibilidade	A transparência é realizada através da capacidade de acesso do cidadão, sendo identificada por meio da aferição de práticas que efetivem características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.
DEGRAU 2 – Usabilidade	A transparência é realizada através das facilidades de uso. Essa capacidade é identificada por intermédio da aferição de práticas que perfaçam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.
DEGRAU 3 – Informativo	A transparência é realizada através da qualidade da informação, sendo identificada na aferição de práticas que evidenciem características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.
DEGRAU 4 – Entendimento	A transparência é realizada através do entendimento. Ela é identificada por meio de práticas que possuam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.
DEGRAU 5 – Auditabilidade	A transparência é realizada através da auditabilidade, sendo identificada pela realização de características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização.

Fonte: Adaptado de Cappelli, Leite e Araujo (2010)

Os autores ressaltam que não é necessário o cumprimento de todas as características de um determinado degrau para passar para o próximo, como outros modelos de estrutura hierárquica.

Já para Platt Neto (2007) a transparência das contas públicas contextualiza-se por três elementos basilares para sua efetividade: publicidade, compreensibilidade e utilidade das informações, conforme ilustrados na Figura 3.

Figura 3 - Elementos da transparência das contas públicas



Fonte: Adaptado de Platt Neto (2007, p. 85).

O elemento publicidade se refere à divulgação das informações à sociedade em tempo hábil. A compreensibilidade está relacionada à percepção das informações, englobando apresentação visual e linguagem acessível e orientada para os usuários. Já a utilidade das decisões, está intrínseca à relevância das informações, a qual pode ou não ser útil aos usuários.

### 2.2.1 Transparência Ativa e Passiva

O incentivo da transparência e do acesso à informação é considerado medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público (Relatório sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação, 2012).

No Brasil, o tema da transparência ganhou ênfase a partir da CF de 1988, a qual estabeleceu o acesso à informação um direito fundamental, reforçando a publicidade como princípio imprescindível para uma nova Administração Pública, além de difundir canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios das ações governamentais. A partir dessa normatização, foram publicadas várias leis e decretos que trataram de questões relacionadas à

transparência governamental e ao acesso a informações públicas, os quais foram ampliadas, partir do ano de 2000, com a publicação da LRF, cujo um dos focos foi a divulgação espontânea de informações pelo governo, mediante o que se denomina de transparência ativa.

Consoante Oliver (2004), o conceito de divulgação ativa está em consonância com a premissa de se alcançar diretrizes que possam nortear o retorno dos atos públicos à sociedade. Todavia, quando o acesso aos dados públicos é fornecido pelos governos, após a solicitação dos cidadãos, entende-se por transparência denominada passiva (CGU, 2012).

Para Condeixa (2012) a transparência ativa consiste na divulgação de informações, por iniciativa da própria Administração Pública, em meios de fácil acesso, já a transparência passiva abarca procedimentos para atender a demandas específicas de pedidos de informação pelo cidadão. Em outras palavras, a transparência passiva se dá quando algum órgão ou ente é compelido a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo (CGU, 2013). Destaca-se que o sigilo pode ser questionado em instâncias judiciais, cabendo à administração pública comprovar o impedimento da divulgação dos dados (YAZIGI, 1999). Um exemplo desse modelo no Brasil é a Lei de Acesso à Informação (LAI).

No capítulo sobre transparência ativa, a LAI elenca um conjunto de informações que devem ser apresentadas, sem necessidade de solicitação, através do sítio de Internet ou por meio de comunicados na repartição pública. No que tange à transparência passiva, ela cria os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), os quais devem estar preparados para receber pedidos de informação, bem como respondê-los em prazos hábeis estipulados pela referida lei.

Quando se tratar de informações de interesse geral, os órgãos e entidades devem optar pela transparência ativa, publicando o maior número de informações possíveis, com exceção daquelas em que o sigilo da fonte é imprescindível. Divulgando, ativamente, as informações de interesse público, além de se reduzir o custo com a prestação de informações, evita-se o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes (ESCOLA VIRTUAL, CGU, 2013).

A Figura 4 demonstra o funcionamento da transparência ativa e passiva das ações governamentais:

Figura 4 - Transparência ativa e passiva



Fonte: Escola Virtual – CGU, 2013, p.17

Apesar do esforço para a maximização da transparência ativa, em geral, haverá informações que não serão publicadas na internet, visto que não despertam o interesse coletivo ou têm o uso muito restrito. Mas, essas informações também são públicas e, como tal, pertencem à sociedade (ESCOLA VIRTUAL, 2013 – CGU).

### 2.2.2 Accountability

*Accountability* é uma expressão da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que está intrínseca à efetiva democracia e obrigação de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Campos (1990) menciona que a *accountability* vai além do mero processo administrativo, é um conceito que pode ser entendido como oriundo da democracia, ou seja quanto mais avançado o estágio participativo, maior será a relevância da expressão. Dessa forma, a *accountability* governamental tende a acompanhar o progresso dos valores democráticos, tais como igualdade, participação e responsabilidade. O autor aduz que a economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, entretanto existem outros padrões de desempenho que também são considerados de fundamental importância, tais como: qualidade e maneira de como os serviços são prestados, ações sociais e políticas distributivas.

A *Organisation for Economic Co-Operation and Development* - OECD, em suas publicações, utiliza uma definição normativa de *accountability*, a qual se abaliza à obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões

acordados ou que os resultados estejam sendo reportados de forma fidedigna (ORGANISATION, 2003).

Abrucio e Loureiro (1997, p. 81) a definem como “mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

Para Rocha (2011, p.3) o conceito preconiza a seguinte definição: a *accountability* é a “responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”.

O'Donnell (1998) menciona que o termo possui duas dimensões: horizontal, quando se pressupõe uma relação entre iguais, de mútua vigilância entre os três poderes autônomos do Estado, como por exemplo, agências reguladoras do executivo, o legislativo e o judiciário; vertical, quando se depreende uma relação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto ou sob outro tipo de fiscalização da sociedade com relação às ações do governo.

Salles (2010) menciona que existem, pelo menos, duas conotações básicas para o termo; a primeira diz respeito à capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos funcionários públicos de informarem e explicarem seus atos; a segunda se refere à imposição de sanções e perda de poder para os que infringiram os deveres públicos.

Schwartz (2001) assinala que *accountability* é um conceito que perpassa a tradicional prestação de contas. É a elucidação dos resultados para além da demonstração de custos, receitas ou despesas, envolvendo não só informações de cunho quantitativo, mas também as de caráter qualitativo.

Silva (2009) conceitua *accountability* como a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos, constituindo um ato de responsabilidade na prestação de contas.

Na visão de Castor apud Peixe (2002) a *accountability* é tida como imputabilidade, obrigando os governantes a responder pelas decisões tomadas na gestão da máquina pública.

Para Menezes (2006) o conceito da *accountability* abrange aspectos de democracia, transparência no modo de agir ou conduzir um ato, prestação de contas e responsabilização dos gestores públicos por ações ou omissões decorrentes de suas funções.

A partir do exposto, pode-se inferir que o conceito da *accountability* possui inúmeras perspectivas, entretanto todas abalroadas na reforma do Estado, a qual preconiza a democracia contemporânea a partir da responsabilização dos agentes políticos no exercício de suas funções. Nesse contexto, as demandas por *accountability* reforçaram a ideia de

redemocratização e dever de prestar contas, sendo consubstanciadas no princípio da transparência pública.

À vista disso, a transparência assumiu um importante papel na definição do conceito da *accountability*, pois possibilitou a redução de assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes públicos, diminuindo falhas de gestão, de modo a permitir uma maior participação popular no controle das ações governamentais.

A transparência deve estar vinculada à participação popular, dada a importância do termo *accountability*:

A transparência e a participação popular na gestão fiscal têm formação idealizada e inspirada no *accountability*, devendo servir para um controle de resultados e de adequação dos meios utilizados para o cumprimento da política fiscal, sem descuidar do controle sobre o uso inadequado da discricionariedade (MILESKI, 2002, p. 35).

Nesse contexto, a *accountability* é determinada pela relação de participação entre o Estado e a sociedade, propiciada pela democracia, sendo resultado de políticas de controle sobre o dever de prestar contas, o que fomenta a transparência das ações governamentais.

### 2.2.3 Histórico da Transparência Pública no Brasil

A transparência e o acesso à informação se constituem direitos do cidadão e dever da Administração Pública. Cabe ao Estado a atribuição de cientificar a população sobre seus direitos e estabelecer que a disponibilização da informação pública é a regra e o sigilo, a exceção. Com a promoção de uma cultura de abertura de informações, em âmbito governamental, o cidadão pode participar mais ativamente do processo democrático ao acompanhar e avaliar a implementação de políticas públicas ao fiscalizar a aplicação do dinheiro público (CGU, 2013).

Consoante o Manual da Lei de Acesso à Informação (CGU, 2013) a garantia do direito de acesso traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública, pois é um importante requisito para a luta contra a corrupção. O acesso às informações públicas possibilita uma participação ativa da sociedade nas ações governamentais e, conseqüentemente, traz inúmeros ganhos, tais como:

- Prevenção da corrupção: com acesso às informações públicas os cidadãos têm mais condições de monitorar as decisões de interesse público. O acompanhamento da gestão



pública pela sociedade é um complemento indispensável à fiscalização exercida pelos órgãos públicos;

- Respeito aos direitos fundamentais: a violação aos direitos humanos prospera em um ambiente de segredo e acontece com mais facilidade “a portas fechadas”. Um governo transparente propicia o respeito a esses direitos;
- Fortalecimento da democracia: líderes políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado, uma vez que suas ações podem ser, constantemente, avaliadas pelo público. Os eleitores têm condições de fazer uma escolha apropriada se tiverem informações sobre as decisões tomadas pelos candidatos no desempenho de seus cargos públicos;
- Melhoria da gestão pública: o acesso à informação pode contribuir para melhorar o próprio dia a dia das instituições públicas, pois a partir das solicitações que recebe dos cidadãos, os órgãos podem identificar as necessidades de aprimoramentos em sua gestão documental, em seus fluxos de trabalho, em seus sistemas informatizados, entre outros aspectos que tornarão a gestão pública mais eficiente;
- Melhoria do processo decisório: quando o governo precisa tomar uma decisão, se o assunto for aberto para a participação do público interessado e de especialistas nas questões que estão sendo definidas, é possível obter contribuições que agreguem valor ao resultado. Esses e outros benefícios devem ser considerados pelos agentes públicos para que o direito de acesso às informações públicas seja garantido e aperfeiçoado. (CGU, 2013).

Consoante o Manual de Acesso à Informação (CGU,2013), a partir da promulgação da Constituição, foram publicadas diversas leis, decretos e portarias que versam sobre questões pertinentes ao acesso à informação. Cita-se algumas: a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999), a Lei que criou os pregões presencial e eletrônico (Lei nº 10.520/2002), o Decreto que criou o SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Decreto nº 6.170/2007) e o Decreto que criou o cartão de pagamento do Governo Federal e extinguiu o fim das contas tipo “B” – suprimento de fundos (Decreto nº 6.370/2008). Além dessas regulamentações, outras também ganharam notoriedade quanto à garantia da transparência e do acesso à informação, sendo elas: a LRF, Lei Complementar nº 131/09 e Decreto 7.185/10.

Em vigor a partir de 5 de maio de 2000, a LRF regulamenta o artigo 163 da CF, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, enfocando a ação planejada e transparente de recursos públicos a fim de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, essa lei instituiu instrumentos de transparência da gestão fiscal, planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e pareceres prévios, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal – impelindo que seja dada ampla divulgação à sociedade dessas informações.

Estão sujeitos aos ditames da LRF os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais de todas as esferas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 48 desta lei elucida a obrigatoriedade da transparência, em todos os níveis da federação, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.  
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL 2009).

Em maio de 2009, a edição da Lei Complementar nº 131/09 acrescentou novos dispositivos ao art. 48 da LRF, determinando que os entes da federação disponibilizassem, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.

O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. ....  
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;  
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;  
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)  
Art. 2º. A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: 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;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3o do art. 23. (BRASIL, 2000).

A Tabela I demonstra as alterações no artigo 48 da LRF pela Lei de Transparência.

Tabela 1 – Alterações do artigo 48 da LRF

Redação Original	Redação Após a LC nº 131/09
<b>Caput:</b> são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Não houve alteração
<b>Parágrafo único:</b> transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	A transparência será assegurada também mediante:
<b>Sem previsão</b>	I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
<b>Sem previsão</b>	II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
<b>Sem previsão</b>	III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A

A partir da divulgação dessas leis, foi publicado, em 27 de maio de 2010, o Decreto 7.185/10, regulamentando a LC 131/2009, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Essa normatização define as características do sistema, bem como o que deverá ser liberado, em tempo real, sobre informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa dos atos e fatos que afetam o patrimônio público. O mesmo também elucida que a expressão “tempo real” é delimitada à disponibilização de informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

Os requisitos para a receita e despesa foram estabelecidos da seguinte forma:

Art. 7. Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) 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;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2010).

O Decreto ainda estabeleceu que os entes da federação deverão aplicar soluções tecnológicas que visem melhores condições para o compartilhamento de informações que observem, preferencialmente, os padrões de arquitetura do e-PING (Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico), bem como recomendou que os governos atendam ao conjunto de sugestões para acessibilidade dos sítios e dos portais do Governo Eletrônico (e-MAG), estabelecido na portaria nº 3, de 7 de maio de 2007, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Governo Federal.

Em 2011, por meio da Lei 12.527/11 (LAI), foi inserida no cenário brasileiro uma mudança de paradigma no desenvolvimento da cultura de acesso à informação, consubstanciada na publicidade e na transparência, estabelecendo a divulgação como regra e o sigilo como exceção. Com o advento dessa Lei, o Brasil dá mais um importante passo para a consolidação da democracia, avultando a participação cidadã no fortalecimento de instrumentos de controle, consolidando o processo de transparência a fim de inibir possíveis práticas de más condutas na gestão pública. Elementos como o exercício da cidadania, afirmação da democracia e a ascensão da boa governança dependem de uma sociedade respaldada na ampla divulgação de informações públicas (UHLIR, 2006).

A Figura 5 elucida os principais marcos históricos da transparência pública no Brasil:

Figura 5 - Histórico de normativos que ampliaram o acesso à informação no Brasil



Fonte: Adaptado de CGU , 2013, p.11

Cabe menção ainda que, em atendimento às legislações supracitadas e às demandas da sociedade por maior transparência, o governo federal, por iniciativa da CGU, a fim de promover a divulgação de informações à sociedade e dar publicidade à correta aplicação dos recursos públicos, promoveu, no ano de 2004, a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. O objetivo do mesmo é possibilitar o acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos pela sociedade.

#### 2.2.4 Estudos sobre a transparência pública no Brasil

Com a finalidade de aprofundar o conhecimento acerca do assunto, foram identificados estudos, em âmbito nacional, como o de Sacramento e Pinho (2007) em seis municípios da região metropolitana de Salvador/BA, cujo intuito foi de verificar como se

encontra o processo de transparência e participação popular após o advento da LRF. A pesquisa utilizou, como fonte de dados, entrevistas com pessoal do Poder Executivo municipal e relatórios prévios emitidos pelo Tribunal de Contas. Os autores concluíram que ainda há muito a evoluir para que a transparência seja, efetivamente, concretizada nesses entes.

A importância conferida pelos municípios paranaenses ao crescimento do empreendedorismo local, por meio de portais eletrônicos, foi analisada por Silva e Correa (2006) os autores avaliaram 372 portais de governos municipais com a finalidade de investigar informações referentes às políticas ou programas públicos que contribuíram para a promoção do empreendedorismo. O resultado da pesquisa revelou que as prefeituras municipais do Estado do Paraná ainda necessitam melhorar sua governança eletrônica no que concerne ao empreendedorismo local.

Cruz (2012) pesquisou o nível de transparência das informações relativas aos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros, suas características e os indicadores socioeconômicos que podem ter atinentes para mensurá-lo. Como conclusão, ficou demonstrado a existência de compatibilidade entre as condições socioeconômicas dos municípios e a transparência na disponibilização de informações sobre a gestão pública nesses portais.

Souza (2010) investigou a utilização da internet, como meio de comunicação existente, para evidenciar as informações solicitadas pela LRF, em municípios mineiros, o resultado da pesquisa apontou uma subutilização da rede com intuito de evidenciar as informações financeiras por parte desses entes.

Paiva e Zuccolotto (2009) verificaram quais os fatores que influenciam o nível de transparência eletrônica dos municípios brasileiros, por meio de um estudo que utilizou a análise discriminante, o resultado comprovou que a transparência fiscal ainda é pouca utilizada pela Administração Pública e que a mesma está relacionada a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômicos.

Keunecke, Teles e Flach (2011) utilizaram o instrumento desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2011) para calcular o índice de transparência em portais eletrônicos dos cinco municípios mais populosos de Santa Catarina, o resultado da pesquisa demonstrou que o atendimento aos preceitos instituídos pela LRF e pela LC nº 131/2009, ainda aponta algumas limitações quanto à disponibilização de informações.

A pesquisa realizada por Lock (2004) teve como objetivo verificar se o estabelecido no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal estava sendo cumprido pelas prefeituras

nordestinas. Os resultados do estudo demonstraram que a maioria delas não cumpre o mínimo do que está previsto na legislação.

Santana Junior (2008) analisou os níveis de transparência eletrônica em sites dos Poderes/Órgãos dos Estados e do Distrito Federal e sua relação com indicadores econômico-sociais. Ao final da pesquisa, ficou constatado que há um baixo atendimento à integralidade das existências legais no que concerne à transparência eletrônica e que os indicadores utilizados nos estudos justificam essa conjuntura.

A pesquisa de Souza (2010) investigou se as capitais brasileiras estão evidenciando suas contas públicas na internet, em conformidade com o estabelecido na Lei nº 9.755/98 e no art. 48 da LRF. Os resultados demonstraram que das 27 capitais brasileiras analisadas, 13 não fizeram registro das contas públicas, as demais realizaram os registros, contudo, com carência de informações determinadas pela LRF.

Raupp (2010) analisou a capacidade dos sítios de câmaras municipais de Santa Catarina para promover a prestação de contas, a transparência e a participação do cidadão na gestão pública. A pesquisa enfocou 93 portais, através de um modelo de análise elaborado com base na observação empírica, paralelamente à investigação de outros paradigmas de avaliação para portais eletrônicos. Como conclusão, o estudo demonstrou que há uma baixa capacidade de viabilizar a construção de dimensões da *accountability* nas prefeituras analisadas.

Rocha (2011) desenvolveu um estudo para investigar o potencial da *accountability* dos pareceres prévios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, tendo em vista as dimensões do mesmo nesses documentos. Ao término, verificou-se que esse órgão não propicia uma efetiva *accountability*, uma vez que os pareceres não aprofundam as possibilidades de detalhamento da legislação vigente.

Carlos et al. (2008) delimitaram variáveis com a finalidade de criar indicadores relacionados à transparência na gestão pública que possam conectar a sociedade ao *accountability*. Como resultado, foi possível construir seis indicadores: publicação na internet; democratização de acesso às informações; recursos destinados à transparência; punibilidade de imprudências administrativas; transparência do projeto de campanha e indicadores de relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.2.4.1 Portais de Transparência

Segundo Cruz (2002) esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência e maior controle dos atos da administração, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, estão sendo, gradativamente, implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos entes.

Nesse cenário, na busca por uma gestão pública mais próxima do cidadão, destaca-se a implantação dos portais de transparência em todos os níveis da federação. O portal é um “canal único na rede mundial onde o cidadão pode obter informações e solicitar serviços aos mais diferentes agentes governamentais de uma maneira simples e interativa” (BARBOSA, 2004, p. 7).

O Portal da Transparência do governo federal foi criado pela CGU, no ano de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Seu principal objetivo é aumentar a transparência da gestão, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizá-lo (CGU, 2013).

Nesse contexto, os Portais de Transparência intencionam promover o acesso amplo e objetivo aos dados da aplicação dos recursos públicos, possibilitando aos cidadãos a aproximação e o acompanhamento da gestão das finanças da administração direta e indireta (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE PORTO ALEGRE, 2011).

Para Rodrigues (2011) essa aproximação do governo visa garantir o acesso às informações financeiras sobre gestão dos recursos públicos, minimizando barreiras de assimetrias informacionais. Fernandes (2003) ratifica que a participação popular na gestão pública ou na sua fiscalização não pode se efetivar se houver uma assimetria informacional, porquanto os dados devem ser objetivos e transparentes de modo a facilitar o efetivo controle social.

Carvalho (2002) assevera que, quanto maior for à transparência das ações governamentais, no sentido de fomentar a informação à sociedade, maior será o despertar para a participação social, dando condições para que o cidadão lute por políticas públicas mais justas.

De acordo com a CGU (apud Rodrigues, 2011), foram desenvolvidas diversas ações, em todos os níveis da federação, com a finalidade de divulgar os atos governamentais, fomentando a participação do cidadão na gestão pública, entre elas destacam-se:

- Criação de um portal da transparência, na internet, nos moldes do portal criado pela CGU;



- Promoção de reuniões abertas ao público;
- Consulta à sociedade antes da tomada de decisões como, por exemplo, audiências públicas;
- Respeito às opiniões e decisões tomadas pela sociedade;
- Elaboração do orçamento público de forma participativa;
- Divulgação, em linguagem simples e compreensível, das informações relacionadas à execução orçamentária e financeira dos recursos públicos;
- Disseminação das ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos públicos e seus resultados;
- Disponibilização de serviços públicos pela internet como, por exemplo, obtenção de certidões,
- Divulgação da relação das empresas contratadas e dos contratos celebrados;
- Adoção da transparência total na gestão pública, fornecendo, prontamente, todas as informações requeridas pelos cidadãos; e
- Estabelecimento de procedimentos que visam a melhoria do gerenciamento dos documentos públicos, bem como facilidade de acesso para os cidadãos, por meio da implementação de sistemas de informação.

A partir da publicação da LC 131/2009, como já mencionado anteriormente, foi imperativo a criação de páginas eletrônicas de transparência, em todos os entes da federação, com a intenção de divulgar e disseminar informações sobre a execução orçamentária e financeira das ações governamentais, possibilitando uma gestão mais democrática dos recursos públicos. Nesse contexto, cabe menção que as novas tecnologias de informação oferecem grande potencial para expandir as políticas de comunicação, superando problemas relacionados à mídia tradicional na promoção do processo democrático, promovendo maior interesse e participação dos cidadãos no processo político, o que pode avigorar a democracia (BARNETT, 1998).

A divulgação das informações à sociedade, como mencionam Cruz et al. (2002, p. 184) “apoia-se em fórmulas tradicionais, como a publicação de relatórios e demonstrações, tanto quanto em meios mais modernos, principalmente a mídia eletrônica”.

Jambeiro et. al. (2008), destacam que os portais de transparência se tornaram ambientes de interação entre os cidadãos, o que propicia um espaço coletivo de diálogo e de decisão. À vista disso, consoante menciona Gomes Filho (2005), há um crescente nível de

exigência e de participação da esfera civil na gestão pública, o que acarreta expectativa de aperfeiçoamento de recursos tecnológicos que propiciem ao cidadão um efetivo diálogo com os governos.

### **2.2.5 Histórico da Transparência Pública em Âmbito Internacional**

O acesso à informação é considerado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) e pelos estados Americanos um direito fundamental que está contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 19: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui o de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

Consoante a CGU (2013) em 1766, a Suécia foi o primeiro país do mundo a possuir uma legislação sobre o acesso à informação. Mendel (2009) ratifica que a história das leis de direito à informação remonta à Suécia, devido ao fato de que o país possui legislação a respeito do assunto desde 1766. Outro país com um amplo histórico de leis sobre acesso à informação é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Já os Estados Unidos aprovaram uma lei de direito à informação em 1967, a qual orientou a Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982) na elaboração de suas legislações acerca do assunto. Cabe menção que esse último país foi referência para engendrar a LRF brasileira.

Figueiredo (2001) enfatiza que quatro vetores influenciaram a elaboração da LRF: a Comunidade Europeia, FMI, Estados Unidos e Nova Zelândia. Sendo que esses dois últimos determinaram dois pilares básicos: regras e transparência.

Na América Latina, o México teve sua legislação sobre o tema a partir de 2002, sendo considerado referência em transparência pública, porquanto criou mecanismos rápidos de acesso à informação, bem como em supervisão de órgãos independentes (CGU, 2012).

Em 1993, foi criado o órgão *Organisation Transparency International*, com o objetivo de combater a corrupção. Consoante o site dessa instituição, que é composta por aproximadamente 100 países, o intuito é de fomentar a consciência coletiva da sociedade a fim de trazer mudanças significativas no controle dos recursos públicos. Entre as ações do órgão, destacam-se:

- Criação de convenções internacionais anticorrupção;
- Julgamento de líderes corruptos e apreensões de suas riquezas ilicitamente obtidas; e
- Disseminação de relatórios sobre ganhos no combate à corrupção.

Além dos países participantes, essa organização possui um secretariado internacional que trabalha com parceiros de negócios, governo e sociedade civil para implementar medidas eficazes para combater a corrupção.

### **2.2.6 Estudos sobre a transparência pública em âmbito Internacional**

As práticas de transparência, no setor público, também têm sido estudadas em outros países. Holzer e Kim (2005) construíram um índice para avaliar os websites das cem maiores cidades do mundo, o estudo evidenciou uma crescente necessidade de maior atenção para aspectos relacionados à participação cidadã nos portais municipais. A pesquisa também constatou que existe uma lacuna entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos no que concerne à inclusão digital.

A divulgação de relatórios de desempenho, adotada por 56 departamentos do governo australiano, foi pesquisada por Herawaty e Hoque (2007) no período dos anos de 2005 a 2006, os resultados permitiram constatar que o nível de *disclosure* voluntário é mais elevado do que a divulgação obrigatória nos departamentos analisados. Ademais, o estudo permitiu constatar que os relatórios anuais apresentam um baixo nível de divulgação nas áreas de recursos humanos, gestão de ativos, controle externo e compras.

Styles e Tennyson (2007) pesquisaram a divulgação e a acessibilidade dos relatórios financeiros do governo local na internet, numa amostra de 300 municípios norte-americanos. Os resultados expuseram que a disponibilização de demonstrativos financeiros é mais visualizada nas maiores cidades, bem como as que possuem melhor renda per capita, são as que mais evidenciam informações sobre sua gestão.

A disponibilização de informações de natureza financeira, em websites, em 65 municípios espanhóis, foi analisada por Pérez, Bolívar e Hernández (2008) os autores buscaram verificar se a divulgação de dados financeiros tem influência no contexto municipal. Ao final do estudo, foi possível asseverar que os municípios da amostra apresentaram um baixo nível de divulgação de informações e que, apenas as variáveis custo da dívida e percentual de acesso à internet, tiveram influência no nível de divulgação.

É relevante mencionar ainda que, outro marco da transparência, em âmbito internacional, é a Declaração de Atlanta. Consoante, Canela e Nascimento (2009, p.28) “trata-se de um documento redigido por representantes de 40 países em que são compiladas as melhores normas e práticas de transparência a serem adotadas em nações democráticas”. A referida declaração ratifica o direito de acesso à informação como fundamental ao ser humano, além de relacioná-lo à cidadania, à boa governança, à eficiência da administração pública, à fiscalização e ao combate à corrupção.

### 2.3 METODOLOGIA DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A Lei Complementar nº 131, promulgada em 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos ao artigo 48 da LRF – impelindo aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a disponibilizem na internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Em 27 de maio de 2010, a LC 131 foi regulamentada pelo Decreto 7.185/10, contudo, tendo em vista o caráter universal da legislação, fez-se necessária a criação, por parte da sociedade, de outros critérios de avaliação das informações disponibilizadas pela União, Estados, DF e Municípios.

Nesse contexto, a Associação Contas Abertas, entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, situada em Brasília-DF, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, promoveu a formação do Comitê de Transparência, composto por especialistas em finanças e contas públicas, com o objetivo de desenvolver um indicador capaz de avaliar o conteúdo e o grau de transparência ativa das informações disponibilizadas ao cidadão. O comitê é constituído pelo secretário-geral da Associação Contas Abertas, Gil Castello Branco; pelo cientista político Bruno Speck, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pelo especialista em administração pública Ciro Biderman, da Fundação Getúlio Vargas (FGV); pelo jornalista José Roberto de Toledo, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); pelo então presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, Ernesto Saboia; pela Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União Vânia Vieira; e pelos professores da Universidade de Brasília (UnB) David Fleischer e Ricardo Caldas.

Com base em parâmetros técnicos, a criação do Índice de Transparência teve como objetivo fomentar a transparência ativa, em todos os níveis da federação, introduzindo uma

competição saudável entre os gestores federais, estaduais e municipais para estimulá-los a exercer o princípio da publicidade das contas públicas, consoante o art. 37 da CF – juntamente com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. Além de divulgar, periodicamente, rankings que elencam os portais com maior ou menor grau de transparência. A metodologia informa o cidadão e o gestor público sobre o nível de transparência das contas públicas do seu município, estado e União em relação aos sites do Poder Executivo.

### **2.3.1 Metodologia de Cálculo**

Para cálculo do Índice de Transparência, o comitê levou em consideração, com base em metodologias existentes no país e no exterior, pesquisas sobre parâmetros técnicos para criação de três critérios de avaliação.

### **2.3.2 Parâmetros de Transparência Orçamentária**

Tendo em vista os ditames da LC 131, são considerados transparentes, sob o ponto de vista orçamentário, os Estados e Municípios, bem como a União, que possuem sites com as seguintes características:

**a) Conteúdo** – amplo, com a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária (valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos, etc.), detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias (programas, projetos, atividades, funções, natureza da despesa, etc.) e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos de repasses e termos de parceria.

A pontuação máxima para esse critério é 2.750 pontos, representando 55% do índice.

**b) Série Histórica e frequência de atualização** – disponibilização de séries históricas, atualização sistemática e permanente, inclusive com a possibilidade de cruzamento das informações e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, quinzenal, mensal, etc.).

A pontuação máxima para esse critério é 250 pontos, representando 5% do índice.

c) **Usabilidade** – possibilidades de download dos dados para tratamentos específicos, comparações estatísticas e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas.

A pontuação máxima para esse critério é 2.000 pontos, representando 40% do índice.

Cada critério possui os desdobramentos em subcritérios, os quais são atribuídos seus respectivos pesos.

### 2.3.3 Fórmula de Cálculo do Índice de Transparência

A partir do somatório da pontuação de cada subitem dos três componentes: Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade, tem-se as seguintes ponderações máximas:

C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 2.750 pontos (55% do total)

SH = Séries Históricas, cuja pontuação máxima = 250 pontos (5% do total)

U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 2.000 pontos (40% do total)

Dessa forma,  $C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 5.000$  pontos (100%). Em termos mais formais o índice pode ser definido como:

$$IT = \sum_{i=1}^{15} p_i w_i,$$

Onde: IT representa o Índice da Transparência,  $p_i$  é a nota obtida no item  $i$ ;  $w_i$  é um fator de ponderação determinado pela pontuação máxima do item.

A Figura 6 elucida os parâmetros, critérios e subcritérios que são utilizados para cálculo do índice de transparência pública.

Figura 6: Planilha de cálculo do índice de transparência pública

Figura 6 - Planilha de cálculo do índice de transparência pública



(continua)



## Índice de Transparência

Temas / Parâmetros	Pontuação Máxima	% Máximo	Pontuação Recebida	% Recebido
<b>1 - CONTEÚDO</b>	<b>2.750</b>	<b>55,0%</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>
1.1 - Execução orçamentária (valores)	200	4,0%		0,0%
Dotação Inicial = 20	20	0,4%		0,0%
Autorizado = 30	30	0,6%		0,0%
Empenhado = 20	20	0,4%		0,0%
Liquidadado = 20	20	0,4%		0,0%
Pago = 30	30	0,6%		0,0%
Restos a pagar pagos = 30	30	0,6%		0,0%
Total desembolsado = 30	30	0,6%		0,0%
Restos a pagar a pagar = 20	20	0,4%		0,0%
1.2 - Classificação orçamentária	750	15,0%		0,0%
- <b>Institucional = 150</b>	<b>150</b>	3,0%		0,0%
Órgão = 50	50	1,0%		0,0%
Unidade Orçamentária = 100	100	2,0%		0,0%
- <b>Funcional Programática = 150</b>	<b>150</b>	3,0%	-	0,0%
Função = 20	20	0,4%		0,0%
Subfunção = 20	20	0,4%		0,0%
Programa = 30	30	0,6%		0,0%
Ação = 30	30	0,6%		0,0%
Subtítulo = 50	50	1,0%		0,0%
- <b>Natureza da Despesa = 150</b>	<b>150</b>	3,0%	-	0,0%
Categoria Econômica = 20	20	0,4%		0,0%
Grupo de Natureza da Despesa(GND) = 20	20	0,4%		0,0%
Modalidade de Aplicação = 30	30	0,6%		0,0%
Elemento de Despesa = 30	30	0,6%		0,0%
Sub-elemento de Despesa = 50	50	1,0%		0,0%
- <b>Detalhamento de Pessoal e Encargos Sociais = 200</b>	<b>200</b>	4,0%	-	0,0%
Nome dos funcionários = 20	20	0,4%		0,0%
Servidor com/sem vínculo = 40	40	0,8%		0,0%
Cargo / função = 20	20	0,4%		0,0%
Salário por cargo/função = 20	20	0,4%		0,0%
Todas as informações vinculadas = 100	100	2,0%		0,0%

<b>- Fonte de Recursos = 100</b>	<b>100</b>	2,0%		0,0%
<b>1.3 - Documento de empenho (NE)</b>	<b>200</b>	4,0%		0,0%
Número da NE = 20	20	0,4%		0,0%
Data do empenho = 20	20	0,4%		0,0%
Unidade Gestora emitente = 20	20	0,4%		0,0%
Favorecido do empenho = 20	20	0,4%		0,0%
Valor do empenho = 20	20	0,4%		0,0%
Descrição do empenho = 100	100	2,0%		0,0%
<b>1.4 - Documento de pagamento (OB)</b>	<b>200</b>	4,0%		0,0%
Número = 20	20	0,4%		0,0%
Data = 20	20	0,4%		0,0%
Unidade Gestora emitente = 20	20	0,4%		0,0%
Favorecido = 20	20	0,4%		0,0%
Valor = 20	20	0,4%		0,0%
Observação = 100	100	2,0%		0,0%
<b>1.5 - Beneficiário do pagamento (pessoa física ou jurídica)</b>	<b>150</b>	3,0%		0,0%
Lista completa = 150	150	3,0%		0,0%
Lista limitada = 100	100	2,0%		0,0%
Lista Individual = 50	50	1,0%		0,0%
<b>1.6 - Informações agregadas (1.1 até 1.5, exceto detalhamento de pessoal) = 300</b>	<b>300</b>	6,0%		0,0%
<b>1.7 - Procedimento licitatório</b>	<b>350</b>	7,0%		0,0%
• <b>Edital = 150</b>	<b>150</b>	3,0%		0,0%
Íntegra = 150	150	3,0%		0,0%
Íntegra com cadastro = 120	120	2,4%		0,0%
Modalidade de licitação = 15	15	0,3%		0,0%
Data de realização = 15	15	0,3%		0,0%
Órgão / UO / UG licitante = 20	20	0,4%		0,0%
Número/ano do Edital = 20	20	0,4%		0,0%
Objeto = 30	30	0,6%		0,0%
• <b>Participantes = 100</b>	<b>100</b>	2,0%		0,0%
Razão Social das empresas = 20	20	0,4%		0,0%
CNPJs = 40	40	0,8%		0,0%
Valores = 40	40	0,8%		0,0%
• <b>Contrato = 100</b>	<b>100</b>	2,0%		0,0%
Unidade Gestora = 10	10	0,2%		0,0%
Razão Social da contratada = 10	10	0,2%		0,0%
Data de publicação = 10	10	0,2%		0,0%
Vigência = 10	10	0,2%		0,0%
Valor contratado = 10	10	0,2%		0,0%
Objeto = 10	10	0,2%		0,0%
Número do contrato = 10	10	0,2%		0,0%
Programa de Trabalho = 10	10	0,2%		0,0%
Natureza da despesa = 10	10	0,2%		0,0%
Empenho = 10	10	0,2%		0,0%
<b>1.8 - Convênios/Contratos de Repasses/Termos de Parceria</b>	<b>200</b>	4,0%		0,0%



(continua)

Número do convênio = 10	10	0,2%		0,0%
Concedente = 10	10	0,2%		0,0%
Responsável concedente = 10	10	0,2%		0,0%
Convenente = 10	10	0,2%		0,0%
Responsável convenente = 10	10	0,2%		0,0%
Data da celebração = 10	10	0,2%		0,0%
Data da publicação = 10	10	0,2%		0,0%
Vigência = 10	10	0,2%		0,0%
Objeto = 20	20	0,4%		0,0%
Justificativa = 20	20	0,4%		0,0%
Situação do convênio (adimplente/inadimplente/concluído) = 20	20	0,4%		0,0%
Valor da transferência = 20	20	0,4%		0,0%
Valor da contrapartida = 20	20	0,4%		0,0%
Valor pactuado (valor total) = 20	20	0,4%		0,0%
<b>1.9 - Receita</b>	<b>100</b>	<b>2,0%</b>		<b>0,0%</b>
Órgão / Unidade Gestora (Arrecadadora) = 30	30	0,6%		0,0%
Origem da receita / Tipo de receita = 30	30	0,6%		0,0%
Previsão valor = 20	20	0,4%		0,0%
Arrecadação valor = 20	20	0,4%		0,0%
<b>1.10 - Leis e Relatórios orçamentárias</b>	<b>100</b>	<b>2,0%</b>		<b>0,0%</b>
LOA = 20	20	0,4%		0,0%
LDO = 20	20	0,4%		0,0%
PPA = 30	30	0,6%		0,0%
RREO e RGF = 30	30	0,6%		0,0%
<b>1.11 - Patrimônio</b>	<b>100</b>	<b>2,0%</b>		<b>0,0%</b>
Quantitativo = 30	30	0,6%		0,0%
Alocação = 30	30	0,6%		0,0%
Valores = 40	40	0,8%		0,0%
<b>1.12 - Outros Poderes</b>	<b>100</b>	<b>2,0%</b>		<b>0,0%</b>
Ministério Público = 10	10	0,2%		0,0%
Tribunal de Contas = 10	10	0,2%		0,0%
Judiciário = 30	30	0,6%		0,0%
Legislativo = 50	50	1,0%		0,0%
<b>2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO</b>	<b>250</b>	<b>5,0%</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>
<b>2.1 - Série histórica</b>	<b>100</b>	<b>2,0%</b>		<b>0,0%</b>
10 anos ou mais = 100	100	2,0%		0,0%
9 anos = 90	90	1,8%		0,0%
8 anos = 80	80	1,6%		0,0%
7 anos = 70	70	1,4%		0,0%
6 anos = 50	50	1,0%		0,0%
5 anos = 30	30	0,6%		0,0%
4 anos = 10	10	0,2%		0,0%
<b>2.2 - Atualização (despesa)</b>	<b>150</b>	<b>3,0%</b>		<b>0,0%</b>
De online a 24 horas = 150	150	3,0%		0,0%
De 2 a 7 dias = 100	100	2,0%		0,0%

(continua)

De 8 a 15 dias = 50	50	1,0%		0,0%
De 16 a 30 dias = 30	30	0,6%		0,0%
De 31 a 60 dias = 10	10	0,2%		0,0%
A partir de 61 dias = 0	-	0,0%		0,0%
<b>3 - USABILIDADE</b>	<b>2.000</b>	<b>40,0%</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>
<b>3.1 - Interação</b>	200	4,0%		0,0%
Manual de Navegação = 20	20	0,4%		0,0%
FAQ = 20	20	0,4%		0,0%
Glossário simples = 20	20	0,4%		0,0%
Glossário interativo = 40	40	0,8%		0,0%
Fale conosco - E-mail = 40	40	0,8%		0,0%
Fale conosco -Telefone = 60	60	1,2%		0,0%
<b>3.2 - Possibilidades de download (banco de dados)</b>	200	4,0%		0,0%
Tudo = 200	200	4,0%		0,0%
Parte = 70	70	1,4%		0,0%
<b>3.3 - Formato de Download (banco de dados)</b>	200	4,0%		0,0%
Web Service = 120	120	2,4%		0,0%
Arquivo-Texto = 80	80	1,6%		0,0%
<b>3.3 - Delimitação temporal das consultas</b>	200	4,0%		0,0%
Ano (acumulado) = 30	30	0,6%		0,0%
Semestral = 30	30	0,6%		0,0%
Trimestral = 30	30	0,6%		0,0%
Bimensal = 30	30	0,6%		0,0%
Mensal (possibilidade de consultas mensais) = 80	80	1,6%		0,0%
<b>3.4 - Facilidade de navegação</b>	1.000	20,0%		0,0%
<b>3.4.1 - Disposição do conteúdo = 200</b>	200	4,0%		0,0%
Conteúdo concentra-se em um único site (sem link) = 200	200	4,0%		0,0%
Conteúdo linkado e nominado na página principal (home) = 100	100	2,0%		0,0%
<b>3.4.2 - Visualização do conteúdo = 150</b>	150	3,0%		0,0%
Toda a informação de navegação disponível é indicada em html = 150	150	3,0%		0,0%
<b>3.4.3 - Liberdade de preenchimento de formulários = 500</b>	500	10,0%		0,0%
Com formulário = 500	500	10,0%		0,0%
Sem formulário = -500	-500	-10,0%		0,0%
Restrição de opções = -150	-150	-3,0%		0,0%
Exigência de preenchimento = -150	-150	-3,0%		0,0%
Interdependência de campos = -150	-150	-3,0%		0,0%
<b>3.4.4 - Acesso conforme o modelo <a href="http://transparencia.uf.gov.br">http://transparencia.uf.gov.br</a> = 150</b>	150	3,0%		0,0%
<b>3.5 - Quantidade de formulários (-10 a cada formulário, além do primeiro)</b>		0%		0%
<b>3.6 - Qtd.de cliques até o formulário de consulta mais completo (-10 a cada clique, além do primeiro)</b>		0%		0%
<b>3.7 - Gráficos e auxílios visuais</b>	200	4,0%		0,0%
Interativo = 200	200	4,0%		0,0%
Não Interativo = 100	100	2,0%		0,0%
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>5.000</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>

(conclusão)

<b>RESUMO</b>				
<b>Temas / Parâmetros</b>	<b>Pontuação Máxima</b>	<b>% Máximo</b>	<b>Pontuação Recebida</b>	<b>% Recebido</b>
1 - CONTEÚDO	2.750	55%	-	0%
2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO	250	5%	-	0%
3 - USABILIDADE	2.000	40%	-	0%
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>	<b>5.000</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>0%</b>

Fonte: Contas Abertas

Após denotar a metodologia do índice de transparência, discorre-se sobre sistemáticas nacionais e internacionais para análise da transparência pública.

## 2.4 METODOLOGIAS NACIONAIS SOBRE ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Com a finalidade de enriquecer este estudo, bem como proporcionar uma visão panorâmica sobre metodologias nacionais sobre avaliação da transparência pública, foi elaborado um mapeamento das sistemáticas de análise, adotadas em todas as esferas da federação, consoante o Quadro 2.

Quadro 2 – Metodologias nacionais sobre análise da transparência pública

(continua)

Metodologia de Avaliação	Síntese
Escala Brasil Transparente (EBT)	É uma metodologia utilizada para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT foi criada para fornecer os subsídios necessários à CGU para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41(I) da Lei nº 12.527/2011, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.109/2013. Com a EBT, a CGU pretende medir e aprofundar o monitoramento da transparência pública, gerando um produto que possibilite o acompanhamento das ações efetuadas por estados e municípios no que concerne o direito de acesso à informação. A sistemática se divide em dois parâmetros de avaliação (regulamentação e transparência passiva) e doze requisitos que se referem a aspectos de regulamentação do acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). A métrica resultou em uma nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota foi destinada para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% para a efetiva existência e atuação dos SIC.
Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina	É um modelo proposto por RAUPP para identificar a capacidade dos portais eletrônicos em desenvolver a accountability, o mesmo foi construído a partir de experiências anteriores de diversos autores e instituições (AKUTSU, 2002; PINHO, 2008; DINIZ, 2000; MORAES, 2004; PRADO, 2004). Essa metodologia dividiu as informações em três dimensões, sendo que, para cada uma, foram agrupados indicadores em três categorias: baixa, média e alta capacidade.
Índice de Transparência Pública	Foi elaborado pelo comitê de transparência pública para fomentar a transparência ativa, em todos os níveis da federação, baseando-se na LC 131/2009. A metodologia utiliza três parâmetros de avaliação (Conteúdo, Séries Históricas e Usabilidade) os quais se subdividem em subcritérios de avaliação.

(continua)

Metodologia de Avaliação	Síntese
Índice Boas Práticas de Transparência	Foi elaborado pelo TCE-RS para analisar a transparência pública, em âmbito municipal. A metodologia é baseada em vinte e dois requisitos, tendo em vista preceitos expressamente previstos pela Constituição da República (art. 70), pela Lei Complementar nº 101/2000 (art. 48 e arts. 51 a 58), pela Lei Complementar nº 131/2009 (art. 2º), pelo Decreto nº 7.185/2010 (arts. 2º, 4º e 7º) e pela Lei nº 12.527/2011 (arts. 7º a 10 e art. 30). Além destes, são também utilizadas regras extraídas implicitamente da Lei nº 12.527/2011, em especial do artigo 3º, que estabelece diretrizes no sentido da consolidação da cultura da transparência e do artigo 8º, § 1º, do qual se extrai o conteúdo mínimo de dados a serem colocados à disposição da sociedade, entendido como rol exemplificativo.
Indicadores da Cidade Transparente	A metodologia é de iniciativa da instituição: Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO )Brasil e do Instituto Ethos, tendo como objetivo avaliar o nível de transparência dos municípios brasileiros e promover a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e outros mecanismos de controle social. A sistemática é composta por 129 questões, distribuídas em três dimensões: conteúdo, 61 questões; canais de informação, 37 questões e canais de participação, 31 questões. Essa metodologia de análise foi elaborada a partir da adaptação da sistemática de avaliação da transparência das cidades-sede da Copa do Mundo, desenvolvida dentro do Projeto Jogos Limpos. Os indicadores buscam mensurar a disponibilidade e a organização das informações, assim como a existência e o funcionamento de canais de informação e participação pública. Além disso, são identificadas boas práticas de transparência como referência para o aperfeiçoamento da gestão pública.

(continua)

Metodologia de Avaliação	Síntese
Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)	A metodologia foi construída por Cruz (2012), com base no Índice de Transparência de los Ayuntamientos (ITA), desenvolvido pelo comitê espanhol da Organização Transparência Internacional para análise da transparência em meio eletrônico de municípios espanhóis. Dessa forma, o ITGPM sedimenta diretrizes baseadas em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança na legislação brasileira aplicável e nas experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior. O ITGP-M é um indicador de natureza quantitativa que pode variar de 0 a 143 pontos, sendo organizado em seis categorias de informações para facilitar o registro, a padronização e a análise dos dados onde: C1 refere-se às informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; C2 refere-se à legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; C3 refere-se às informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; C4 refere-se à interação com os cidadãos e com a sociedade; C5 refere-se à análise do portal do município; e C6 refere-se às informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.
Índice de Disclosure	Foi elaborado por Avelino (2011) mediante a utilização de um checklist baseado em divulgações obrigatórias exigidas pelas Leis Nº 9.755/1998, Nº 101/2000 e Nº 12.527/2011. Evidenciações voluntárias também fundamentaram os quesitos do instrumento de coleta, que é subdividido em cinco conjuntos de informações: I – Visão Geral; II – Informações Adicionais; III – Relatórios Adicionais; IV - Situação Física e Financeira; e V - Informações Ambientais.
Modelo de Investigação para Análise da Transparência Fiscal	A metodologia foi proposta por Santana Júnior (2008). A mesma é composta por cinco modelos de investigação para os Poderes Executivos (contendo 22 requisitos), Tribunais de Justiça (14 requisitos), Assembleias Legislativas (15 requisitos), Ministério Público (13 requisitos) e Tribunais de Contas Estaduais (17 requisitos).

(conclusão)

Metodologia de Avaliação	Síntese
Projeto do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF)	O projeto foi elaborado pelo Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A metodologia mensura e difunde boas práticas entre as administrações tributárias em cinco perspectivas: (i) transparência e exposição didática de informações nos sites sobre arrecadação e, especialmente, gasto público; (ii) transparência de informações fiscais relevantes, tais como: legislação disponibilizada, números das receitas transferidas ao ente e pelo ente, licitações realizadas e em andamento e boas práticas em gestão pública; (iii) transparência e inteligibilidade dos critérios de aplicação/interpretação da legalidade na orientação preventiva do contribuinte; (iv) transparência e clareza de informações e grau de contenciosidade fiscal e; (v) qualidade e simplicidade da legislação tributária, em que se busca valorar sistematizações, reprimir o exponencial número de benefícios fiscais, inibir reiteradas práticas de expediente da anistia; e motivar a participação cooperativa dos contribuintes e de outros Fiscos na atualização e produção legislativa.
Índice de Transparência do Senado Federal	A metodologia foi criada pelo Senado Federal com a finalidade de avaliar a transparência pública do Poder Legislativo em todos os níveis da federação. A mesma é dividida em quatro dimensões: transparência legislativa, transparência administrativa, participação e controle social e aderência à LAI. Cada dimensão será analisada segundo quatro critérios de avaliação: (a) totalidade, (b) prontidão, (c) atualidade e (d) série histórica.

Fonte: Elaborado pela autora.

A seguir, serão elucidadas as metodologias internacionais sobre avaliação da transparência pública, as quais também contribuirão para solidificar esta pesquisa.

## 2.5 METODOLOGIAS INTERNACIONAIS SOBRE ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Em âmbito internacional, foram identificadas as seguintes metodologias acerca do assunto, as quais são mencionadas a seguir no Quadro 3.

Quadro 3 - Metodologias internacionais sobre análise da transparência pública

(continua)

<b>Metodologia de Avaliação</b>	<b>Síntese</b>
Índice de Percepção da Corrupção (Índice de Percepcion de Corrupción)	A Organização Internacional Transparência Pública, situada em Berlim, criou, em 1995, o índice de percepção da corrupção, o qual mede, em uma escala de zero (país muito corrupto) a dez (país pouco corrupto), os níveis de percepção da corrupção. A metodologia é composta por diferentes bases de pesquisas. A organização define a corrupção como o abuso de poder confiado para ganhos pessoais.
Grau de Transparência Eletrônica do Congresso Mexicano	O modelo desenvolvido pela Organização Não Governamental, Monitor Legislativo, analisa um conjunto de itens requisitados pela Lei de Transparência e Acesso a Informações Públicas Governamentais do México. O mesmo é baseado em 7 itens de avaliação: função administrativa; controle interno; trabalho legislativo; trabalho das comissões; concessões, permissões e contratos; arquivo histórico e serviços bibliotecários; e controles externos, sendo subdivididos em 33 subitens.
Índice de Transparência Municipal (ITM)	O Índice de Transparência Municipal (ITM) mede o grau de transparência das Câmaras Municipais através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos seus websites. O ITM é composto por 76 indicadores agrupados em sete dimensões: 1) Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município; 2) Planos e Relatórios; 3) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos; 4) Relação com a Sociedade; 5) Contratação Pública; 6) Transparência Económico-Financeira; e 7) Transparência na área do Urbanismo. A metodologia foi desenvolvida pela Coordenação Técnica Transparência e Integridade (Associação Cívica) de Portugal.
Índice Latino-Americano de Transparência Orçamentária (Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria)	É uma metodologia desenvolvida pelo governo Colombiano para análise da transparência pública. Sua estrutura é dividida em quatro partes principais que compõem o processo orçamentário: formulação, discussão, implementação e controle, a fim de se estabelecer, em cada uma, a articulação entre a normativa e sua aplicação na prática.
Índice de Integralidade de Entidades Públicas (Índice de Integridad de las Entidades Públicas)	É uma metodologia desenvolvida pelo governo colombiano para mensurar os riscos de corrupção em órgãos estaduais em nível nacional. Tem como objetivo avaliar o comportamento, como um objeto de estudo, em três entidades públicas, levando em consideração três fatores representativos: transparência, investigação e punição, institucionalidade e eficiência. O índice é composto por 20 indicadores.



(conclusão)

Metodologia de Avaliação	Síntese
Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Critérios de Transparência Recomendados por Organizações Internacionais	A metodologia foi desenvolvida pelo Fundo Monetário Internacional- FMI, sendo dividida em quatro requisitos: Clareza de papéis e responsabilidades; Abertura do processo orçamentário; Acesso público à informação; e Garantias de integridade. Os princípios gerais são detalhados em princípios específicos, os quais descortinam requisitos básicos, vários deles relacionados aos documentos orçamentários. Na verificação desses requisitos, o Código de Boas Práticas enfatiza o equilíbrio fiscal e a devida publicidade dos demonstrativos contábeis, evidenciando o nível de receitas e despesas, ativos, passivos, fluxo financeiro, dívida e quaisquer outras informações que permitam averiguar a solidez das contas públicas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a busca por sistemáticas de avaliação, em âmbito nacional e internacional, especificam-se os pontos de destaque de cada uma, os quais embasarão a propositura para aperfeiçoamento da metodologia do índice de transparência pública. Frisa-se que os tópicos foram elencados consoante correlação com a referida sistemática, bem como por outras boas iniciativas que poderão ter aplicabilidade para análise do assunto, o que vai ao encontro do que será sugerido nesta pesquisa.

## 2.6 PONTOS DE DESTAQUE DAS METODOLOGIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS ACERCA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Após denotar algumas pesquisas, em âmbito nacional e internacional, acerca da transparência pública, faz-se necessário delinear os tópicos relevantes de cada metodologia, os quais contribuirão para consolidar a propositura deste estudo, consoante o Quadro 4.

Quadro 4 – Tópicos de destaque das metodologias de análise da transparência pública  
(continua)

Abrangência	Metodologia	Pontos de Destaque
Nacional	Escala Brasil Transparente	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utiliza a métrica de 0 a 10 pontos;</li> <li>✓ Visando a uma aplicação da métrica com a menor influência possível da subjetividade do avaliador, a escala opta por um preenchimento binário, sendo possível para cada quesito do checklist, apenas dois tipos de resposta “SIM” ou “NÃO”;</li> <li>✓ Possui campo para registro de informações complementares;</li> <li>✓ Estipula critérios de desempate de notas;</li> <li>✓ Possui guia de aplicação. Trata-se de um documento que fornece as orientações necessárias para a aplicação da métrica por cada avaliador, uniformizando a análise;</li> <li>✓ Estipula prazos para defesa (contraditório) das avaliações.</li> </ul>
Nacional	Construindo a accountability em Câmaras municipais do estado de Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Agrupa indicadores com base em uma escala de baixa, média e alta capacidade de divulgação.</li> </ul>
Nacional	Índice Boas Práticas de Transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Possui instrução normativa que regulamenta e orienta todo o processo de construção da metodologia, bem como a forma que mesma deve ser efetuada;</li> <li>✓ Para fins didáticos e com o objetivo de aperfeiçoar a avaliação dos sítios, os critérios de análise são separados em cinco grupos específicos (informações estáticas, dinâmicas, facilitadores do acesso à informação e componentes da transparência passiva);</li> <li>✓ Estipula premiação, em forma de concessão de diploma de menção honrosa, selo digital, para os sites mais transparentes;</li> <li>✓ Estabelece um cronograma de avaliação.</li> </ul>
Nacional	Indicadores da Cidade Transparente	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A elaboração dos indicadores é efetuada por especialistas, bem como por integrantes da sociedade civil, empresas, sindicatos e associações de classe;</li> <li>✓ Abre prazo para o contraditório da avaliação entre os entes avaliados.</li> </ul>
Nacional	Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utiliza a variável binária para analisar os entes.</li> </ul>
Nacional	Índice de Disclosure	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Separa os requisitos por critérios de evidenciação voluntária e evidenciação compulsória;</li> <li>✓ Utiliza a variável binária para analisar os entes.</li> </ul>
Nacional	Projeto do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Há diálogo entre o Estado e o cidadão no processo de construção da metodologia e aperfeiçoamento da mesma.</li> </ul>

(conclusão)

<b>Abrangência</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Pontos de Destaque</b>
Nacional	Índice de Transparência do Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Utiliza a variável binária para analisar os entes;</li> <li>✓ Divide os critérios em informações parciais e totais para computar a pontuação final;</li> <li>✓ Um dos indicadores está voltado para critérios de acessibilidade em portais eletrônicos.</li> </ul>
Internacional	Índice de Percepção da Corrupção (Índice de Percepción de Corrupción)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Emprega a variável binária para analisar os entes.</li> </ul>
Internacional	Grau de Transparência Eletrônica do Congresso Mexicano	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Periodicidade semestral de análise;</li> <li>✓ Utiliza a variável binária para avaliar os entes;</li> <li>✓ Possui uma escala para determinação da transparência.</li> </ul>
Internacional	Índice de Transparência Municipal (ITM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ É cognoscível as fases do processo de criação da metodologia e de como a mesma deve ser efetuada;</li> <li>✓ Cria grupos de indicadores e os separa por relevância a fim de simplificar o processo de cálculo;</li> <li>✓ Utiliza três níveis de escala para determinar a transparência (bom, aceitável e insuficiente);</li> <li>✓ A determinação dos pesos é feita em caráter iterativo, onde várias questões qualitativas são colocadas em apreço pelos elaboradores;</li> <li>✓ Adota a variável binária para analisar os entes;</li> <li>✓ Para garantir a aplicação uniforme da metodologia, a sistemática possui um investigador principal, caso a pessoa responsável pela análise, tenha alguma dúvida quanto a aplicação e abrangência dos indicadores;</li> <li>✓ Realiza pré-testes e validações aleatórias de grelhas de modo a assegurar a qualidade e rigor da informação recolhida;</li> <li>✓ Estipula prazo para o contraditório, ou seja, o ente pode contestar o resultado da análise.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir desses pontos de destaque, foi possível caracterizar, por meio de experiências vivenciadas por outras organizações nacionais e internacionais, diversas metodologias de análise sobre a transparência pública, embasando este estudo. No próximo capítulo, abordam-se os procedimentos metodológicos adotados para a realização desta pesquisa.



### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para o estudo. Primeiramente, efetua-se a contextualização das fases da pesquisa, posteriormente são elucidados a caracterização e o delineamento da mesma. Na sequência, discorre-se sobre os sujeitos do estudo e os instrumentos utilizados para coleta e análise dos dados.

#### 3.1 FASES DA PESQUISA

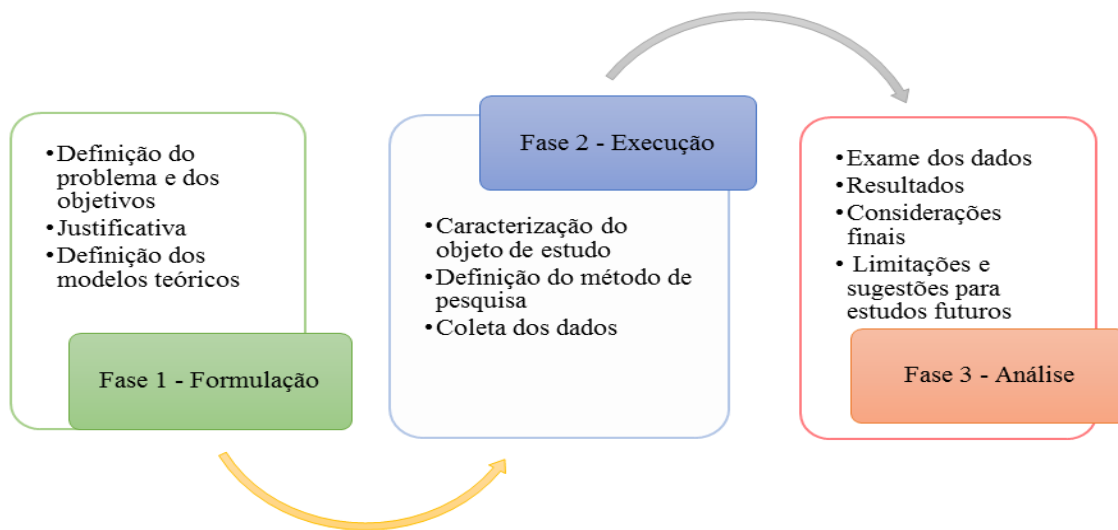
Consoante Barreto e Honorato (1998) os procedimentos metodológicos devem ser entendidos como um conjunto pormenorizado e sequencial de técnicas científicas a serem executados ao longo da pesquisa, de tal modo que se atinja os objetivos inicialmente propostos.

Demo (1996) menciona que a ciência busca conhecer e interpretar a realidade, e o método permite ao pesquisador alcançar esse objetivo.

Para a elaboração desse estudo, utilizar-se-á os fundamentos de Hair Jr. et al. (2005), o qual se divide em três fases: formulação, execução e análise. Na primeira fase, denominada formulação, o foco está na definição do problema, dos objetivos, da justificativa e dos modelos teóricos. Posteriormente, dar-se-á a fase de execução, que compreende a definição do método de pesquisa, caracterização do objeto de estudo e da coleta de dados. Por fim, na fase de análise, contemplar-se-á o exame e a formulação dos resultados, bem como as considerações finais, limitações e sugestões para estudos futuros.

Para uma melhor compreensão das fases descritas por Hair Jr. et al. (2005), a Figura 7 apresenta uma síntese da trajetória deste estudo.

Figura 7 - Fases da pesquisa



Fonte: Adaptado de Hair Jr. et al. (2005)

A definição das fases da pesquisa contribuirá para melhor compreender o processo de como a mesma se procederá, tendo em vista as técnicas científicas a serem realizadas, de tal forma que se atinja os objetivos inicialmente propostos.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para alcançar o objetivo geral deste estudo: Propor uma matriz para mensuração do índice de transparência pública, considerando a necessidade de aperfeiçoá-lo, utilizar-se-á um estudo de natureza aplicada. Esse tipo de pesquisa gera conhecimentos para utilização prática, direcionando-os à solução de problemas específicos (GIL, 1996).

Quanto aos procedimentos do método, utilizou-se um estudo comparativo, uma vez que na consecução da pesquisa incluem-se a análise e a comparação dos modelos de avaliação existentes, em âmbito nacional e internacional, acerca da transparência pública.

A metodologia adotada quanto à abordagem do problema foi qualitativa, por ser a mais adequada para a compreensão e objetivos deste estudo, porquanto a mesma decorre da propensão de orientar o pesquisador na superação de concepções iniciais e ampliar a revisão de estruturas teóricas e práticas, anteriormente adotadas, de forma a sustentar propostas, descrições ou explicações.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Esse tipo de estudo é efetuado a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e

publicadas em meio escrito ou eletrônico, tais como: livros, artigos científicos, páginas de web sites, etc. A principal vantagem do estudo bibliográfico consiste no fato de possibilitar ao investigador a cobertura de uma gama de acontecimentos muito mais ampla do que aquela que o mesmo poderia analisar diretamente (GIL, 2002). Ainda com relação aos procedimentos, foi utilizada uma pesquisa de cunho documental, pois a análise também ocorreu por meio das legislações que versam sobre transparência pública, com o objetivo de identificar e transcrever os itens, exigidos pelas legislações, que são elencados na metodologia do índice de transparência.

Quanto aos objetivos, o estudo é descritivo, pois visa detalhar as características de uma determinada população ou acontecimento. É direcionado a pesquisadores que têm conhecimento aprofundado acerca dos problemas estudados (TRIVIÑOS, 1987).

O Quadro 5 demonstra a classificação metodológica adotada para esta pesquisa.

Quadro 5 - Classificação metodológica da pesquisa

<b>Classificação</b>	<b>Tipo de Pesquisa</b>	<b>Delineamento</b>
Classificação da Metodologia do Estudo	Quanto à natureza	Aplicada
	Quanto ao método de procedimento	Comparativo
	Quanto à abordagem do problema	Qualitativa
	Quanto aos procedimentos técnicos	Bibliográfica e documental
	Quanto aos instrumentos de coletas de dados	Questionário com perguntas abertas
	Quanto aos objetivos	Descritiva

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da elaboração do Quadro 5, foi possível visualizar, de forma abrangente, a classificação metodológica que será utilizada para a realização deste estudo. A seguir, passa-se a discorrer sobre os sujeitos participantes da pesquisa.

### 3.3 SUJEITOS DA PESQUISA

Segundo Minayo (1994) uma pergunta importante para definirmos os sujeitos de um estudo é quais indivíduos estão mais, significativamente, vinculados ao problema a ser investigado. Sendo assim, e com a finalidade de aprofundar e enriquecer o conhecimento sobre o assunto foram selecionadas três pessoas para participar de um questionário que versa sobre metodologias de análise em transparência pública.

Foram contatados *expertes* no assunto que se dispuseram a responder o instrumento de coleta de dados. A escolha por essas pessoas se deu pelo fato das mesmas possuírem

conhecimento científico e/ou experiência profissional acerca do tema. Ressalta-se que os respondentes executam suas atividades em três órgãos distintos e um deles está diretamente vinculado à metodologia objeto de propositura desta pesquisa. Optou-se por questionar este participante, tendo em vista aprofundar o conhecimento sobre o índice de transparência pública, bem como por coletar outras informações sobre aspectos positivos da sistemática e os que carecem de aprimoramento. Cabe aludir também que, apesar da pesquisa coletar informações acerca da avaliação da transparência pública, em âmbito internacional, por sua importância em boas práticas em gestão pública, não foram questionadas pessoas vinculadas a metodologias elaboradas por instituições no exterior, ficando restrita às investigações na web, como será demonstrado na primeira etapa dos objetivos específicos, Quadro 7. Questionamentos a organizações internacionais poderiam comprometer o estudo, devido ao fato da possível demora do retorno dos instrumentos de coleta de dados no tempo previsto para término do mesmo.

Os respondentes foram assim designados: R1, R2 e R3, consoante demonstra o Quadro 6, o mesmo também elucida os órgãos, a metodologia vivenciada por cada respondente, bem como o amparo legal das sistêmicas questionadas.

Quadro 6 – Sujeitos da pesquisa

<b>Gestor</b>	<b>Órgão</b>	<b>Metodologia Vivenciada</b>	<b>Preceitos Legais</b>
<b>R1</b>	Tribunal de Contas do Estado do RS	Índice de Boas Práticas de Transparência	Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009, Decreto nº 7.185/2010 e Lei nº 12.527/2011.
<b>R2</b>	Associação Contas Abertas	Índice de Transparência Pública	Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010.
<b>R3</b>	Senado Federal	Índice de Transparência do Poder Legislativo	Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

Fonte: Elaborado pela autora.

Frisa-se ainda que as três metodologias, mencionadas no Quadro 6, foram selecionadas para a pesquisa, devido ao fato das mesmas possuírem parâmetros de análise peculiares à LC 131/2009, ainda que duas delas, referentes aos respondentes R1 e R2, também efetuem avaliações nos sites do Poder Legislativo.



### 3.4 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Para atingir os objetivos da pesquisa, elaborou-se três questionários, com perguntas abertas, que foram enviados por e-mail, na metade do mês de outubro de 2015, aos respondentes, todos retornaram no prazo estipulado, ou seja até a metade do mês de dezembro do referido ano. Cada participante respondeu a um questionário distinto, o qual foi sistematizado consoante a metodologia de avaliação vivenciada por cada um. Ressalta-se que se optou por preparar três diferentes instrumentos de coleta de dados, devido ao fato de se verificar, a partir das experiências desses respondentes, possíveis dificuldades enfrentadas em cada modelo de avaliação e as vantagens de utilizá-lo, bem como por a lei que norteia essa pesquisa, ter estabelecido critérios mínimos de abertura dos conteúdos informacionais à sociedade, concernindo a cada ente da federação adotar também outros critérios de avaliação para análise de sua transparência. Esse procedimento, além de garantir a coleta de um maior número de informações, também propiciou identificar outras contribuições acerca de boas práticas em transparência pública, o que vai ao encontro do escopo desta pesquisa.

As perguntas dos questionários (Apêndices A, B e C) foram baseadas no prévio conhecimento obtido com as pesquisas sobre metodologias de avaliação em transparência pública, em sites nacionais e internacionais, como também, pela análise pormenorizada de cada sistemática vivenciada pelos participantes e pela legislação vigente acerca do assunto.

Enfatiza-se que cada instrumento abrangeu um número específico de questões, sendo que R1, oito; R2, treze; e R3, dez. Isso se deu em virtude de se tratar de metodologias distintas, ainda que embasadas na LC 131/2009, o que ensejou determinadas particularidades na elaboração das perguntas dos questionários, contudo foi oportunizado aos respondentes, por meio da última pergunta de ambos os instrumentos de coleta de dados, a possibilidade de efetuar sugestões, críticas e posicionamentos acerca do que, por ventura, não tivessem sido abordadas nas questões objeto de investigação.

Cabe menção que algumas perguntas dos questionários foram semelhantes, tendo em vista os preceitos legais que delimitam as três metodologias, consoante elucidado Quadro 6, assim como por existir questões sobre informações de evidenciação voluntária, tais como: histórico, facilidade de acesso e atualizações de informações que são recorrentes em ambas as sistemáticas. É relevante denotar ainda que as questões foram dispostas aleatoriamente para facilitar respostas interdependentes, assim como para incentivar os participantes a exporem outras opiniões acerca do assunto. Ademais, dividiu-se as mesmas em quatro categorias de análise, conforme será demonstrado no Quadro 8.

### 3.5 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Com base nos objetivos específicos definidos para o estudo, a coleta de dados foi efetuada em quatro etapas, e a análise dos mesmos, em uma, conforme elucida o Quadro 7.

Quadro 7 – Análise dos dados de acordo com os objetivos específicos

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Coleta de dados</b>	<b>Análise dos dados</b>
1	Mapear como ocorre o processo de análise da transparência pública à luz de legislações nacionais e internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa nos sites</li> <li>• Pesquisa bibliográfica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise de Conteúdo</li> </ul>
2	Perquirir parâmetros metodológicos de avaliação que estejam aquém ou além do que as legislações nacionais e internacionais determinarem com o propósito de identificar boas práticas em transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa nos sites</li> <li>• Pesquisa bibliográfica</li> </ul>	
3	Cotejar a metodologia de cálculo do índice de transparência pública com outras sistemáticas de avaliação a fim de propor sugestões para o seu aperfeiçoamento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa nos sites</li> <li>• Questionário aos respondentes</li> </ul>	
4	Sugerir alterações nos critérios e subcritérios de avaliação utilizados para cálculo do índice de transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionários aos respondentes</li> </ul>	

Fonte: Elaborado pela autora.

Na primeira etapa, o estudo procurou identificar na web como são efetuados os processos de análise da transparência pública em âmbito nacional e internacional. A busca se deu na página eletrônica do google e na do periódico CAPES pelas palavras: transparência pública, manual de transparência, escalas de transparência, grau de transparência, índice de transparência, metodologias de avaliação da transparência, níveis de transparência, boas práticas em transparência, controle social e acesso à informação pública. Todos esses termos foram pesquisados em português, inglês e espanhol. Optou-se por essa estratégia devido ao fato de que, como já mencionado no referencial teórico, os países latinos, como México e Colômbia, assim como os de língua inglesa, como a Nova Zelândia, são percursos e referência em análise da transparência pública. A amostra inicial contou com 16 metodologias de análise acerca do assunto, sendo que 10 em âmbito nacional e 6 em âmbito internacional.

Logo em seguida, efetuou-se um recorte dessas sistemáticas, sendo que aquelas distantes da realidade do índice de transparência pública, assim como as possuíam informações incompletas ou não explicavam, de forma cognoscível, os critérios de avaliação utilizados para análise, foram desconsideradas, num primeiro momento. Sendo assim, a amostra final contou com 11 metodologias, das quais 8 em nível nacional e 3 em nível

internacional. A partir desse procedimento, iniciou-se a análise pormenorizada dos preceitos de cada sistemática selecionada, o que contribuiu para orientar a pesquisadora na execução da segunda etapa da coleta de dados.

Em segundo momento, perquiriram-se os parâmetros de avaliação de cada metodologia e os separou conforme evidencição voluntária e compulsória (imposição legal), considerando seus documentos de aplicação. Optou-se por segregá-los, tendo em vista facilitar o processo de compreensão dos critérios de análise adotados por cada um, assim como identificar boas práticas em transparência pública que estejam além ou aquém do que a legislação determinar, uma vez que a lei que permeia esta pesquisa estabelece o conteúdo mínimo de dados que deverão ser colocados à disposição da sociedade.

Na terceira etapa, cotejou-se a metodologia do índice de transparência pública com as amostras supracitadas. Logo em seguida, procurou-se elencar os pontos de destaque de cada uma, com base nos relatórios de análises emitidos por essas metodologias, assim como pela experiência adquirida com outras pesquisas na web acerca do assunto, embasando e solidificando a propositura que será sugerida por esta dissertação. Por meio desse processo, foi possível caracterizar experiências vivenciadas por outras organizações nacionais e internacionais, o que contribuiu para aprofundar o conhecimento e aplicabilidade do assunto na execução e finalização do estudo.

Concomitante a essa fase, elaborou-se três questionários, com perguntas abertas, que foram enviados, por e-mail, aos sujeitos da pesquisa. Este instrumento teve como principal objetivo coletar informações, sugestões e posicionamentos acerca das metodologias vivenciadas por cada respondente. Também se procurou explorar, por meio da última pergunta de ambos os instrumentos de coleta de dados, questões alheias a essas sistemáticas, o objetivo dessa estratégia foi agregar outras informações que, por ventura, não teriam sido abordadas nos questionamentos, mas que de alguma forma poderiam contribuir para enriquecer esta pesquisa. Pontualmente, diante de dúvidas acerca das respostas das questões do questionário, recorreu-se a contato telefônico e a e-mail com os responsáveis pela produção desses dados.

Na última etapa da coleta de dados, iniciou-se a estruturação e compilação das informações afirmadas na web e nos questionários, assim como a análise, pormenorizada dos critérios e subcritérios de avaliação. Durante esse processo, retornou-se à primeira fase da coleta de dados a fim de buscar outras informações que, eventualmente, tenham passado despercebidas pela pesquisadora. Esse escrutínio possibilitou ponderar outras particularidades

relevantes sobre boas práticas em transparência pública, o que contribuiu para avultar o estudo.

A análise de conteúdo permitiu aliar a teoria à prática, bem como inferir outras formas de avaliação das ações governamentais. Godoy (1995), consoante perspectiva de Bardin, assevera que a análise de conteúdo se fundamenta em uma técnica metodológica que pode ser utilizada em discursos diversos e em todas as formas de comunicação, seja qual for a sua fundamentação. Nela, o pesquisador almeja compreender as peculiaridades, critérios ou modelos que estão por trás dos fragmentos das mensagens em deferência. Dessa forma, o esforço do analista é, então, duplo: entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, desviar o olhar, buscando outra significação, outra mensagem passível de se enxergar por meio ou ao lado da primeira (GODOY apud CHIARADIA PEREIRA, 2005, p. 13).

O resultado de todas as etapas da coleta de dados culminou na propositura de uma matriz para mensuração do índice de transparência pública, considerando a necessidade de aperfeiçoá-lo.

### 3.6 ASPECTOS ÉTICOS

O presente estudo foi registrado no Gabinete de Projetos (GAP) do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) sob o nº 041533 (anexo I). Realizada essa etapa, a pesquisa foi consignada no Sistema Nacional de Ética em pesquisa (SISNEP) sob certificado de apresentação para apreciação ética (CAAE) de nº 50411815.0.0000.5346.

Após a aprovação, liberação e escrituração pela instituição, o estudo foi registrado no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFSM, reconhecido pela Comissão de Ética em Pesquisa (CONEP), observando a resolução 196/96 do Conselho Nacional em Saúde (CNS) (BRASIL, 1996).

Sendo assim, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e os Questionários de Pesquisa seguiram todos os preceitos éticos estabelecidos pela resolução supracitada, a qual regulamenta a ética em pesquisa com seres humanos e demais normas complementares do Conselho Nacional de Saúde. Foram assegurados aos colaboradores do estudo os esclarecimentos acerca da pesquisa, bem como em relação aos dados que constam no TCLE. Ainda, foi garantida a eles, a qualquer momento, a possibilidade de retirar seu consentimento de participação no estudo, sem penalização alguma, uma vez que a mesma foi

facultativa, bem como sua desistência no decorrer da pesquisa. Além disso, foi garantida a confidencialidade dos dados, sendo os instrumentos de coletas identificados por letras e números.

Os respondentes (3 especialistas) podem ter acesso aos dados coletados (TCLEs e Questionário de Pesquisa), que ficarão arquivados no Núcleo de Pesquisa em Administração (NUPEAD) sob responsabilidade do Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes (Orientador do estudo), ou seja, pesquisador coordenador, durante o período de cinco anos, conforme a Lei dos Direitos Autorais n°. 9.610 (BRASIL, 1998). Após o referido período, essa documentação será incinerada. Ademais, foi assegurado o sigilo da identidade dos participantes no momento da publicação dos resultados.

### **3.6.1 Riscos do Estudo**

Os riscos mínimos que os entrevistados que participaram desta pesquisa se exporiam: cansaço e desconforto pelo tempo gasto em responder o questionário com perguntas abertas.

### **3.6.2 Benefícios do Estudo**

As informações coletadas com este estudo servirão de subsídios para aperfeiçoar a metodologia do índice de transparência pública, bem como despertarão o interesse de outros pesquisadores sobre mecanismos de avaliação da transparência pública ativa. Além disso, pretende-se, após a análise dos resultados e considerações finais, aumentar a transparência governamental com vistas a fortalecer e fomentar o controle social.



## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentadas a descrição e discussão dos resultados do estudo, com o propósito de atingir os objetivos propostos por esta dissertação.

### 4.1 CATEGORIAS DE ANÁLISE

A partir do retorno dos questionários, foi possível ampliar o conhecimento sobre a realidade vivenciada, por cada respondente, das metodologias questionadas. Cumpre referir, novamente, que os entrevistados tiveram suas identidades preservadas nesta dissertação, sendo identificados pela letra e números: R1, R2, R3, conforme já apresentado no Quadro 6.

Para facilitar a compreensão do objeto desta pesquisa, dividiu-se o procedimento em quatro categorias de análise: (1) critérios de avaliação, (2) participação social, (3) usabilidade e (4) outras informações relevantes. Para melhor compreensão e fixação das categorias, destacou-se as mesmas por cores, consoante elucidada o Quadro 8.

Quadro 8 - Matriz resumo das categorias de análise

Categoria	Definição
1. Critério de avaliação	Abarca diversas facetas de análise, bem como os parâmetros que as compõem.
2. Participação social	Visa avaliar a abertura das metodologias à participação ativa da sociedade.
3. Usabilidade	Objetiva avaliar se as metodologias estão preocupadas com a facilidade de navegação, disponibilizada aos cidadãos, em portais eletrônicos de divulgação.
4. Outras informações relevantes	Tem como escopo coletar informações que, por ventura, não tenham sido abordadas nas questões dos instrumentos de coleta de dados, contudo servirão para fomentar boas práticas em transparência pública.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na categoria usabilidade, procurou-se averiguar também critérios de acessibilidade em portais eletrônicos, porquanto os assuntos possuem o mesmo foco de abrangência, ainda que tratados como áreas distintas.

Cumpre mencionar que a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos (BARDIN, 2011). Dessa forma, a compilação das perguntas, consoante sua similaridade, permitiu identificar questões

relevantes de ambas as metodologias, as quais serviram para alicerçar o objetivo geral deste estudo, consoante demonstram os Quadros 9, 10, 11 e 12.

Observando o padrão do Quadro 8, as categorias de análise seguem, cada uma, elencadas com sua respectiva cor.

Os primeiros pontos relevantes das respostas dos questionários dizem respeito à categoria de análise critérios de avaliação, conforme elucidada o Quadro 9.

Quadro 9 – Categoria critérios de avaliação

<b>Categoria: Critérios de Avaliação</b>	
<b>Definição:</b> Abarca diversas facetas de análise, bem como os parâmetros que as compõem.	
<b>Participante</b>	<b>Resposta</b>
<b>R1</b>	Os parâmetros de avaliação foram selecionados buscando evidenciar aspectos relevantes acerca da transparência pública. Além disso, procurou-se aprimorar a metodologia em escala exponencial, engendrando compartilhar boas práticas para avaliação dos atos da gestão pública.
<b>R2</b>	Além das leis que abarcam a transparência pública no Brasil, foram verificadas outras, em âmbito internacional, que versam sobre o assunto. Dessa forma, procurou-se incluir critérios cujas informações seriam de interesse coletivo. Ademais, buscou-se avaliar os portais não só pela disponibilização de informações, mas também pela sua estrutura de apresentação.
<b>R3</b>	Inicialmente foram utilizados estudos nacionais sobre métricas de avaliação da transparência pública, baseados na LRF, CF e LAI, posteriormente, optou-se por ampliar os conhecimentos a respeito do assunto utilizando pesquisas internacionais. Ademais, as dimensões de análise emergiram do estudo e experiência da Secretaria de Transparência e do Conselho de Transparência e Controle Social.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na categoria participação social, foram asseveradas as seguintes respostas, conforme demonstra o Quadro 10.

Quadro 10 – Categoria participação social

<b>Categoria: Participação Social</b>	
<b>Definição:</b> Visa avaliar a abertura das metodologias à participação ativa da sociedade.	
<b>Participante</b>	<b>Resposta</b>
<b>R1</b>	A participação da sociedade foi de extrema importância para elaboração e aprimoramento da metodologia, dessa forma, envolveram-se nesse processo: estudantes, jornalistas, advogados e pessoas físicas e jurídicas que queiram contribuir com o aperfeiçoamento da transparência pública.
<b>R2</b>	Em função do exíguo espaço de tempo para a elaboração da metodologia e a necessidade de planejar a execução da avaliação, não houve espaço para envolver outras partes interessadas. Entretanto, a metodologia propicia a impugnação dos resultados das análises realizadas pelos responsáveis, num prazo de três dias úteis, pelos entes avaliados.
<b>R3</b>	A participação do cidadão se deu por meio de consulta pública, ocorrida em outubro de 2015, no site institucional.

Fonte: Elaborado pela autora.



Na terceira categoria, são evidenciados os pontos relevantes acerca da usabilidade, o Quadro 11 demonstra as respostas a esse questionamento.

Quadro 11 – Categoria usabilidade

<b>Categoria: Usabilidade</b>	
<b>Definição:</b> Objetiva avaliar se as metodologias estão preocupadas com a facilidade de navegação, disponibilizada aos cidadãos, em portais eletrônicos de divulgação.	
<b>Respondente</b>	<b>Verbalização</b>
<b>R1</b>	Cogitamos incluir as orientações do e-MAG nas próximas edições do índice, valorizando os seus critérios, como por exemplo, o acesso de pessoas com deficiência.
<b>R2</b>	A inclusão de um critério envolvendo a acessibilidade, em portais eletrônicos de divulgação de informações, tem como principal objetivo implementar melhorias de navegabilidade às pessoas com deficiência. Embora esse processo, atualmente, seja realizado por meio de validadores automáticos, espera-se que, futuramente, seja efetuado manualmente, pois isso é fundamental para uma aferição mais completa da acessibilidade.
<b>R3</b>	A metodologia pretende acrescentar em sua avaliação o critério de usabilidade, haja vista a importância desse assunto para análise do site.

Fonte: Elaborado pela autora.

Finalizando as respostas de cada categorização, demonstram-se os posicionamentos dos participantes quanto à categoria outras informações relevantes, conforme o Quadro 12.

Quadro 12 – Categoria outras informações relevantes

<b>Categoria: Outras Informações Relevantes</b>	
<b>Definição:</b> Tem como escopo coletar informações que, por ventura, não tenham sido abordadas nas questões dos questionários, contudo servirão para fomentar boas práticas em transparência pública.	
<b>Respondente</b>	<b>Verbalização</b>
<b>R1</b>	O Índice de Transparência cumpre o seu objetivo de contribuir para o aprimoramento permanente dos portais. A cada edição, percebe-se a evolução dos sites em decorrência da competição saudável gerada pela metodologia. Com o avanço da tecnologia da informação e das redes sociais, no Brasil e no exterior, tais portais, a cada dia, estão se tornando um instrumento de acompanhamento de gestão.
<b>R2</b>	Existe ainda um caminho a ser percorrido para aprimoramento da divulgação das informações disponibilizadas nos sites. A avaliação, não somente do conteúdo, mas também pela forma de disponibilização das informações, permitiria um maior controle social. Além disso, o estabelecimento de padrões mínimos de informações facilitaria ao cidadão a consulta aos dados divulgados pelos entes públicos.
<b>R3</b>	O índice de transparência fomenta a cultura da transparência, dessa forma, pretende-se ainda elaborar critérios para mensurar a clareza da linguagem utilizada pelos órgãos legislativos em seus sites, assim como ampliar o Manual da Metodologia, explicando a motivação de cada indicador e sua importância.

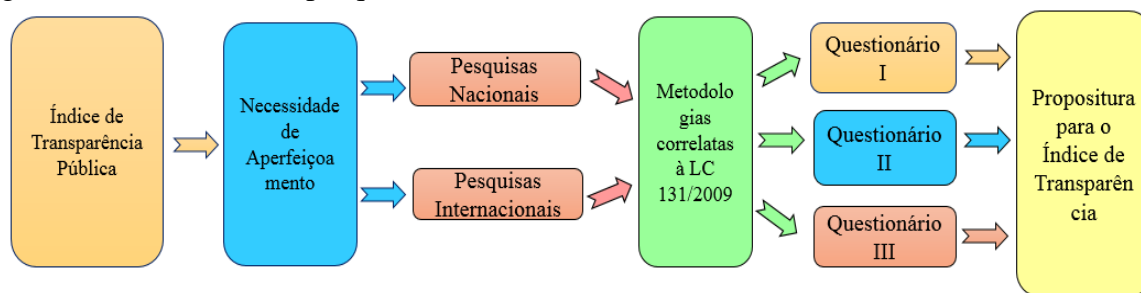
Fonte: Elaborado pela autora.

Após expor os pontos relevantes das respostas de cada categoria de avaliação, passa-se a elucidar os procedimentos adotados para a elaboração e finalização desta pesquisa.

## 4.2 PROPOSITURA PARA O ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Com a finalidade de criar uma propositura para o índice de transparência pública, arquitetou-se uma estrutura taxonômica de como o processo de construção deveria ser conduzido para que o objetivo geral fosse atingido. A Figura 8 demonstra esse desiderato.

Figura 8 – Taxonomia da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

A elaboração e definição sequencial dessas etapas visou orientar a pesquisadora na execução e finalização do estudo, de modo que nenhuma peculiaridade acerca do assunto fosse menosprezada.

A partir de todos os conhecimentos adquiridos, por meio de estudos nacionais e internacionais sobre transparência pública, assim como os das informações coletadas nos questionários, optou-se, para fins didáticos, em segregar a análise dos resultados em cinco passos interdependentes, os quais são elucidados no Quadro 13.

Quadro 13 - Etapas da análise dos resultados

Ordem	Descrição
1º Passo	Elaborar um quadro contendo recortes dos artigos da LC 131/09 e Decreto 7.185/10, no que concerne à geração de informação para o meio eletrônico de acesso ao público, em especial, à execução orçamentária e financeira das unidades gestoras governamentais, servindo de guia de orientação para execução do próximo passo da pesquisa.
2º Passo	Reorganizar a planilha do índice de transparência de modo que as informações fossem identificadas conforme sua evidenciação.
3º Passo	Efetuar uma nova planilha, paralela à original, onde foram analisados, com veemência, os pesos de cada subcritério de avaliação, bem como as nomenclaturas utilizadas para designá-los, além disso, numerou-se a mesma de forma clara e ordenada.
4º Passo	Coligir as informações relevantes identificadas na análise de conteúdo a fim de delinear seus resultados.
5º Passo	Apresentar, a partir de todas essas análises, sugestões de alterações nos critérios e subcritérios de avaliação por meio de uma matriz para mensuração do índice de transparência pública

Fonte: Elaborado pela autora.

Em primeiro momento, fez-se necessário reforçar as determinações impostas pela LC 131/09 e Decreto 7.185/10 no tocante à receita e despesa, bem como as recomendações acerca do modelo de acessibilidade em portais do governo brasileiro (e-MAG), a fim de nortear os próximos passos da análise dos resultados. O Quadro 14 demonstra a síntese dessas normatizações quanto ao objeto desta dissertação.

Quadro 14 – Determinações da LC 131/09 e Decreto 7.185/10

Legislação	Artigos
LC 131/2009 (Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101/2000 a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).	<p>“ART.48-A:</p> <p>I – quanto à despesa: 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;</p> <p>II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.</p>
Decreto 7.185/2010 (Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)	ART.6º - Atender, preferencialmente, ao e-MAG.
	ART.7º I - Quanto à despesa: - Valor do empenho, liquidação e pagamento; - Número do correspondente processo da execução, quando for o caso; - Classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiam os gastos; - Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto nos casos de folha de pagamento de pessoal e de beneficiários previdenciários; - O procedimento licitatório realizado, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo; e - O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.
	II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a: - previsão; - lançamento, quando for o caso; e - arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Fonte: Elaborado pela autora.

Feito isso, no segundo passo, iniciou-se a reorganização a planilha de cálculo do índice, de modo que as informações nela contidas, fossem segregadas conforme sua evidenciação.

Os termos evidenciação compulsória e evidenciação voluntária, que serão empregados na proposta desta dissertação, referem-se, respectivamente, à divulgação de informações

provenientes de leis, legislações, instruções normativas, portarias, entre outras imposições jurídicas; e à publicização de dados que não estejam intrincados a nenhuma outra regulamentação, contudo servem de referencial para fomentar boas práticas de transparência pública em todos os níveis da federação.

No passo 3, elaborou-se outra planilha de cálculo, a qual foi denominada de planilha auxiliar, preservando as especificidades da original, contudo elencando, destacando e questionando, com base em estudos científicos e na legislação aplicável ao assunto, algumas informações. Essa estratégia permitiu ratificar a necessidade de aperfeiçoamento da atual metodologia de cálculo do índice de transparência pública. Cabe menção que essa etapa foi a mais complexa da análise dos resultados da pesquisa, porquanto algumas terminologias careciam de definições precisas quanto à sua acepção, além disso, os subcritérios de avaliação estavam, parcialmente, numerados, o que ocasionava uma dispersão de informações, ademais alguns deles abriam margem para uma interpretação subjetiva.

Diante desse fato, acessou-se, novamente, a página web do Índice de Transparência Pública para sanar essas dúvidas, entretanto não foi possível encontrar respostas aos questionamentos supracitados. Em vista disso, procurou-se reestruturar a planilha seguindo preceitos legais e preservando suas especificidades.

O quarto passo teve como escopo coligir os resultados das informações evidenciadas nas categorias da análise de conteúdo. Segue-se o mesmo padrão de cores do Quadro 8. O desfecho desse procedimento é demonstrado no Quadro 15, a seguir.

Quadro 15 - Resultados das categorias de análise

Categorias	Resultados
1. Critério de avaliação	É incontestável a preocupação em selecionar critérios de avaliação que contemplem aspectos que sejam relevantes para analisar as informações disponibilizadas em sites eletrônicos de divulgação. Foram utilizados, nas três metodologias, parâmetros de análise alicerçados em estudos nacionais e internacionais, o que possibilitou compartilhar boas práticas em transparência pública.
2. Participação Social	Todas as metodologias consultadas reconhecem que a participação do cidadão é de suma importância na elaboração e avaliação das informações disponibilizadas em sites governamentais, ainda que, em alguns casos, isso não seja possível, devido ao exíguo espaço de tempo para elaborá-las.
3. Usabilidade	É notório, nas três metodologias, o reconhecimento de que o assunto é de extrema relevância para avaliar as ações governamentais. Dessa forma, ele está sendo inserido, gradativamente, nos sites governamentais. Existe também a preocupação com a acessibilidade nesses ambientes, porquanto esses devem propiciar também a divulgação de informações a pessoas com deficiência.
4. Outras informações relevantes	A avaliação da transparência pública, não somente pela disponibilização de informações, mas pela forma com que as mesmas são dispostas nos portais, permitiria um maior controle social, proporcionando ao cidadão o acompanhamento das ações governamentais, com vistas a tangenciar uma gestão pública mais participativa.

Fonte: Elaborado pela autora

No último passo, após congregação e cotejar todas as informações evidenciadas nesta pesquisa procedeu-se as alterações na planilha original de cálculo do índice. Em primeiro momento, retirou-se o peso máximo de cada subcritério, esse procedimento se deu pelo fato de perceber que algumas pontuações poderiam ser revistas, a exemplo do subcritério natureza de despesa, em sua categoria econômica, a qual vale vinte pontos. Parece irrefutável que para o cidadão e talvez para os gestores públicos, em geral, que a informação relativa se a despesa é corrente ou de capital, é mais relevante, devido ao fato de que a população parece estar mais interessada em saber se o poder público gastou em obras, diárias ou salários dos servidores, a título de exemplo. Também se supõe que a informação sobre o elemento da despesa é de relevância informacional nesse subcritério. Dessa forma, considera-se que essas pontuações poderiam ser maiores no contexto de análise. Essa ocorrência também foi identificada no subcritério receita (valor da arrecadação) e delimitação temporal das consultas. Ademais, notou-se que alguns subcritérios possuem pontuações muito equânimes e, em outros, muito díspares. Tem-se como exemplo disso, a pontuação da descrição do empenho da despesa, a qual vale cem pontos, enquanto os itens do mesmo subcritério, valem vinte pontos cada um. Há de se repensar em definir qual a informação mínima que deverá constar nas observações desse documento para que o mesmo seja pontuado em sua totalidade, haja vista que sua glosa,

é transcrita de forma manual pelo responsável pela execução orçamentária, como acontece no Governo Federal, a título de exemplo. Dessa forma, faz-se necessário delimitar as informações mínimas que serão verificadas nesse subcritério.

Antes de prosseguir, registra-se também que se notou que alguns subcritérios estão agrupados sem especificação, pormenorizada, da pontuação de cada um, como por exemplo, no procedimento licitatório: órgão, UO, UG licitante que valem vinte pontos. Não é possível inferir se a pontuação é relativa às três informações agregadas, uma ou outra, ou até mesmo se cada uma tem o peso de 6,6667 pontos, caso se faça uma divisão dos vinte pontos em três partes iguais. Esse fato foi recorrente na planilha.

Adiante, transcorreu-se para a planilha auxiliar as alterações parciais, as mesmas foram destacadas em azul, conforme o Quadro 16. Destaca-se que ainda não foram incluídos ou excluídos os critérios e subcritérios de análise, foram apenas identificadas as primeiras possíveis alterações na metodologia de cálculo do índice, respondendo ao problema formulado para esta pesquisa.

Para facilitar a exposição e compreensão dessas observações, retirou-se as cores originais dos subcritérios de investigação, as demais permaneceram inalteradas.

Quadro 16 - Planilha de cálculo do índice de transparência pública

(continua)

<b>Temas/Parâmetros</b>
<b>1. CONTEÚDO</b>
<b>1.1 Execução Orçamentária (valores no exercício)</b>
Dotação Inicial
Dotação Autorizada
Empenhado
Liquidado
Pago
Restos a Pagar Pagos
Restos a pagar a pagar (Restos a Pagar Processados)
Restos a pagar a pagar (Restos a Pagar não Processados)
Total Desembolsado
<b>1.2 Classificação Orçamentária</b>
<b>Institucional</b>
Órgão
Unidade Orçamentária
<b>Funcional Programática</b>
Função
Subfunção

(continua)
Programa
Ação ( <a href="#">Projeto/Atividade/Operações Especiais</a> )
Subtítulo
<b>Natureza de Despesa</b>
Categoria Econômica
Grupo de Natureza de Despesa (GND)
Modalidade de Aplicação
Elemento de Despesa
Sub-elemento de Despesa
<b>Detalhamento de Pessoal e Encargos Sociais (LAI)</b>
Nome dos Funcionários (LAI)
Servidor com /sem vínculo (LAI)
Cargo/função (LAI)
Salário por cargo/função (LAI)
Todas as informações vinculadas (LAI)
<b>Fonte de Recursos</b>
<b>1.3 Documento de Empenho (NE)</b>
Número da NE
Data da NE
Unidade Gestora Emitente
Favorecido do Empenho
Valor do Empenho
Descrição do Empenho <a href="#">ou Observações do Empenho</a>
<b>1.4 Documento de Pagamento (Ordem de Pagamento) (OB)</b>
Número
Data
Unidade Gestora Emitente
Favorecido
Valor
Observação
<b>1.5 Beneficiário do Pagamento (Pessoa Física ou Jurídica)</b>
Lista Completa
Lista Limitada
Lista Individual
<b>1.6 Informações Agregadas (item 1.1 até o 1.5, exceto detalhamento de pessoal)</b>
<b>1.7 Procedimento Licitatório</b>
<b>Edital</b>
Íntegra
Íntegra com Cadastro
Modalidade de Licitação
Data da Realização
Órgão/UO/UG Licitante ( <a href="#">segregar</a> )
Número/Ano do Edital ( <a href="#">segregar</a> )
Objeto

(continua)

<b>Participantes</b>
Razão Social das Empresas
CNPJs
Valores
<b>Contrato</b>
Unidade Gestora
Razão Social da Contratada
Data da Publicação
Vigência
Valor Contratado
Objeto
Número do Contrato
Programa de Trabalho
Natureza de Despesa
Empenho
<b>1.8 Convênios/Contrato de Repasse/Termos de Parceria</b>
Número do Convênio
Concedente
Responsável Concedente
Conveniente
Responsável Conveniente
Data da Celebração
Data da Publicação
Vigência
Objeto
Justificativa
Situação do Convênio (adimplente/inadimplente/concluído)
Valor da Transferência
Valor da Contrapartida
Valor Pactuado (valor total)
<b>1.9 Receita</b>
Órgão/Unidade Gestora (Arrecadadora) (segregar)
Origem da Receita/ Tipo da Receita (segregar)
Previsão Valor (Valor da Previsão)
Arrecadação Valor (Valor da Arrecadação)
<b>1.10 Leis e Relatórios Orçamentários</b>
LOA
LDO
PPA
RREO e RGF (segregar)
<b>1.11 Patrimônio</b>
Quantitativo (LAI)
Alocação (LAI)
Valores (LAI)



(continua)
<b>1.12 Outros Poderes</b>
Ministério Público
Tribunal de Contas
Judiciário
Legislativo
<b>2.SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO</b>
<b>2.1 Série Histórica</b>
10 anos ou mais
9 anos
8 anos
7 anos
6 anos
5 anos
4 anos
<b>2.2 Atualização de Despesa</b>
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
A partir de 61 dias
<b>3. USABILIDADE</b>
<b>3.1 Interação</b>
Manual de Navegação
FAQ
Glossário simples
Glossário interativo
Fale conosco - E-mail
Fale conosco -Telefone
<b>3.2 Possibilidade de Download (banco de dados)</b>
Tudo
Parte (qual a delimitação dessa parte?)
<b>3.3 Formato de Download (banco de dados)</b>
Web Service
Arquivo-Texto
<b>3.4 Delimitação temporal das consultas</b>
Ano (acumulado)
Semestral
Trimestral
Bimensal
Mensal (possibilidade de consultas mensais)
<b>3.5 Facilidade de Navegação</b>
<b>Disposição do conteúdo</b>
Conteúdo concentra-se em um único site (sem link)

(conclusão)
Conteúdo linkado e nominado na página principal (home)
<b>Visualização do conteúdo</b>
Toda a informação de navegação disponível é indicada em html
<b>Liberdade de preenchimento de formulários</b>
Com formulário (LAI)
Sem formulário (LAI)
Restrição de Opções (LAI)
Exigência de Preenchimento (LAI)
Interdependência de Campos (LAI)
<b>Acesso conforme o modelo <a href="http://transparencia.uf.gov.br">http://transparencia.uf.gov.br</a></b>
Quantidade de formulários (menos 10 a cada formulário, além do primeiro) (LAI)
Quantidade de cliques até o formulário de consulta mais completo (menos 10 a cada clique, além do primeiro) (LAI)
<b>3.7 Gráficos e Auxílios Visuais</b>
Interativo
Não Interativo
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>

Fonte: adaptado de Contas Abertas

A partir do exposto, deu-se início a elaboração, por meio de uma planilha no excel, da propositura com sugestões para aperfeiçoamento da metodologia de cálculo do índice de transparência pública.

É pertinente citar que não foram alteradas as pontuações máximas de cada parâmetro: conteúdo, 2.750 pontos; série histórica e frequência de atualização 250 pontos; e usabilidade, 2.000 pontos, pois se considera como já mencionado no último passo da análise dos resultados, que os pesos dos subcritérios necessitam, num primeiro momento, de uma revisão. Além disso, conservou-se também estrutura e a nomenclatura dos mesmos, tendo em vista as peculiaridades da metodologia e por esta pesquisa ter como finalidade propor sugestões para aprimoramento da mesma e não a elaboração de uma nova metodologia.

Cabe menção ainda que o termo parâmetro foi utilizado para designar o conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade. Já as expressões critérios e subcritérios, foram utilizadas para designar seus níveis e subníveis de informações, respectivamente.

Após aclarar essas considerações, faz-se necessário elucidar, para melhor compreensão de como se procedeu a elaboração da propositura final desta pesquisa, as fases de sua construção, a qual englobou a exclusão, inclusão, reorganização, complementação e preservação de parâmetros de análise.

Num primeiro momento, reenumerou-se a planilha inicial do índice de transparência pública, pois a fornecida pelo Comitê de Transparência estava parcialmente enumerada. Além disso, existia dois subcritérios elencados de forma repetitiva (3.3 formato de download e 3.3 delimitação temporal das consultas).

Feito isso, iniciou-se as alterações em cada parâmetro de avaliação: conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade, conforme a seguir:

No conteúdo, critério execução orçamentária, foram incluídas as nomenclaturas: restos a pagar processados e restos a pagar não processados, pois, consoante o artigo 36 de Lei 4.320/64, essas são as denominações conferidas às despesas somente empenhadas no exercício ou as empenhadas e liquidadas neste mesmo período, respectivamente. Dessa forma, excluiu-se o termo: restos a pagar a pagar.

No critério classificação orçamentária funcional programática, foi retirada a terminologia “ação” e inseridos os termos: projeto, atividade e operações especiais, devido ao fato dos mesmos serem definidos pelo artigo 4º da Portaria 042/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –MPOG-, *in verbis*:

**Art. 4º** Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Essa determinação é ratificada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MPCASP- 6º edição, p.69: “As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. As mesmas, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais”. Ademais, são termos distintos e seu agrupamento poderia ocasionar uma pontuação imprecisa.

O subcritério detalhamento de pessoal e encargos sociais foi retirado da planilha, porquanto se considera que o mesmo está alicerçado da LAI e não na LC 131/09. Tal deferência está asseverada no artigo 7º, letra d, do Decreto 7.185/210, o qual menciona que o sistema de execução orçamentária e financeira deverá gerar informações que possibilitem o amplo acesso público quanto à despesa, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários.

Adiante, no critério procedimento licitatório, edital, excluiu-se o subcritério: íntegra com cadastro, pois se entende que, como o edital é parte integrante da fase externa do certame, não cabe pontuar, caso haja exigência de algum cadastro para ter acesso a esse

documento. Além disso, incluíram-se os subcritérios: homologação e adjudicação, porquanto esta é a atribuição do objeto da licitação ao vencedor e aquela, define a validade da ata de registro de preços, tais inclusões possibilitam instruir, além do cidadão comum, empresas que tenham interesse em participar do certame dentro do prazo válido. No mesmo subcritério, ainda foram segregadas as informações: órgão, UO (unidade orçamentária), UG (unidade gestora) licitante, número e ano do edital, tendo em vista se tratarem de informações distintas.

No subcritério contratos, elencou-se os itens conforme cronograma de execução orientado pela lei nº 8.666/93, além disso se incluiu a informação referente ao CNPJ da contratada.

No critério receita, foram segregados os termos: órgão, unidade gestora arrecadadora, origem e tipo da receita, ademais, incluiu-se o subcritério: arrecadação de recursos extraordinários, tendo em vista a determinação do artigo 7º, inciso II, letra c, do Decreto 7.185/10. Nesse mesmo critério, ainda foram incluídos os termos: categoria econômica, espécie, rubrica e alínea e subalínea, pois os mesmos tratam da complementação da classificação da receita orçamentária.

No critério seguinte, Leis e Relatórios, foram segregados os termos: RREO e RGF, pois se tratam de informações dissemelhantes.

Foi excluído o critério patrimônio, pois se considera que o mesmo está alicerçado na LAI, consoante menciona o artigo 7º, VI, *in verbis*:

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

Com relação ao critério: outros poderes foi inserido o termo “link de acesso”, tendo em vista a planilha não mencionar a que se referia. A explicação acerca do significado desse critério foi efetuada, por e-mail, com um dos responsáveis pela elaboração da metodologia.

Quanto ao critério série histórica e frequência de atualização, foram compilados as séries anuais, dividindo-se as mesmas em três subcritérios: 10 anos ou mais; mais de 5 anos a 10 anos e de 1 a 5 anos, isso possibilitou simplificar os intervalos temporais de análise. Realizou-se o mesmo procedimento com a atualização de despesa.

Quanto à usabilidade, retirou-se da planilha o subcritério possibilidade de download, tendo em vista a mesma não explicitar a delimitação do que seria a “parte” que será analisada. Considera-se que esse subcritério é de extrema relevância, contudo a ausência de uma determinação da fração a que se deseja avaliar, compromete uma ponderação mais precisa dessa informação.

Excluiu-se da planilha o critério liberdade de preenchimento de formulários, porquanto se considera que o mesmo está alicerçado na transparência passiva (pedido de informação), a qual é abrangida pela LAI, e não pela divulgação espontânea de informações, além disso, as pontuações negativas dos subcritérios poderiam tornar a análise passível de erros e extenuante para o avaliador, sendo que este, conforme planilha original, tem que digitar os valores das notas negativas dos itens com aspas na frente do número, multiplicar a quantidade de formulários ou quantidades de cliques por menos 10 e ainda preencher o campo específico da pontuação.

Visando a uma aplicação da metodologia com a menor influência possível da subjetividade do avaliador, optou-se em inserir na planilha um campo de resposta em que para cada subcritério é possível apenas dois tipos de resposta: “EXISTE” ou “INEXISTE”, sendo representada pelas letras E e I, respectivamente. Caso a informação seja existente, o item pontuará em sua totalidade, caso inexista, a pontuação atribuída a ele será zero.

Também foram alteradas as cores da planilha original, tendo em vista uma melhor visualização, dividindo-a em tonalidades distintas, além disso, finalizou-se a enumeração dos parâmetros, critérios e subcritérios de forma clara e ordenada.

Nesse feito, chegou-se a propositura final para análise ou matriz para mensuração da transparência pública, como será designada para este estudo. Em complementação a ela, foram elaboradas duas planilhas secundárias, as quais foram denominadas de protocolo de conferência de informações e matriz sinóptica, essa última tem como escopo demonstrar a pontuação segregada de cada critério, propiciando ao cidadão e a o gestor público uma visão ampla e interdependente da avaliação. Além disso, ela possibilita identificar os pontos fortes e fracos de cada portal no tocante às especificidades de cada dimensão. Cabe menção ainda que essa planilha foi confeccionada em substituição ao resumo da metodologia original, o qual consta no final da sistemática, contudo o mesmo demonstra uma visão panorâmica de cada parâmetro, não sendo possível obter a especificação da pontuação atribuída a cada critério e a sua relevância no contexto avaliativo. Foi inserida também, a informação referente ao ente avaliado.

Quanto ao protocolo de conferência de informações, ressalta-se que na planilha original de cálculo do índice de transparência pública consta um campo para registro das informações acerca do responsável pela avaliação, data de início e fim, bem como as do revisor da análise. Portanto, reforçou-se a mesma com dados que poderão ter relevância instrutiva para acompanhamento do processo de avaliação dos parâmetros evidenciados, a saber: estado, endereço eletrônico do site, nome do avaliador auxiliar e observações, esses

dois últimos são de extrema relevância, sendo que estas têm como escopo identificar possíveis falhas na avaliação ou constatar fatos, aquele objetiva reforçar e coadjuvar o processo de análise.

**Quadro 17 – Protocolo de Conferência de Informações**

<b>Protocolo de Conferência de Informações</b>	
Estado	
Endereço Eletrônico do Site	
Data da Avaliação	
Nome do Avaliador Principal	
Nome do Avaliador Auxiliar	
Hora Inicial da Avaliação	
Hora Final da Avaliação	
Nome do Revisor	
Data da Revisão	
Hora Inicial da Revisão	
Hora Final da Revisão	
Observações	

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 18 – Matriz Sinóptica

Matriz Sinóptica do Índice de Transparência Pública							
ESTADO:							
Tipo de Evidenciação	Parâmetros	Critérios	Pontuação Máxima	% Máximo	Pontuação Recebida	Pontuação Recebida em %	
Informações Compulsórias	Conteúdo	<b>1. CONTEÚDO</b>	<b>2.750</b>	<b>55%</b>			
		1.1 Execução Orçamentária					
		1.2 Classificação Orçamentária					
		1.3 Procedimento Licitatório					
		1.4 Convênios/Contrato de Repasse/Termos de parceria					
		1.5 Receita					
		1.6 Leis e Relatórios Orçamentários					
		1.7 Link de Acesso a Outros Poderes					
		<b>TOTAL DO PARÂMETRO</b>					
Informações Voluntárias	Série Histórica e Frequência de Atualização	<b>2. SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO</b>	<b>250</b>	<b>5%</b>			
		2.1 Série Histórica					
		2.2 Atualização de Despesa					
	<b>TOTAL DO PARÂMETRO</b>						
	Usabilidade		<b>3. USABILIDADE</b>	<b>2.000</b>	<b>40%</b>		
			3.1 Interação				
			3.2 Possibilidade de Download				
			3.3 Formato de Download (banco de dados)				
			3.4 Delimitação Temporal das Consultas				
3.5 Facilidade de Navegação							
3.6 Gráficos e Auxílios Visuais							
<b>TOTAL DO PARÂMETRO</b>							
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>5.000</b>	<b>100%</b>			

Fonte: Elaborado pela autora

Após demonstrar o protocolo de conferência de informações e a matriz sinóptica, eis a propositura para cálculo do índice de transparência pública, considerando a necessidade de aperfeiçoá-lo.

Quadro 19 - Matriz para mensuração do índice de transparência pública

(continua)

<b>Matriz para Cálculo do Índice de Transparência Pública</b>								
<b>Tipo de Evidenciação</b>	<b>Parâmetros</b>	<b>Critérios/Subcritérios</b>	<b>Pontuação Máxima</b>	<b>% Máximo</b>	<b>Existe/ Inexiste</b>	<b>Pontuação Recebida</b>	<b>Pontuação Recebida em %</b>	
<b>Informações Compulsórias</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>1. CONTEÚDO</b>	<b>2.750</b>	<b>55,00%</b>	X.X.X			
		<b>1.1 Execução Orçamentária (valores no exercício)</b>			X.X.X			
		1.1.1 Dotação Inicial						
		1.1.2 Dotação Autorizada						
		1.1.3 Empenhado						
		1.1.4 Liquidado						
		1.1.5 Pago						
		1.1.6 Restos a Pagar Pagos						
		1.1.7 Restos a Pagar Processados						
		1.1.8 Restos a Pagar Não Processados						
		1.1.9 Total Desembolsado						
		<b>1.2 Classificação Orçamentária</b>				X.X.X		
		<b>1.2.1 Institucional</b>				X.X.X		
		1.2.1.1 Órgão						
		1.2.1.2 Unidade Orçamentária						
		<b>1.2.2. Funcional Programática</b>				X.X.X		
		1.2.2.1 Função						
		1.2.2.2 Subfunção						
		1.2.2.3 Programa						
		1.2.2.4 Projeto						
		1.2.2.5 Atividade						
		1.2.2.6 Operações Especiais						
		1.2.2.7 Subtítulo						
		<b>1.2.3. Natureza de Despesa</b>				X.X.X		
		1.2.3.1 Categoria Econômica						
		1.2.3.2 Grupo de Natureza de Despesa (GND)						



						(continua)
	1.2.3.3	Modalidade de Aplicação				
	1.2.3.4	Elemento de Despesa				
	1.2.3.5	Sub-elemento de Despesa				
	<b>1.2.4</b>	<b>Fonte de Recursos</b>			X.X.X	
	<b>1.2.5</b>	<b>Documento de Empenho (NE)</b>			X.X.X	
	1.2.5.1	Número da NE				
	1.2.5.2	Data da NE				
	1.2.5.3	Unidade Gestora Emitente				
	1.2.5.4	Favorecido do Empenho				
	1.2.5.5	Valor do Empenho				
	1.2.5.6	Observações do Empenho				
	<b>1.2.6</b>	<b>Documento de Pagamento ou Ordem de Pagamento (OB)</b>			X.X.X	
	1.2.6.1	Número				
	1.2.6.2	Data				
	1.2.6.3	Unidade Gestora Emitente				
	1.2.6.4	Favorecido				
	1.2.6.5	Valor				
	1.2.6.6	Observação				
	<b>1.2.6.7</b>	<b>Beneficiário do Pagamento (Pessoa Física ou Jurídica)</b>			X.X.X	
	1.2.6.7.1	Lista Completa				
	1.2.6.7.2	Lista Limitada				
	1.2.6.7.3	Lista Individual				
	<b>1.2.7</b>	<b>Informações Agregadas (item 1.1 ao 1.2.6.7.3)</b>				
	<b>1.3</b>	<b>Procedimento Licitatório</b>			X.X.X	
	<b>1.3.1</b>	<b>Edital</b>			X.X.X	
	1.3.2	Íntegra				
	1.3.3	Modalidade de Licitação				
	1.3.4	Data da Realização				

		1.3.5 Órgão						(continua)
		1.3.6 Unidade Orçamentária (UO)						
		1.3.7 Unidade Gestora Licitante (UG)						
		1.3.8 Número do Edital						
		1.3.9 Ano do Edital						
		1.3.10 Objeto						
		1.3.11 Homologação						
		1.3.12 Adjudicação						
		<b>1.3.2 Participantes</b>				x.x.x		
		1.3.2.1 Razão Social das Empresas						
		1.3.2.2 CNPJs						
		1.3.2.3 Valores						
		<b>1.3.3 Contrato</b>				x.x.x		
		1.3.3.1 Número do Empenho						
		1.3.3.2 Programa de Trabalho						
		1.3.3.3 Natureza de Despesa						
		1.3.3.4 Unidade Gestora						
		1.3.3.5 Razão Social da Contratada						
		1.3.3.6 CNPJ da Contratada						
		1.3.3.7 Número do Contrato						
		1.3.3.8 Data da Vigência do Contrato						
		1.3.3.9 Valor Contratado						
		1.3.3.10 Objeto						
		1.3.3.11 Data da Publicação do Contrato						
		<b>1.4 Convênios/Contrato de Repasse/Termos de Parceria</b>				x.x.x		
		1.4.1 Número do Convênio						
		1.4.2 Concedente						
		1.4.3 Responsável Concedente						
		1.4.4 Convenente						
		1.4.5 Responsável Convenente						

		1.4.6 Data da Celebração							(continua)
		1.4.7 Data da Publicação							
		1.4.8 Vigência							
		1.4.9 Objeto							
		1.4.10 Justificativa							
		1.4.11 Situação do Convênio (adimplente/inadimplente/concluído)							
		1.4.12 Valor da Transferência							
		1.4.13 Valor da Contrapartida							
		1.4.14 Valor Pactuado (valor total)							
		<b>1.5 Receita</b>						x.x.x	
		1.5.1 Órgão							
		1.5.2 Unidade Gestora (Arrecadadora)							
		1.5.3 Categoria Econômica							
		1.5.4 Origem da Receita							
		1.5.5 Tipo da Receita							
		1.5.6 Valor da Previsão							
		1.5.7 Valor da Arrecadação							
		1.5.8 Arrecadação de Recursos Extraordinários							
		1.5.9 Categoria Econômica							
		1.5.10 Espécie							
		1.5.11 Rubrica							
		1.5.12 Alínea							
		1.5.13 Subalínea							
		<b>1.6 Leis e Relatórios Orçamentários</b>						x.x.x	
		1.6.1 Lei Orçamentária Anual (LOA)							
		1.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)							
		1.6.3 Plano Plurianual (PPA)							
		1.6.4 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)							
		1.6.5 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)							
		<b>1.7 Link de Acesso a Outros Poderes</b>							

		1.7.1 Ministério Público					(continua)
		1.7.2 Tribunal de Contas					
		1.7.3 Poder Judiciário					
		1.7.4 Poder Legislativo					
Informações Voluntárias	Série Histórica e Frequência de Atualização	<b>2.SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO</b>	<b>250</b>	<b>5,00%</b>	x.x.x		
		<b>2.1 Série Histórica</b>			x.x.x		
		2.1.1 10 anos ou mais					
		2.1.2 Mais de 5 a 10 anos					
		2.1.3 De 1 a 5 anos					
		<b>2.2 Atualização de Despesa</b>			x.x.x		
		2.2.1 De online a 24 horas					
		2.2.2 De 2 a 7 dias					
		2.2.3 De 8 a 15 dias					
		2.2.4 De 16 a 30 dias					
		<b>3. USABILIDADE</b>	<b>2.000</b>	<b>40,00%</b>	x.x.x		
		<b>3.1 Interação</b>			x.x.x		
	3.1.1 Manual de Navegação						
	3.1.2 FAQ						
	3.1.3 Glossário Simples						
	3.1.4 Glossário Interativo						
	3.1.5 Fale Conosco - E-mail						
	3.1.6 Fale Conosco -Telefone						
	<b>3.2 Possibilidade de Dowload</b>						
	<b>3.3 Formato de Download (banco de dados)</b>			x.x.x			
	3.3.1 Web Service						
	3.3.2 Arquivo-Texto						
	<b>3.4 Delimitação temporal das consultas</b>			x.x.x			
	3.4.1 Ano (acumulado)						
3.4.2 Semestral							
	<b>Usabilidade</b>						

		3.4.3 Trimestral					(conclusão)
		3.4.4 Bimensal					
		3.4.5 Mensal (possibilidade de consultas mensais)					
		<b>3.5 Facilidade de Navegação</b>				X.X.X	
		<b>3.5.1 Disposição do conteúdo</b>				X.X.X	
		3.5.1.1 Conteúdo concentra-se em um único site (sem link)					
		3.5.1.2 Conteúdo linkado e nominado na página principal (home)					
		<b>3.5.2 Visualização do conteúdo</b>				X.X.X	
		3.5.2.1 Toda a informação de navegação disponível é indicada em html					
		<b>3.5.3 Acesso conforme o modelo <a href="http://transparencia.uf.gov.br">http://transparencia.uf.gov.br</a></b>					
		<b>3.6 Gráficos e Auxílios Visuais</b>				X.X.X	
		3.6.1 Interativo					
		3.6.2 Não Interativo					
		<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>				X.X.X	

Fonte: Elaborado pela autora

Como o resultado do nível de transparência será exposto, por pontuação recebida e em termos de porcentagem ao atendimento dos critérios de análise, elaborou-se também, como sugestão para avaliação dos resultados, um modelo de escala de categorização, disposta em quartis. Optou pela construção de quatro faixas de corte devido ao fato de se estar trabalhando com porcentagens, o que possibilita simplificar a construção das mesmas. Salienta-se que a confecção dessas faixas também poderia ter sido elaborada por medidas de tendência central, tais como média ou mediana, contudo a não propensão pela média ou mediana se deu pelo fato das mesmas exigirem a construção de no mínimo quatro faixas, o que deixaria o estudo mais complexo.

Destarte, o modelo sugere a seguinte classificação: Insuficiente para os que alcançaram de 0 à 24,99% dos critérios analisados; Baixo para os que atenderam de 25% à 49,99%; Moderado para os que atenderam de 50% à 74,99% e Desejável, para os que atenderam de 75% à 100%, consoante demonstrado no Quadro 20.

Quadro 20 - Categorização do nível de transparência

<b>Porcentagem</b>	<b>Nível de Transparência</b>	<b>Quartil</b>
75% a 100%	Desejável	4º
50% a 74,99%	Moderado	3º
25% a 49,99%	Baixo	2º
0% a 24,99%	Insuficiente	1º

Fonte: Elaborado pela autora

Apresentada a propositura com sugestões para aperfeiçoamento do índice de transparência pública e sua escala de níveis de categorização, passa-se para as considerações finais deste estudo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública, por meio do acesso à informação, está consubstanciada no princípio democrático de direito, o qual concede ao cidadão o poder de participar, alvitrar e fiscalizar as ações governamentais. Em vista disso, iniciativas que visem aperfeiçoar mecanismos de publicização e avaliação acerca do assunto e de suas especificidades, têm ganhado destaque no contexto de boas práticas em gestão pública, porquanto a sociedade e os governos estão cada vez mais despertados da importância do tema e de seu potencial poder explicativo.

Nesse viés, esta dissertação teve como escopo propor uma matriz para mensuração do índice de transparência pública, considerando a necessidade de aperfeiçoá-lo. Para tal desiderato, foi necessário traçar uma estratégia de pesquisa, a qual se iniciou com a busca na web por estudos sobre sistemáticas de avaliação da transparência pública, à luz de experiências nacionais e internacionais, objetivando coletar informações sobre parâmetros de análise que estivessem aquém ou além do que a lei determinar. Essas reflexões teóricas, conceituais e técnicas serviram para embasar o desenvolvimento do estudo, assim como permitiram atingir os dois primeiros objetivos específicos desta pesquisa.

Em seguida, cotejou-se a metodologia do índice de transparência pública com outras sistemáticas congêneres, bem como com a legislação que permeia o assunto, ratificando que algumas informações, nela contidas, poderiam ser revistas. Desse modo, foi possível responder ao problema formulado para esta pesquisa: *Quais as possíveis alterações que podem ser propostas para aperfeiçoar a metodologia de cálculo do índice de transparência pública?* Além disso, esse procedimento possibilitou atingir o terceiro objetivo específico do estudo.

Concomitante a esse processo, elaborou-se três questionários, com perguntas abertas, que foram enviados a três respondentes de órgãos distintos, mas que vivenciam, direta ou indiretamente, a mesma realidade acerca da análise da transparência pública.

Culminada essas etapas, a partir do recebimento dos instrumentos de coleta de dados, iniciou-se a elaboração da propositura com sugestões para o índice de transparência pública. Por meio de uma planilha excel, foi efetuada uma nova planilha de cálculo, na qual dividiu-se as informações conforme sua evidenciação, conservando seus parâmetros de avaliação, contudo, incluindo, excluindo e complementando seus critérios e subcritérios de avaliação. Esses procedimentos possibilitaram atingir o último objetivo específico do estudo.

O resultado desses escrutínios despontou em uma matriz para mensuração do índice de transparência pública, como foi designada para esta pesquisa. Também foi possível elaborar um protocolo de conferência de informações, uma matriz sinóptica de avaliação e uma escala de caracterização de níveis de resultados. Ressalta-se que o estudo abrangeu uma propositura em que foram alterados os critérios e subcritérios de avaliação, por meio de inclusões, exclusões, reorganização e complementação dos mesmos, portanto, a pesquisa não enfocou a construção de uma nova metodologia para análise da transparência pública.

A partir de todas essas explicações, foi possível realizar conclusões acerca da transparência pública, tanto de forma abrangente, quanto direcionadas à metodologia objeto deste estudo.

De forma direcionada, percebeu-se que a metodologia de cálculo do índice de transparência pública carece de um documento que formalize todo seu processo de construção e aplicação, no qual seja possível constatar, com exatidão, o que é levado em consideração para avaliar cada critério e subcritérios. A ausência desse documento cria descompassos de mensuração, podendo impedir que outros entes da federação tenham a possibilidade de utilizar a metodologia para avaliar sua transparência, ademais, sua exiguidade pode abrir margem para uma interpretação mais subjetiva das ações governamentais. Ademais, considera-se que a motivação de cada critério e subcritério e a sua importância no contexto metodológico é de extrema relevância informacional para os cidadãos e gestores públicos.

Diante disso, sugere-se uma instrução normativa, manual de procedimentos, guia de aplicação, manual de diretrizes ou outro documento solenize e uniformize a metodologia a fim de solidificar a análise e auxiliar o avaliador a sanar eventuais dúvidas acerca do processo de cálculo. Faz-se necessário elaborar também um glossário de termos técnicos, em complementação a sugestões dos documentos supracitados, para que o cidadão efetue consultas acerca das terminologias utilizadas na sistemática.

Outro fator relevante diz respeito aos pesos de cada subcritério, faz necessário reavaliar a pontuação de cada um, tendo em vista o contexto e a utilidade da informação a que ele se refere e ao que se deseja transmitir. Há de se analisar que tipo de dados é mais relevante para os cidadãos a fim de facilitar a assimetria comunicacional e, conseqüentemente, o controle social. Isso possibilitaria ponderar a relevância da informação em cada critério e seu parâmetro de avaliação.

Sugere-se nesse caso, além da avaliação efetuada pelo comitê de transparência, uma pesquisa, por meio de grupo focal (*focus group*), com cidadãos que não possuam conhecimento técnico sobre o assunto, a fim de identificar o quanto determinada informação é



de interesse da sociedade. Isso também simplificaria os critérios e subcritérios de avaliação, pois, embora esta pesquisa tenha efetuado inclusões, complementações e exclusões na planilha original de cálculo, considera-se que ela ainda poderá ser sumariada, remanescendo apenas as dimensões de análises mais preponderantes em cada parâmetro, a fim de balancear relevância com operacionalidade. A partir dessa sumarização, também será possível estipular um cronograma de avaliação que contemple, por exemplo, uma avaliação com periodicidade semestral.

Outra conclusão a que se chega é que alguns critérios e subcritérios estavam baseados, especificamente, na LAI, apesar de a metodologia mencionar que seu foco é a divulgação ativa de informações (LC 131/2009 e Decreto 7.185/10). À vista disso, como o acesso à informação se tornou um profuso instrumento de controle social, independente da forma de divulgação (passiva ou ativa), sugere-se a criação de um novo parâmetro de avaliação que contemple a LAI, considerando as especificidades desta regulamentação.

A pesquisa ainda revelou que o grande desafio dos portais eletrônicos é a usabilidade, prova disso são alterações nas pontuações desse parâmetro que a metodologia em estudo sofre, anualmente, após cada avaliação. Questões como recursos planejamento gráfico, ícones claros, dificuldade de navegação são os pontos frágeis desses ambientes. Há de refletir acerca da possibilidade de se criar e aplicar testes de usabilidade em grupos de cidadãos voluntários, em cada nível da federação, por exemplo, para identificar problemas nos portais e sugerir possíveis melhorias nos mesmos. Ademais, é possível ainda efetuar uma avaliação heurística dos portais, tal procedimento propiciaria verificar as características das interfaces utilizadas, adequando os mesmos às necessidades dos usuários.

Em se tratando de subcritérios, verificou-se que alguns foram agrupados sem a indicação, de forma pormenorizada, da respectiva pontuação, o que impossibilita ao avaliador e ao cidadão ter uma visão mais precisa do valor atribuído a cada item analisado.

No que concerne ao ranking definido pelo índice, caso não seja aceita a sugestão desta dissertação quanto à categorização dos níveis de resultado, recomenda-se ponderar sobre a adoção de uma diretriz para desempate de notas, verificando qual informação é mais relevante para o cidadão e para a avaliação dos portais. Isso possibilita acentuar a concorrência entre os entes, já que um dos escopos do índice é estimular a competição saudável, acerca da transparência pública, em todos os níveis da federação.

Perpassando para uma visão mais abrangente da transparência pública, ainda que não tenha sido escopo dessa dissertação analisar a qualidade do conteúdo transmitido, percebeu-se que as informações são publicadas nos portais eletrônicos de divulgação, entretanto parece

que falta compreensibilidade desses dados por parte da sociedade. Esse fato ocorre, possivelmente, por que o cidadão não entende a linguagem tecnicista utilizada pelo setor público, o que acarreta a exclusão da maioria da população do processo comunicacional. Atrelado a isso, ainda há também, o problema da dispersão das informações nos portais eletrônicos, porquanto não há uma normatização que estabeleça padrões mínimos acerca da forma com que esses dados devem ser publicizados, o que causa uma assimetria informacional, deixando o cidadão ainda mais confuso.

É incontestável o extenso arcabouço legal de quais informações devem ser divulgadas, contudo uma regulamentação sobre a arquitetura delas nos sítios eletrônicos facilitaria a consulta, tornando-a mais instrutiva, intuitiva e menos exaustiva. Tal determinação possibilitaria fomentar o controle social, haja vista que o cidadão, munido de informações cognoscíveis, tende a participar, mais ativamente, da gestão pública.

Verificou-se também que as sistemáticas de avaliação da transparência pública, em âmbito internacional, são mais objetivas quanto à análise, não estando intrincadas, essencialmente, na lei, mas sobretudo no que se deseja transmitir. Nesse contexto, cabe mencionar que, apesar dos esforços dos governos, em todos os níveis da federação, para aprimorar as metodologias de avaliação dos recursos públicos, as informações parecem estar mais atreladas a ritos formais (legais), impossibilitando um panorama mais específico da transparência pública.

Complementando essas elucidações, cabe frisar ainda que é notório os esforços da Associação Contas Abertas para aprimorar a metodologia do índice de transparência pública, haja vista a importância informacional do assunto para os governos e para os cidadãos.

Aponta-se como limitações deste estudo, a dificuldade em se encontrar publicações científicas sobre avaliação da transparência pública ativa, em âmbito nacional, cuja análise fosse, predominantemente, alicerçada na LC 131/2009. A maioria das pesquisas localizadas na web agrega diversas legislações ou enfocavam a análise somente na LAI. Além disso, algumas publicações continham informações incompletas ou não explicavam, de forma pormenorizada e cognoscível, a disposição de cálculo utilizada para avaliar a transparência pública.

Sugere-se para estudos futuros que sejam efetuadas pesquisas relacionadas não somente quanto à quantidade dos dados disponibilizados nos portais eletrônicos, mas também quanto à sua qualidade, tendo em vista o incremento da compreensibilidade das informações produzidas pelo setor público.

Ao finalizar esse estudo, espera-se que a sua realização venha contribuir com pesquisas futuras acerca do aprimoramento das formas de análise da transparência pública, em todos os níveis da federação. Além disso, almeja-se aumentar a transparência governamental com vistas a fortalecer e fomentar o controle social, servindo de referencial para o aprendizado e crescimento que, na esfera pública, nunca tem fim.

## REFERÊNCIAS

<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf> ( Relatório sobre a Lei de Acesso à Informação, 2012) acesso em 16 de Jul.2015

\_\_\_\_\_ Cartilha Controle Social CGU disponível em:  
<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf> Acesso em 15 mar. 2015

ABRUCIO, F. L.; Loureiro, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: P. R. Arvate & C. Biderman, (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro, 1997. Elsevier/Campus

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais de governos no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 36. n. 5. set/out. 2002.

ARAÚJO, J. C. M. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARMSTRONG, E. Integrity, **Transparency and Accountability in Public Administration**: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. 2005. United Nations. Economic e Social Affairs. Disponível em:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> Acesso em: 11 mar. 2015.

ARRUDA, M. F; TELES, J. S. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. Revista Razão Contábil e Finanças, Fortaleza, n.1, 2010.

AVELINO, B. C. **Índice de disclosure nos Estados Brasileiros**: Uma abordagem da Teoria da Divulgação. IN: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 8., São Paulo, 2011. Anais... USP, 2011.

BARBOSA, A. F. **Governo Eletrônico**: um modelo de referência para sua implementação. In: CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CATI, 16., 2004, São Paulo. Anais... São Paulo: FGV-EAESP, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARNETT, S. Old Problems: new technology and the political process. **European Journal of Communication**. Vol 12 (2), p.193-218, 1998.

BARRETO, A. V. P.; HONORATO, C. F. **Manual de sobrevivência na selva acadêmica**. Rio de Janeiro: Objeto Direto, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) >. Acesso em: 30 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispões sobre homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm) >. Acesso em 25 de set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 17 de set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm) >. Acesso em 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Cria os pregões presencial e eletrônico. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm) >. Acesso em 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm) >. Acesso em: 8 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art.5º, no inciso II do § 3º do art.37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 10 de mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm) >. Acesso em 11 de mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.370, de 01 de fevereiro de 2008. Altera os Decretos nos 5.355, de 25 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, e 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e determina o encerramento das contas bancárias destinadas à movimentação de suprimentos de fundos. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6370.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6370.htm)>. Acesso em 12 abr.2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) >. Acesso em: 25 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131/2009 de 27 de maio de 2010. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em 03 de mar.2015

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)>. Acesso em 15 de mai.2015

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007. Cria o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm)>. Acesso em 15 de mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.724 de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6370.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6370.htm)>. Acesso em 15 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n. 196, de 10 de outubro de 1996. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília (DF). Disponível em: < [http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso\\_15.htm](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_15.htm)>. Acesso em: 8 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 42 de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do artigo 2º, e § 2º, do artigo 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em abr. 2015.

BIDERMAN, C.; PUTTOMATTI, G. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: < [http://www.indicedetransparencia.org.br/?page\\_id=7](http://www.indicedetransparencia.org.br/?page_id=7)>. Acesso em 02 de fev. de 2015.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista **da administração pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, Fev./Abr. 1990.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (coords.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF : ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: [http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Accesso\\_a\\_informacao.pdf](http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Accesso_a_informacao.pdf) . Acesso em mar. De 2015.

CAPPELLI, C.; LEITE, J. C. S. P.; ARAÚJO, R. M. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, nº 45- Setembro de 2010. Mensal.

CARLOS, F. A.; LOPES, J. E. G.; PERDENEIRAS, M. M. M.; MACÊDO, J. M. A.; AMARO, R. G.; RIBEIRO FILHO, J. F.. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (Online)**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, maio/ago. 2008.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2002

CGU – Controladoria-Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, DF, 2012. (Coleção Olho Vivo no Dinheiro Público).

\_\_\_\_\_. Escala Brasil transparente. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/saiba-mais-escala-brasil-transparente> >. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br> >. Acesso em fev. 2015.

CHEVALLIER, J. **Le mythe de la transparence administrative**. in Information e Transparence Administratives, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, p. 239-275.

CHIARADIA PEREIRA, J. A. **Mídia e Igreja: do pensamento à ação comunicacional de Frei Romeu Dale**. 2005. Dissertação (Mestrado) apresentada à Pós-Graduação em Comunicação Social da Umesp, São Bernardo do Campo.

COMPARATO, F. K. **A nova cidadania**. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, Abril, 1993.

CONDEIXA, F. M. S. P. **Comentários à Lei de acesso à informação**. Evocati, n. 77, 2012. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/1> >. Acesso em 08 maio 2015.

COSTA, M. C.; VOESE, S. B.; ESPEJO, M. M. S. B. **Controladoria pública e controle social: análise sobre os mecanismos de combate à corrupção no Brasil**. Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília, 2009 jan/fev n\_ 175, p. 83/95.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública vol.46 no.1 Rio de Janeiro Jan./Fev. 2012

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da Gestão Pública Municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.46, p. 153-176, 2012.

CRUZ, F. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 345p.

Declaração universal dos direitos humanos. Disponível em: <  
[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao\\_universal\\_dos\\_direitos\\_do\\_homem.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf)>. Acesso em

Declaração de Atlanta  
[http://www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta\\_Declaration\\_and\\_Plan\\_of\\_Action.pdf](http://www.informacaopublica.org.br/files/Atlanta_Declaration_and_Plan_of_Action.pdf)

DEMO, P. **Pesquisa e construção do conhecimento**: metodologia científica no caminho de Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

DINIZ, E. H. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo**. Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações. São Paulo: Eaesp/FGV, 2000. 100 p.

e-MAG - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico. Disponível em: <  
<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG>>. Acesso em 15 mar. 2015

e-PING – Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico. Disponível em: <  
<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade> >  
Acesso em 10 out. 2015.

Escola Virtual CGU. Disponível em: <  
<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/print.php?id=497&chapterid=104>>. Acesso em mar. 2015.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FIGUEIREDO, C. M. C. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 320 p.

FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between **Transparency and Accountability**. **Development in Practice**, v. 7, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**, São Paulo: atlas, 2002.

GODOY A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. **Revista de Administração de Empresas**, 35(2), 57-63. 1995.

GOMES FILHO; A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. **Anais eletrônicos...** Brasília: BVC / CGU, 2005. Disponível em: <  
[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/%20o\\_desafio\\_de\\_implementar.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/%20o_desafio_de_implementar.pdf) >. Acesso em: 10 mai. 2015.



GUERRA, E. M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HAIR Jr., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEALD, D. **Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice**. Public <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf> 2003>

HERAWATY, M.; HOQUE, Z. Disclosure in the annual reports of Australian government departments. **Journal of Accounting & Organizational Change**, Victoria - Australia, v. 3 n. 2, p. 147-168, 2007.

HOLZER, M.; KIM, S. **Digital Governance in Municipalities Worldwide**. Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2005.

HOMERCHER, E. T. **O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa**. Porto Alegre: Padre Reus, 2010.

Índice de Boas Práticas em Transparência Pública – TCE-RS. Disponível em: <[http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/IN\\_0.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/IN_0.pdf)>. Acesso em mai. 2015

Índice de Transparência Legislativa do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadaia/documentos/home/outros-arquivos/manual-do-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo>>. Acesso em out. 2015.

Índice de Transparência Pública. Disponível em: <<http://indicedetransparencia.com/sobre/>>. Acesso em jul. 2015.

Indicadores da Cidade Transparente. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/cedoc/ethos-lanca-indicadores-de-transparencia-municipal-na-conferencia-internacional-anticorrupcao/#.Vf7H0N9Viko>>. Acesso em 20 de Set. 2015

Indicadores da Cidade Transparente. Disponível em: <[http://www.amarribo.org.br/pt\\_BR/midia/ver\\_noticia/547](http://www.amarribo.org.br/pt_BR/midia/ver_noticia/547)>. Acesso 10 Jul. 2015

Índice de Transparência Fiscal e Cidadania. Disponível em: <[http://nucleodeestudosfiscais.com.br/files/upload/2011/12/07/12-11\\_basile\\_indice-de-transparencia-e-cidadania-fiscal.pdf](http://nucleodeestudosfiscais.com.br/files/upload/2011/12/07/12-11_basile_indice-de-transparencia-e-cidadania-fiscal.pdf)>. Acesso em 23 de set. 2015

Índice de Percepción de Corrupción. Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>. Acesso em set. 2015.

Índice de Transparência Municipal (ITM). Disponível em: <<http://poderlocal.transparencia.pt/faqs>>. Acesso em ago. 2016

---

Índice Latino Americano de Transparência Presupuestaria. Disponível em: <  
<http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/ReportColombia.pdf>>. Acesso em 10  
set. 2016

Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales. Disponível em: <  
[http://www.anticorruptcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/indice\\_integridad\\_nacional2003.pdf](http://www.anticorruptcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/mediciones-nacionales/indice_integridad_nacional2003.pdf)>. Acesso em mai. 2015.

ISLAM, R. “Into the Looking Glass: What the Media Tell and Why” in *The Right to Tell: the Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank Institute. 2002.

JAMBEIRO, O.; ANDRADE, R. S.; SOBREIRA, R.; Rabelo, Priscila. **Políticas de Informação e Comunicação, Participação Social e Controle da Gestão Pública**, em Web Sites Municipais. Verso e Reverso (São Leopoldo), v. XXII, p. 9, 2008.

JUSTICE, J. B.; MELITSKI, J.; SMITH, D. L. **E-Government as na instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices?** *The American Review of Public Administration*, v. 36, 2009.

KEUNECKE, L. P.; TELES, J.; FLACH, L. **Práticas de Accountability: uma análise do índice de transparência nos municípios mais populosos de Santa Catarina.** *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 8, n. 16, p. 153-174, jul./dez. 2011.

Ley de Transparência do Congresso Mexicano 2002. Disponível em: <  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG\\_orig\\_11jun02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf)>. Acesso em mai. 2015.

LOCK, F. N. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório.** *Revista Eletrônica de Contabilidade*. V. 1. n. 1, 2004. Disponível em:<  
<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122/3530>>. Acesso 10 de abr. de 2011).

Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo disponível em: <  
<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/documentos/home/outros-arquivos/manual-do-indice-de-transparencia-do-poder-legislativo/view>>. Acesso em 12 de out. 2015.

Manual de Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 2013. Disponível em: <  
[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em 05 de abr. 2015

MPCASP- Manual de Contabilidade Aplicada do Setor Público, 6ª Edição, 2015. Disponível em: <  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)>. Acesso em: out.2015.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 2006.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília : Unesco, 2009.

MENEZES, G. A. F. **A construção da política de governo eletrônico na Bahia e análise do grau de maturidade de sítios de secretarias de governo**. 193 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

MILESKI, H. S. O ordenador de despesa e a Lei de Responsabilidade Fiscal: conceituação e repercussões jurídicos-legais. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, v. 1, n. 8, p. 882-889, ago. 2002.

MYNAIO, C. S. (org). **Pesquisa Social – teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, F. **Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n.4, p.45-52, 2004.

MUKAI, T. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo n. 44, p. 27-54. 1998.

NUNES, S. P. P. e NUNES, R. C. “**Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum**”, Texto para discussão nº 276, Universidade de Brasília, 2003

OLIVEIRA, A. S. **Controle Social: Perspectivas para a Fiscalização Popular da Administração Pública no Brasil**. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. P. 143-207. Monografia premiada em 3o lugar.

OLIVER, R. W. **What is transparency?** New York: McGraw-Hill, 2004. 96 p.  
Organisation Transparency International. Disponível em: < <https://www.transparency.org/>>.  
Acesso em:

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Checklist for e-government leaders. Paris, 2003a. Disponível em: Acesso em: 03 mar.2015

Organisation Transparency International Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>.  
Acesso em 10 abr. 2015

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. Dicionário do BULGARIM, M. C. C. et al.  
**Orçamento familiar e controle social** - instrumentos de organização da sociedade: Cidadão – O Controlador Social. Brasília/DF: 2011, p. 71-116. p. 1-52, 1997 participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004. Paulo: Atlas, 1996.

PAIVA, C. H. A. **A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. História, São Paulo, v.28, n.2, p.775-796, 2004.

PAIVA, C. P. R.; ZUCCOLOTTO, R.. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: XXXIII Encontro da ANPAD, **Anais...** São Paulo, 2009., ANPAD, 2009.

PLATT NETO, O. A. **Publicidade e transparência das contas públicas:** obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PEDRINI D.; ADAMS T.; SILVA, V.R. (org). **Controle Social de políticas públicas:** caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PEIXE, B. C. S. **Finanças públicas:** controladoria governamental. Curitiba: Juruá, 2002.

PÉREZ, C. C.; BOLÍVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L. E. Government process and incentives for online public financial information. **Online Information Review**, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(3):471-93, maio/jun. 2008.

PINTO S.; FERNANDES, C. **Institucionalização do governo eletrônico:** o caso do Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 10., 2005, Santiago. **Anales...** Chile, 2005.

Portal da Transparência do governo federal. 2011 disponível em: <  
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>>. Acesso em 03 de abr.2015

PORTAL TRANSPARÊNCIA PORTO ALEGRE. Disponível em:  
< <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/> >. Acesso 05 mai. 2015.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência:** a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

RAUPP, F.; MAURY, J. A. G. Prestação de contas por meio de Portais Eletrônicos de Cameras Municipais: Um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4., 2010, Vitória /ES. **Anais...** Vitoria: EnAPG,2010. 1 CD-ROM

ROCHA, A. C.; QUINTIERE, M. M. R. **Auditoria Governamental.** Uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão. Curitiba: Juruá. 2011.

RODRIGUES, S. L. **Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão.** Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho da II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã. 2011.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na Administração Pública: O que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em Seis

Municípios da Região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA (RC-UFBA)**, Salvador, v. 1, p. 48-61, 2007.

SALLES, H. M. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2010

SANTOS, T. C. **Transparência da Gestão Fiscal**: estudo comparativo nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em < [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg8/anais/T12\\_0499\\_2623.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg8/anais/T12_0499_2623.pdf) > . Acesso em 21 de maio de 2015.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Recife, 2008.

SCHWART, R. Managing government-third sector collaboration: accountability, ambiguity, and politics. **International Journal of Public Administration**. v. 5 p. 22, 2001.

SEARSON, E. M. JOHSON, M. A. **Transparency laws and interactive public relations: An analysis of Latin American government Web sites**. **Public Relations Review**, p. 120-126, 2010.

SILVA, D. S. **Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**: para aplicação nos municípios. 2. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos, 2002.

SILVA, F. C. C. S. **Controle Social**: reformando a administração para a sociedade In: Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Perspectivas para o Controle Social e a transparência da administração pública. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, J. M. CORREA, P. S. A. Governança eletrônica e o empreendedorismo: uma análise dos sites das prefeituras do estado do Paraná. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2006. p. 1-16.

SILVA JÚNIOR, J. M. **Implementação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) pelos Estados do Norte do Brasil**: uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de cidadania. Palmas, 2010. Disponível em Acesso em 13 de maio de 2015.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, A. A. **Evidenciação contábil nos municípios mineiros**: atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2008, Gramado. **Anais...**, 2010.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, Spring, 2007.

TI — ESPANHA. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2009 (ITA). Disponível em: < <http://transparencia.org.es/> > Acesso em: 14 fev. 2015.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175p.

UHLIR, P. F. Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público. Brasília: UNESCO, 2006.

VALLE, V. R. L.. **Controle Social: Promovendo a Aproximação entre Administração Pública e a Cidadania**. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. P. 75-139. Monografia premiada em 2o lugar

VERÍSSIMO, D. P. A. **A transparência como princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2009 Disponível em: < <http://www.mp.rn.gov.br/bibliotecapgj/artigos/artigo15.pdf>>. Acesso em: 15 abr.2015.

YAZIGI, A. F. **Dinero, política y transparencia**: El imperativo democrático de combatir la corrupción. 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), p. 10–15, 1999.

## APENDICE A – INSTRUMENTO DE CALETA DE DADOS I



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**  
**LINHA DE PESQUISA: SISTEMAS DE GESTÃO E ESTRUTURAS**



### Instrumento de Coleta de Dados

#### Pesquisa sobre avaliação da transparência pública ativa

Este questionário faz parte de uma pesquisa que está sendo desenvolvida no Mestrado Profissional em Gestão de organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, o mesmo tem como escopo “analisar a metodologia do índice de transparência pública, proposto pelo Comitê de Transparência, divulgada pela Associação Contas Abertas, a fim de propor sugestões para o seu aperfeiçoamento”. A previsão para o término do estudo é no mês de dezembro de 2015. Em caso de dúvidas, você poderá se comunicar com os responsáveis, Mestranda – Sheila de Oliveira Goulart e Orientador Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes pelos e-mails: [sheilagoulart@ibest.com.br](mailto:sheilagoulart@ibest.com.br) e [lflopes67@yahoo.com.br](mailto:lflopes67@yahoo.com.br), respectivamente. Telefone: (55) 3220-9296, ou enviar para o endereço A/C Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes - Universidade Federal de Santa Maria, Av. Roraima, 1000, sala 4208, Prédio 74C, Bairro Camobi, Santa Maria/RS – CEP: 97105-900.

Sua contribuição é de grande valia, pois a intenção é obter informações, por meio de outras experiências vivenciadas sobre o assunto, para aperfeiçoamento da disposição, avaliação e compreensibilidade dos conteúdos informacionais das ações governamentais, disponibilizados em sites eletrônicos de divulgação, bem como coletar sugestões que contribuam para fomentar boas práticas de gestão pública em todos os níveis da federação.

Desde já, agradeço sua tempestiva atenção e colaboração.

Abaixo são elencadas algumas perguntas sobre o Índice Boas Práticas em Transparência elaborado pelo TCE-RS. Trata-se de questões de cunho qualitativo, dessa forma, procure expor suas respostas de forma abrangente, de modo que seja possível transcrever o maior número de contribuições acerca do assunto. **Frisa-se que, qualquer detalhe, por mais simples que seja, é de suma importância quando se pretende aperfeiçoar os mecanismos de avaliação da transparência pública ativa, uma vez que as**

**observações feitas por vossa senhoria possibilitarão uma ressonância positiva perante a sociedade, bem como servirão de referencial para o aprendizado e crescimento que, na espera pública, nunca tem fim.**

1. Comente como foi elaborada a metodologia de avaliação do Índice de Boas Práticas de Transparência. Quais estudos foram utilizados para embasar seu processo de construção?
2. Discorra sobre a forma de escolha (seleção) dos quesitos de avaliação do índice.
3. Mencione como foi efetuada a validação da metodologia, descrevendo suas etapas.
4. Houve envolvimento do cidadão comum, sindicato, empresas ou associações de classe, por meio de consulta pública ou outro meio de participação, no processo de construção do índice? Comente.
5. Observou-se na instrução normativa, a qual norteia a metodologia, que foram utilizados validadores automáticos de acessibilidade de acordo com o e-MAG, pois existe uma limitação operacional para avançar nesse procedimento. Dessa forma, pergunta-se se, futuramente, o TCE-RS estuda a possibilidade de uma validação manual, uma vez que os governos, em todos os níveis da federação, parecem estar mais preocupados com a questão da inclusão social. Comente.
6. Após a divulgação da avaliação do nível de transparência de cada ente, é possível que o mesmo possa contestar o resultado da aplicação da metodologia? Existe um prazo predeterminado para isso?
7. O quadro abaixo se destina a elencar sua opinião sobre os aspectos positivos da metodologia do índice de boas práticas em transparência, bem como os que você acredita que poderão ser aprimorados para contribuir com a divulgação das ações governamentais.

<b>Aspectos positivos da metodologia</b>	<b>Aspectos que poderão ser aprimorados</b>

8. Finalizando, sinta-se à vontade para fazer quaisquer outros comentários (sugestões, críticas, posicionamentos, procedimentos, método etc.) acerca da transparência pública que, por ventura, não tenham sido abordados nas questões anteriores.



## APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS II



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**  
**LINHA DE PESQUISA: SISTEMAS DE GESTÃO E ESTRUTURAS**



### Instrumento de Coleta de Dados

#### Pesquisa sobre avaliação da transparência pública ativa

Este questionário faz parte de uma pesquisa que está sendo desenvolvida no Mestrado Profissional em Gestão de organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, o mesmo tem como escopo “analisar a metodologia do índice de transparência pública a fim de propor sugestões para o seu aperfeiçoamento”. A previsão para o término do estudo é no mês de dezembro de 2015. Em caso de dúvidas, você poderá se comunicar com os responsáveis, Mestranda – Sheila de Oliveira Goulart e Orientador Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes pelos e-mails: [sheilagoulart@ibest.com.br](mailto:sheilagoulart@ibest.com.br) e [lflopes67@yahoo.com.br](mailto:lflopes67@yahoo.com.br), respectivamente. Telefone: (55) 3220-9296, ou enviar para o endereço A/C Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes - Universidade Federal de Santa Maria, Av. Roraima, 1000, sala 4208, Prédio 74C, Bairro Camobi, Santa Maria/RS – CEP: 97105-900.

Sua contribuição é de grande valia, pois a intenção é obter informações, por meio de experiências vivenciadas sobre o assunto, para aperfeiçoamento da disposição, avaliação e compreensibilidade dos conteúdos informacionais das ações governamentais, disponibilizados em sites eletrônicos de divulgação, bem como coletar sugestões que contribuam para fomentar boas práticas de gestão pública em todos os níveis da federação.

Desde já, agradeço sua tempestiva atenção e colaboração.

Abaixo são elencadas algumas perguntas quanto à metodologia do índice de transparência pública, proposto pelo Comitê de Transparência e divulgada pela Associação Contas Abertas. Trata-se de questões de cunho qualitativo, dessa forma, procure expor suas respostas de forma abrangente, de modo que seja possível transcrever o maior número de contribuições acerca do assunto. **Frisa-se que, qualquer detalhe, por mais simples que seja, é de suma importância quando se pretende aperfeiçoar os mecanismos de avaliação da transparência pública ativa, uma vez que as observações feitas por vossa senhoria**

**possibilitarão uma ressonância positiva perante a sociedade, bem como servirão de referencial para o aprendizado e crescimento que, na espera pública, nunca tem fim.**

1. Comente como foram definidos os parâmetros: conteúdo, série histórica e usabilidade para criação da metodologia supracitada.
2. Mencione como foram estabelecidos os critérios de avaliação, bem como os pesos (pontuações) dos parâmetros de transparência e de seus subcritérios.
3. Especifique como foram efetuadas as etapas de validação da metodologia.
4. Foram realizados pré-testes para aplicação da sistemática? Como se deu esse processo?
5. Houve a participação da sociedade, associações de classe ou de sindicatos no processo de criação da metodologia? Sim ou Não, comente sua resposta.
6. Por que a metodologia utilizou vários desdobramentos para cálculo dos subcritérios de transparência? Aponte os motivos dessa deliberação.
7. Há um manual de procedimentos e de esclarecimentos acerca da construção e aplicação da metodologia, uma vez que a mesma poderá ser utilizada por qualquer ente da federação? Justifique sua resposta.
8. Como se trata de uma análise que está alicerçada na Lei 131/2009 e no Decreto 7.185/2010, observou-se que a metodologia não contempla os critérios do e-MAG, ainda que o referido decreto mencione que não é obrigatório esse atendimento. Diante disso, pergunta-se se, para edições futuras do índice, existe a possibilidade de incluir as orientações do e-MAG na metodologia. Caso afirmativo, como se dará esse processo?
9. Após a divulgação da conclusão da análise do nível de transparência de cada ente, é possível que o mesmo possa contestar o resultado final da aplicação da metodologia? Há algum prazo predeterminado para isso? Comente sua resposta
10. Existem critérios de desempate de notas, em cada parâmetro ou no resultado final da metodologia, uma vez que a avaliação possui pesos diferenciados? Comente sua resposta.
11. A metodologia segmenta informações voluntárias das obrigatórias, de forma que o cidadão, mesmo sem nenhum conhecimento acerca dos ditames da lei, identifique quais são as de origem compulsória e quais as de livre divulgação? Comente sua resposta

12. O quadro abaixo se destina a elencar sua opinião sobre os aspectos positivos da metodologia do índice de transparência pública, bem como os que você acredita que poderão ser aprimorados para contribuir com a divulgação das ações governamentais.

<b>Aspectos positivos da metodologia</b>	<b>Aspectos que poderão ser aprimorados</b>

13. Finalizando, sinta-se à vontade para fazer quaisquer outros comentários (sugestões, críticas, posicionamentos, procedimentos, método etc.) acerca da transparência pública que, por ventura, não tenham sido abordados nas questões anteriores.



## APENDICE C – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS III



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS  
LINHA DE PESQUISA: SISTEMAS DE GESTÃO E ESTRUTURAS**



### Instrumento de Coleta de Dados

#### Pesquisa sobre avaliação da transparência pública ativa

Este questionário faz parte de uma pesquisa que está sendo desenvolvida no Mestrado Profissional em Gestão de organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, o mesmo tem como escopo: “Propor alterações nos parâmetros de avaliação para cálculo do índice de transparência pública a fim de aperfeiçoá-lo”. Essa metodologia é elaborada pelo Comitê de Transparência e divulgada pela Associação Contas Abertas. A previsão para o término do estudo é no mês de dezembro de 2015. Em caso de dúvidas, você poderá se comunicar com os responsáveis, Mestranda – Sheila de Oliveira Goulart e Orientador Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes pelos e-mails: sheilagoulart@ibest.com.br e lflopes67@yahoo.com.br, respectivamente. Telefone: (55) 3220-9296, ou enviar para o endereço A/C Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes - Universidade Federal de Santa Maria, Av. Roraima, 1000, sala 4208, Prédio 74C, Bairro Camobi, Santa Maria/RS – CEP: 97105-900.

Sua contribuição é de grande valia, pois a intenção é obter informações, por meio de outras experiências vivenciadas sobre o assunto, para aperfeiçoamento da disposição, avaliação e compreensibilidade dos conteúdos informacionais das ações governamentais, disponibilizados em sites eletrônicos de divulgação, bem como coletar sugestões que contribuam para fomentar boas práticas de gestão pública em todos os níveis da federação.

Desde já, agradeço sua tempestiva atenção e colaboração.

Abaixo, são elencadas algumas perguntas sobre o Índice de Transparência do Poder Legislativo elaborado pelo Senado Federal. Trata-se de questões de cunho qualitativo, dessa forma, procure expor suas respostas de forma abrangente, de modo que seja possível transcrever o maior número de contribuições acerca do assunto. **Frisa-se que, qualquer detalhe, por mais simples que seja, é de suma importância quando se pretende aperfeiçoar os mecanismos de avaliação da transparência pública ativa, uma vez que as observações feitas por vossa senhoria possibilitarão uma ressonância positiva perante a**

**sociedade, bem como servirão de referencial para o aprendizado e crescimento que, na espera pública, nunca tem fim.**

1. Comente como foi elaborada a metodologia de avaliação do Índice de Transparência do Poder Legislativo. Quais estudos foram utilizados para embasar seu processo de construção?
2. Discorra sobre como foram elencadas (selecionadas) as dimensões da metodologia em análise. Houve a participação do cidadão comum nesse processo?
3. Mencione como será efetuada a validação da metodologia, descrevendo suas etapas, caso já haja uma definição para esse procedimento.
4. Foram realizados pré-testes metodológicos para avaliar a aplicabilidade da sistemática?
5. Numa situação hipotética, caso o Senado Federal tome a iniciativa de avaliar as Assembleias Legislativas Estaduais, uma vez que o índice poderá ser aplicável a essas casas, será possível estipular prazo para contestação (contraditório) do resultado? Caso afirmativo, está se estudando essa possibilidade de análise a partir da finalização do processo de construção da sistemática? Comente.
6. Qual a periodicidade de aplicação da metodologia? O manual dessa sistemática menciona que a mesma deve observar os períodos de plena atividade legislativa para garantir a fidedignidade da avaliação, contudo não menciona a tempestividade da mesma.
7. Por que foram estipuladas as métricas variando de 0 a 1 para cada indicador? Pensou-se na possibilidade de estipular pesos diferenciados para os mesmos, tendo em vista peculiaridades de cunho qualitativo, ou seja, o impacto que a informação poderá causar em cada dimensão?
8. Por que foram estabelecidas somente duas subdimensões para a dimensão participação e controle social, enquanto as outras três, obtiveram um número bem maior de subdimensões e de indicadores?
9. Quanto à sugestão para a caracterização do resultado, como foi estipulada a forma de segregação dos níveis? Comente.
10. O quadro abaixo se destina a elencar sua opinião sobre os aspectos positivos da metodologia do Índice de Transparência do Legislativo, bem como os que você acredita que poderão ser aprimorados para contribuir com a divulgação das ações governamentais.

<b>Aspectos positivos da metodologia</b>	<b>Aspectos que poderão ser aprimorados</b>

11. Finalizando, sinta-se à vontade para fazer quaisquer outros comentários (sugestões, críticas, posicionamentos, procedimentos, método etc) acerca da transparência pública que, por ventura, não tenham sido abordados nas questões anteriores.





## ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



### UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado Participante:

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada: *Controle Social: uma proposta de alteração metodológica para o índice de transparência pública*, que tem por objetivo “sugerir modificações na atual sistemática a fim de contribuir com o seu aperfeiçoamento”.

Como benefícios, essa pesquisa visa contribuir para a sistematização e divulgação do conhecimento científico, que será difundido em formato de dissertação e artigos com fins acadêmicos e científicos. Esses elementos de informação poderão proporcionar maior conhecimento sobre o tema abordado e gerar subsídios para uma reflexão acerca de metodologias de análise da transparência pública ativa em todos os níveis da federação.

Ao aceitar participar do estudo, você responderá às perguntas de um questionário de cunho qualitativo. O risco pode se dar no momento do preenchimento do mesmo, pois você poderá sentir algum desconforto, devido ao fato de que o instrumento é composto por perguntas abertas, o que acarretará a você despender um período bem maior de tempo do que outros questionários com perguntas, predominantemente, fechadas. Diante disso, você poderá desistir a qualquer momento e retirar este consentimento sem penalidade alguma. Sua participação na pesquisa é livre e voluntária. Não haverá nenhuma forma de compensação financeira e, também, não haverá custos para você. Sua identidade permanecerá em sigilo durante toda a pesquisa, especialmente na publicação dos resultados. Você terá garantias de esclarecimentos antes e durante o desenvolvimento do estudo. Em caso de dúvida, poderá entrar em contato com o prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes, pelo telefone (55) 3220-9314.

Todos os dados coletados serão armazenados junto ao Núcleo de Pesquisa em Administração (NUPEAD), sob a responsabilidade do prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes (pesquisador responsável), em armário da sala 4125, do centro de Ciências Sociais e Humanas da UFSM, durante o período de 5 anos, estando a sua disposição a qualquer momento. Após esse período, os dados serão incinerados.

Eu,

\_\_\_\_\_ (seu nome) ciente e, após ter lido as informações contidas neste termo, estou de acordo em participar dessa pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Santa Maria, 19 de outubro de 2015.

Assinatura do participante

Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato: Comitê de Ética em Pesquisa – Cidade Universitária – Bairro Camobi, Av. Roraima, nº 1000 – CEP: 97.105.900 – Santa Maria – RS. Telefone: (55) 3220-9362 – Fax: (55) 3220-8009. E-mail: comiteeticapesquisa@smail.ufsm.br. Web: www.ufsm.br/cep.



**ANEXO B – TERMO DE CONFIDENCIALIDADE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Termo de Confidencialidade**

Título do projeto: *Controle Social: uma proposta de alteração metodológica para o índice de transparência pública.*

Pesquisador responsável: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes

Telefone para contato: (55) 9971-8584

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria / Departamento de Ciências Administrativas do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH)

Os pesquisadores do presente estudo se comprometem a preservar a privacidade de vossa senhoria, cujos dados serão coletados por meio de questionário com perguntas de cunho qualitativo. Concordam, igualmente, que estas informações serão utilizadas única e exclusivamente para a execução do presente trabalho. As informações serão mantidas no Centro de Ciências Sociais e Humanas – CCSH, situado na Av. Roraima, nº 1.000, prédio 74C, sala nº 4125, Cidade Universitária, UFSM, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes, por um período de 5 anos. Após esse período, os dados serão destruídos.

Santa Maria, dia 19 de outubro de 2015.

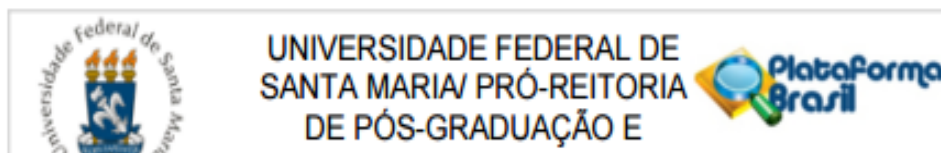
A handwritten signature in black ink that reads 'Luis Felipe Lopes'.

---

Prof . Dr. Luis Felipe Dias Lopes



**ANEXO C – PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA DE PESQUISAS COM SERES HUMANOS (CEP) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA RS.**



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

**Pesquisador:** Luis Felipe Dias Lopes

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 50411815.0.0000.5346

**Instituição Proponente:** Universidade Federal de Santa Maria/ Pró-Reitoria de Pós-Graduação e

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 1.317.719

**Apresentação do Projeto:**

O estudo visa [a] propor sugestões para aperfeiçoamento da atual metodologia de cálculo do índice de transparência pública. O desafio enfrentado é o de aumentar a transparência governamental com vistas a fortalecer e fomentar o controle social.

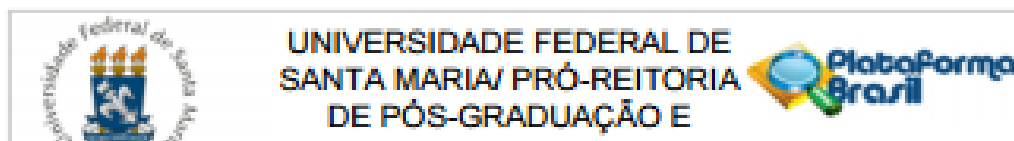
No projeto consta que se trata de "um estudo de natureza aplicada" e a "coleta de dados será por meio de um questionário com perguntas abertas".

**Objetivo da Pesquisa:**

**Objetivo geral:** propor sugestões para aperfeiçoamento metodológico do índice de transparência pública.

**Objetivos específicos**

- a) Mapear como ocorre o processo de análise da transparência pública à luz de legislações nacionais e internacionais;
- b) Pesquisar parâmetros metodológicos de avaliação que estejam aquém ou além do que as legislações nacionais e internacionais determinarem com o propósito de identificar boas práticas em transparência pública;



Continuação do Parecer: 1.317.718

- c) Analisar e cotejar a metodologia de cálculo do índice de transparência pública com outras sistemáticas de avaliação a fim de propor sugestões para o seu aperfeiçoamento;
- d) Propor um modelo metodológico sinóptico para cálculo do índice de transparência pública.

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Os riscos apresentam-se como mínimos, já que os entrevistados que participaram desta pesquisa podem se expor ao cansaço e desconforto pelo tempo gasto em responder as perguntas abertas. Entretanto, podem desistir da mesma.

Os benefícios para os participantes serão indiretos, pois as informações coletadas forneceram subsídios para definir as estratégias a serem adotadas, propondo possíveis alterações na metodologia do cálculo do índice de transparência pública.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

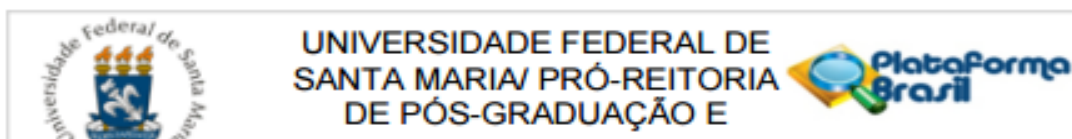
Foram apresentados de modo suficiente.

**Recomendações:**

VEJA NO SITE DO CEP - [HTTP://W3.UFSM.BR/NUCLEODECOMITES/INDEX.PHP/CEP](http://w3.ufsm.br/nucleodecomites/index.php/cep) - NA ABA "ORIENTAÇÕES GERAIS", MODELOS E ORIENTAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS. ACOMPANHE AS ORIENTAÇÕES DISPONÍVEIS, EVITE PENDÊNCIAS E AGILIZE A TRAMITAÇÃO DO SEU PROJETO.

Talvez convenha esclarecer no texto como será feita metodologicamente a comprovação do índice de transparência pública internacional. Além de mapear como ocorre o processo de análise nos sites, serão enviados questionários para quais órgãos internacionais? Os questionários serão traduzidos?

Endereço: Av. Roraima, 1000 - prédio da Reitoria - 2º andar  
 Bairro: Camobi CEP: 97.105-970  
 UF: RS Município: SANTA MARIA  
 Telefone: (51)3233-9262 E-mail: cep.ufsm@gmail.com



Continuação do Parecer: 1.317.719

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_614416.pdf	23/10/2015 10:24:16		Acelto
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Etica_Dissertacao.pdf	23/10/2015 10:23:11	Luis Felipe Dias Lopes	Acelto
Folha de Rosto	folhaDeRosto_Preenchida.pdf	23/10/2015 10:20:17	Luis Felipe Dias Lopes	Acelto
Outros	projetoIntegra_041533.pdf	23/10/2015 10:06:32	Luis Felipe Dias Lopes	Acelto
Outros	FINAL_TC.pdf	23/10/2015 10:06:07	Luis Felipe Dias Lopes	Acelto
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	FINAL_TCLE.pdf	23/10/2015 10:05:23	Luis Felipe Dias Lopes	Acelto

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

SANTA MARIA, 11 de Novembro de 2015

---

Assinado por:  
**CLAUDEMIR DE QUADROS**  
 (Coordenador)