

E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais

E-transparency: proposal a methodological model to the analysis of transparency in national executives portals

Paula Karini Amorim | Instituto Federal de Educação do Tocantins
Professora do curso de Gestão Pública do Instituto Federal do Tocantins
Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela UFBA
Pesquisadora associada do CEADD

E-mail: paulakarini@ifto.edu.br

Maria Paula Almada | Universidade Federal da Bahia
Doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas (Facom/UFBA) e pesquisadora do
Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico (CEADD-UFBA).

E-mail: mariapaula.almada@gmail.com

Resumo

Este trabalho propõe um modelo metodológico para a análise da transparência em portais de executivos nacionais. Tal metodologia visa avaliar os modos pelos quais governos nacionais empregam a internet para oferecer informação e serviços que visam incrementar a transparência da gestão pública. Propõe-se uma metodologia em quatro etapas: (1) identificação dos experimentos; (2) estudo exploratório; (3) navegação estruturada, e; (4) análise comparativa dos resultados por meio da estatística descritiva regressão multivariada. A última etapa visa verificar a existência de associação do índice de transparência com indicadores sociais (IDH e inserção digital), políticos (tipo de regime) e econômicos (PIB) dos países estudados. Por fim, testa-se o modelo proposto no portal do Poder Executivo brasileiro.

Palavras-Chave: democracia digital; governo eletrônico; e-transparência.

Abstract

This study, in the sphere of e-government and digital democracy, proposes a methodological model to the analysis of transparency in national executives' portals. Such methodology aims to evaluate ways and means by which national governments, through its online portals, use the Internet to provide information and services in order to promote visibility and increase transparency of public management. It is proposed a methodology in four steps: (1) identification of the experiments; (2) exploratory study; (3) structured navigation in portals, and; (4) Comparative analysis of the results using descriptive statistics and multivariate regression analysis. This last step aims to verify the existence of association of the transparency index with social indicators (HDI and digital insertion), political (regime type) and economic (GDP) of the countries being studied. Finally, we test the methodological model proposed in the portal of the Brazilian Executive Branch.

Keywords: e-democracy; e-government; e-transparency.

Transparência na Administração Pública

A transparência pública é considerada um requisito básico da democracia representativa contemporânea. Trata-se do ato de jogar luz sobre processos internos decisórios cujos resultados atingem, de algum modo, o cidadão.

A definição de transparência perpassa a visibilidade de dados e informações técnicas, contábeis, estatísticas e econômicas sobre representantes e negócios públicos preocupando-se, sobretudo, com a inteligibilidade desses dados (HEALD, 2006). Por assumir a forma mais desejada de visibilidade pública, a reivindicação por transparência em informações governamentais, discursos políticos e inclusive na cobertura jornalística se tornou comum hoje, sendo frequentemente citada em estudos e análises (MARGETTS, 2006, HEALD, 2006).

Este conceito tem sido mencionado desde os primeiros debates sobre a informatização, como um dos conceitos chave da tecnologia da informação desde os anos 1980 (HEALD, 2006). Aspectos que vão desde a quantidade de informação disponível até a qualidade destas, passando por questões como acessibilidade, inteligibilidade e possibilidades de constrangimento aos representantes, caracterizam a transparência como um requisito democrático que pressupõe robustez de informação, acessibilidade assíncrona e inexistência de barreiras cognitivas ao cidadão comum (SILVA, 2009). A transparência, então, emerge como um valor necessário para o Estado se tornar mais visível e mais próximo do cidadão por meio da oferta de informações e serviços que possam favorecer a comunicação, o controle, a deliberação e a participação civil.

Com advento das tecnologias digitais de comunicação e informação, muitos pesquisadores têm se debruçado, desde os anos 1990, sobre as reais possibilidades da internet para o aprimoramento de requisitos democráticos básicos, que vão desde o provimento de informação clara e de qualidade que munam o cidadão de *know how* não apenas para escolher bem seus representantes em tempos de eleição, como também para acompanhá-los, monitorá-los e vigiá-los, até a possibilidade de influência efetiva do cidadão na tomada de decisões políticas.

Neste contexto, a ideia de transparência e sua aplicabilidade aos órgãos e instituições públicas têm adquirido, desde as duas últimas décadas do século passado, cada vez mais força em todo o mundo (HOOD, 2006). Pode-se dizer que hoje é tão importante quanto necessário que portais governamentais ofereçam informações de qualidade aos seus cidadãos possibilitando que estes acompanhem, monitorem e participem das atividades e tomadas de decisão da esfera política.

Diversas instituições e órgãos governamentais e da sociedade civil têm se dedicado a avaliar como governos e instituições públicas disponibilizam seus dados aos cidadãos, e a criar acordos e parcerias para promover e aprimorar a transparência dos dados públicos oferecidos por governos em diversos países. É o caso do *International Budget Partnership* (IBP), que desde 2006 avalia bianualmente as práticas orçamentárias de diversos países através da análise da qualidade dos orçamentos e das informações dispostas online, e do *Open Government Partnership* (OGP), lançado em setembro de 2011, que reúne governos e sociedade civil no intuito de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias para reforçar a governança.

No Brasil, algumas medidas legais têm sido adotadas para garantir a obrigatoriedade da prestação de contas de agentes do Estado e, assim, possibilitar o monitoramento do cidadão às contas e gastos públicos. Em maio de 2012, entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, que determina a obrigatoriedade de todo órgão ou entidade que recebe recursos públicos a divulgar onde os recursos estão sendo aplicados, como estão sendo aplicados e, inclusive, a motivação para que esse dinheiro seja alocado em determinado local e de determinada forma, reiterando, assim, a natureza pública das atividades desenvolvidas pelos órgãos de governo de todos os poderes em todas as esferas de governo.

No entanto, apesar de já haver considerável literatura sobre os aspectos normativos implicados na noção de transparência governamental (BRAGA, 2007, MARQUES 2014, SILVA, 2009), há pouquíssimo acúmulo de estudos de natureza empírica sobre as iniciativas estatais projetadas para a promoção da e-transparência (AMORIM, 2012, AMORIM e GOMES, 2013), seja no que tange à descrição de tais iniciativas quanto no que se refere à formulação e aplicação de indicadores para a avaliação dos graus e níveis de transparência alcançados nas experiências de transparência digital promovidas pelos governos.

Visando enfrentar esta lacuna na bibliografia, e no intuito de possibilitar uma análise das informações dispostas em portais governamentais, este trabalho tem como proposta desenhar um modelo metodológico para a análise do estado da e-transparência em portais de executivos nacionais.

Modelo metodológico para análise da transparência em executivos nacionais

Para avaliar os meios e modos pelos quais governos nacionais empregam a internet para oferecer informação e serviços que visam promover a visibilidade e incrementar a transparência da gestão pública, propõe-se uma metodologia em quatro etapas, a saber:

Etapa 1 - caracterização dos experimentos por meio de pesquisa nas ferramentas de busca da Internet, visando catalogar os sites oficiais dos países a serem objeto de estudo pelo pesquisador;

Etapa 2 - estudo exploratório com a finalidade de compreender fenômenos e experiências que podem fundamentar e/ou testar as hipóteses, bem como auxiliar na elaboração e validação do conjunto de indicadores que irão compor o modelo de análise do estágio de desenvolvimento da transparência digital dos sites pesquisados;

Etapa 3 - coleta de dados e informações baseada na observação sistemática através de navegação orientada nos portais de executivos nacionais que se pretende analisar. Nesta etapa, o objetivo é acumular um conjunto de informações, observações e dados necessários à compreensão e análise do fenômeno estudado. Para tanto, propõe-se que sejam analisados todos os indicadores presentes na tabela 1.

Tabela 1 - Dimensões, categorias de análise e indicadores da E-transparência. Fonte: adaptado

de Amorim e Gomes (2013).

Dimensão	Categorias de Análise	Indicadores
I – Gerais	Perfil do país	IDH
		PIB
		Acesso à banda larga
		Tipo de Regime
	Condições Preliminares	Endereço Eletrônico do portal
II – Eficácia Digital	Usabilidade e Acessibilidade	Existência de portal da transparência
		Visibilidade do portal da transparência
		Interface lógica
		Interface Gráfica
		Alternativa para plataformas móveis
		Conformidade com normas de acesso à portadores de necessidades especiais
		Alternativa para outros idiomas
		Flexibilidade e Eficiência do portal
		Instrumento para acompanhamento das atualizações do site
	Hiperlinks	Link para Organismos de controle
		Link para outros sites e portais destinados a promover transparência
III – Transparência Digital	Habilitação do cidadão para compreensão da informação	Educação para o controle social
		Informações que permitam ao cidadão identificar responsáveis e autoridades e entrar em contato
		Conselhos Nacionais
		Ouvidoria
		Informações sobre os meios de participação
		Informações sobre o funcionamento do governo
		Legislações do governo
		Programas e projetos do governo
	Informações financeiro-orçamentárias	Declaração Pré-orçamentária
		Proposta de orçamento do executivo
		Orçamento promulgado
		Relatórios de execução e de revisão
		Abertura de dados financeiro-orçamentário
		Orçamento do cidadão
	Informações administrativas (processos internos)	Folha de pagamento (detalhamento atualizado)
		Licitações
		Ações e decisões governamentais
		Abertura de dados da administração
	Instrumento de acompanhamento e interação	Instrumento para acompanhamento das políticas públicas
		Agenda pública
		Avaliação dos serviços do governo
		Acompanhamento das demandas
		Respostas das autoridades e perguntas e respostas frequentes
		Atendimento online
		Debate prévio (plataformas deliberativas)
		Participação em redes sociais

Cada indicador deve ser qualificado por conceitos. Os conceitos são aspectos avaliados por meio da atribuição de pontos, em função das suas características e peculiaridades para realizar a aferição. Os conceitos podem variar entre: localizado (4 pontos) ou não localizado (0 pontos); muito bom (4 pontos), regular (2 pontos), não existe (0 pontos); ou ainda muito bom (4 pontos), bom (3 pontos), regular (2 pontos), fraco (1 ponto) e não existe (0 pontos). Os conceitos parciais de cada indicador geram os conceitos das respectivas categorias.

Em face da necessidade de atribuir a devida relevância aos indicadores necessários para aferir o nível de transparência, foram definidos pesos: há aspectos muitos relevantes, que, por serem exigidos por lei recebem um peso maior (75%). Há também aspectos de menor relevância (desejáveis), que são aqueles que, quando encontrados, facilitam ainda mais a obtenção da informação pelo cidadão: estes têm um peso menor (25%).

Etapa 4 - análise comparativa dos casos por meio da técnica da estatística descritiva e da análise de regressão multivariada, visando verificar a existência de associação do índice de transparência com os indicadores sociais (IDH e inserção digital), políticos (tipo de regime) e econômicos (PIB) de cada país.

A seguir são descritas as dimensões com os seus respectivos conceitos e critérios de avaliação.

Eficácia digital

A dimensão eficácia digital está subdividida em duas categorias a saber: (1) usabilidade e acessibilidade e (2) *hiperlinks*. Esta dimensão tem por finalidade verificar a organização e a arquitetura da informação, bem como a integração entre design, conteúdos e serviços do portal, além da capacidade de comunicação de forma transparente com outros sistemas.

Usabilidade e acessibilidade

Tabela 2 - Usabilidade e acessibilidade

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Portal da Transparência	Localizado – quando há link para o Portal da Transparência dentro do site do governo.	4
	Não localizado - quando não há link para o Portal da Transparência dentro do site do governo.	0
Visibilidade do Portal da Transparência	Muito bom – quando a localização do Portal da Transparência no site do governo favorece a visibilidade e está localizado na página principal. Ex.: banner próprio.	4
	Bom – quando a localização do Portal da Transparência está em menu na página principal.	3
	Regular – quando a localização do Portal da Transparência no site do governo está em um menu secundário da página principal.	2
	Fraco - quando a localização do Portal da Transparência requer o uso de mecanismo de busca no site do governo.	1
	Não existe – quando não há Portal da Transparência no site do governo.	0

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Interface lógica	Muito bom – (1) quando o portal fornece mecanismo de busca, (2) mapa do site na página principal e (3) existem ferramentas de busca avançada; (4) quando as páginas têm títulos de identificação tanto nas barras de janela como na área de conteúdos; (5) a estrutura de organização hierárquica das informações do site favorece aprendizagem e memorização do usuário; (6) há facilidade de navegar entre as diferentes seções do site a partir de qualquer página; e (7) o site fornece identificação da instituição e (8) referências para contato em todas as páginas.	4
	Bom – quando o portal apresenta entre seis e sete dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal apresenta entre quatro e cinco dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta entre dois e três dos itens descritos acima.	1
	Não atende – quando o portal apresenta entre zero e um dos itens descritos acima.	0
Interface gráfica	Muito bom – (1) quando o aspecto visual do site é atraente e adequado; (2) os elementos de informação estão dispostos nas páginas de forma organizada e racional; (3) há boa distinção visual entre os diferentes elementos de interface, elementos de navegação, elementos de conteúdo; (4) são usadas variações de hierarquia tipográfica para distinguir as diferentes partes do texto, de forma clara e organizada (identifica título, subtítulo e link).	4
	Bom – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	1
	Não existe – quando os elementos da interface do portal não favorecem uso e movimentação do usuário	0
Alternativa para plataformas móveis	Muito bom – quando o portal fornece meios de acesso para que o usuário possa acessá-lo por meio de dispositivos móveis.	4
	Regular – quando alguns serviços podem ser acessados por dispositivos móveis.	2
	Não existe – quando o portal não oferece aplicativos para que o usuário possa acessá-lo por meio de dispositivos móveis.	0
Conformidade com normas de acesso a portadores de necessidades especiais	Muito bom – (1) quando o portal oferece funcionalidades para o acesso a portadores de necessidades especiais e ainda (2) contém indicação de certificação de acessibilidade por órgão competente.	4
	Regular – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	2
	Não existe – quando o portal não oferece a opção para o acesso a portadores de necessidades especiais.	0
Alternativas outros idiomas	Localizado – quando o portal oferece a opção de escolher outros idiomas para o usuário.	4
	Não localizado - quando o portal não oferece a opção de escolher outros idiomas para o usuário.	0
Flexibilidade e eficiência do portal	Muito bom – (1) quando o site permite atingir o conteúdo de interesse com um mínimo de cliques; (2) o site permite fazer bookmark das páginas de interesse para consulta futura, garante também a manutenção da referência ao longo do tempo; (3) as páginas do site podem ser impressas sem perda da formatação.	4
	Regular – quando o site oferece dois dos itens descritos acima.	2
	Não existe – quando o portal apresenta até um dos itens descritos acima.	0

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Instrumentos para o acompanhamento das atualizações	Muito bom – quando o portal fornece mais de um instrumento para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do site.	4
	Regular – quando o portal fornece um instrumento para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do site.	2
	Não existe – quando o portal não fornece instrumentos para que o usuário possa manter-se informado sobre as atualizações do site.	0

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

Hiperlinks

Tabela 3 - Hiperlinks

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Link para organismos de controle	Muito bom – quando há link para (1) órgãos de controle nacionais; (2) órgãos de controle internacionais, (3) órgãos de apoio ao governo; (4) agências reguladoras.	4
	Bom - quando o portal oferece três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal fornece pelo menos os itens 1 e 3 descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal fornece apenas o item um.	1
	Não existe – quando não há link para órgãos de controle e de apoio ao governo.	0
Link para outros sites e portais destinados a promover a transparência	Localizado – quando há link para outros sites e portais destinados a promover a transparência.	4
	Não localizado - quando não há link para outros sites e portais destinados a promover a transparência.	0

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

Transparência digital

Esta dimensão tem por objetivo avaliar as informações apresentadas pelo portal com a finalidade de fornecer ao usuário esclarecimentos e serviços sobre a estrutura e funcionamento do município, legislações, modos e canais de participação no governo, programas e projetos realizados, em andamento e em discussão.

É subdividida em 4 categorias a saber: habilitação para a compreensão da informação, informações financeiro-orçamentárias, informações administrativas e instrumentos de acompanhamento e interação.

Habilitação para a compreensão da informação

Tabela 4 - Habilitação para a compreensão da informação

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Educação para o controle social	Muito bom – quando há informações que apresentam, orientam e instruem o usuário quanto ao uso do Portal da Transparência na forma de (1) manual, (2) fale conosco, (3) tutorial, (4) perguntas frequentes, (5) cursos online sobre os meios de controle social.	4
	Bom – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um item descrito acima.	1
	Não existe – quando não há nenhuma menção sobre o Portal da Transparência.	0

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Informações que permitam ao cidadão identificar os responsáveis e autoridades e entrar em contato	Muito bom – quando há (1) lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; (2) há indicação do local de atendimento presencial e de formas de contato por telefone, por meio eletrônicos ou plataformas web.	4
	Regular – quando o portal apresenta pelo menos o item 2 descrito acima.	2
	Não existe – quando não há lista com nomes, cargos e atribuições das autoridades governamentais; não há indicação do local de atendimento presencial e dos meios de contato por telefone ou por meios eletrônicos.	0
Conselhos Nacionais	Muito bom – quando há (1) informações sobre a estrutura e o funcionamento dos Conselhos Nacionais e, em especial, (2) sobre o conselho voltado para a transparência.	
	Regular – quando há notícias sobre Conselhos Nacionais.	2
	Não existe – quando não há indicação da existência de Conselhos Nacionais.	0
Ouvidoria	Muito bom – quando há (1) uma ouvidoria que acolhe as demandas para o governo e ouvidorias específicas para atender a temas críticos (saúde, educação etc.); (2) há informações sobre a estrutura e o funcionamento da(s) ouvidoria(s); (3) o serviço fornecido pela ouvidoria contempla, além de sugestões, elogios e reclamações, acolhimento de denúncias dos atos de corrupção e exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; (4) há informações sobre o tratamento dado a demandas encaminhadas, meios de acompanhamento dos processos.	4
	Bom – quando o portal oferece três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal oferece dois dos itens descritos acima.	2
	Frac – quando o portal oferece pelo menos um item dos descritos acima.	1
	Não existe – quando não há ouvidoria.	0
Informações sobre os meios de participação	Muito bom – (1) quando há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão no governo; (2) quando há agenda com a programação dos meios de participação.	4
	Regular – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	2
	Não existe – quando não há informações sobre o funcionamento e os meios de participação do cidadão	0
Funcionamento do governo	Muito bom – quando há informações atualizadas periodicamente que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos e aplicativos que expliquem como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, bem como o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc.	4
	Bom – quando há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo por meio de documentos que esclareçam, pelo menos, como funciona a tramitação de leis, decretos, orçamento, ou o período de encaminhamento de projetos de iniciativa popular etc.	3
	Regular – quando as informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo estão desatualizadas.	2
	Frac – quando há informações dispersas na seção de notícias.	1
	Não existe – quando não há informações que visem a esclarecer sobre o funcionamento institucional do governo	0
Legislações do governo	Muito bom – (1) quando o governo publica, diária e sistematicamente, na forma de diário oficial eletrônico, atos administrativos, decretos e leis; (2) quando mantém os arquivos da legislação do país há pelo menos cinco anos; (3) quando permite que os cidadãos acompanhem as atualizações da legislação por meios de mecanismos eletrônicos; (4) quando é possível imprimir os arquivos, fazer download e encaminhar por e-mail.	4
	Bom – quando o portal oferece três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal oferece dois dos itens descritos acima.	2
	Frac – quando o portal oferece pelo menos um dos itens descritos acima.	1
	Não existe – quando o governo não publica seus atos administrativos, decretos e leis no portal.	0
Programas e projetos do governo	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre programas e projetos do país em andamento; (2) quando há meios de contato para que o usuário possa obter mais informações sobre programas e projetos.	4
	Regular – quando o portal oferece pelo menos um dos itens descritos acima	2
	Não existe – quando não há informações sobre programas e projetos do país em andamento.	0

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

Informações financeiro-orçamentárias

Tabela 5 - Informações financeiro-orçamentárias

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Declaração pré-orçamentária	Muito bom – quando o governo publica (1) os pressupostos usados para desenvolver o orçamento, tais como as receitas, despesas, e (2) níveis de dívida totais previstos, e (3) alocações indicativas entre setores do governo.	4
	Regular – quando o governo publica os itens (1), (2) ou (3).	2
	Não existe – quando o governo não publica a declaração pré-orçamentária.	0
Proposta do Orçamento do Executivo	Muito bom – quando o governo apresenta os planos pormenorizados do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário.	4
	Regular – quando o governo apresenta os planos genéricos do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário.	2
	Não existe – quando o governo não apresenta os planos do governo em termos de prioridades políticas e orçamentos para cada ministério e agência para o próximo ano orçamentário.	0
Orçamento Promulgado	Muito bom – quando o governo publica o(s) documento(s) que autorizam o poder executivo a implementar as medidas políticas previstas no orçamento há pelo menos 3 anos.	4
	Bom – quando o governo publica os itens (1); (2); (4) e (5)	3
	Regular – quando o governo publica os itens (1); (4) e (5).	2
	Fraco – quando o governo publica os itens (1) e (4).	1
	Não existe – quando o governo não publica relatórios de execução e revisão fiscal.	0
Relatórios de execução e de revisão	Muito bom – quando o governo publica (1) informações sobre receitas, as despesas e a dívida incorrida através de publicações periódicas; (2) quando apresenta em Revisão Semestral, com resumo dos dados reais do orçamento dos primeiros seis meses do ano (receitas, despesas e dívida) com reavaliação dos pressupostos económicos sobre os quais o orçamento foi inicialmente elaborado; (3) quando apresenta ajustes orçamentários em razão da reavaliação para os próximos seis meses; (4) quando o governo divulga relatório que mostra a situação das contas do governo no final do exercício fiscal e inclui uma avaliação do progresso feito no alcance dos objetivos políticos enumerados no Orçamento Promulgado; (5) quando o governo divulga relatório de instituição suprema de auditoria que avalia o desempenho financeiro do governo no exercício fiscal anterior.	4
	Bom – quando o governo publica os itens (1); (2); (4) e (5)	3
	Regular – quando o governo publica os itens (1); (4) e (5).	2
	Fraco – quando o governo publica os itens (1) e (4).	1
	Não existe – quando o governo não publica relatórios de execução e revisão fiscal.	0
Abertura de dados financeiro-orçamentários	Muito bom – (1) quando há aplicativos que permitem acesso a dados e informações financeiro-orçamentários do governo (abertura); (2) quando os arquivos estão disponíveis para download, quando as informações estão disponíveis em planilha eletrônica; (3) quando há aplicações que permitem geração de relatórios, quando é possível imprimir os arquivos ou encaminhar por e-mail.	4
	Regular – quando o portal apresenta pelo menos o item um ou dois dos descritos acima.	2
	Não existe – quando não há abertura de dados.	0
Orçamento cidadão	Muito bom – quando o governo publica uma (1) versão simplificada dos documentos orçamentários; (2) quando utiliza emprego de linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e ações do governo durante o exercício fiscal; (3) quando há informações explicativas, didáticas e detalhadas (mediante textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); (4) quando há aplicações que permitem geração de relatórios.	4
	Bom – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	1
	Não existe – quando o governo não publica o Orçamento Cidadão.	0

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

Informações administrativas (processos internos)

Tabela 6 - Informações administrativas

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Folha de pagamento	Muito bom – quando há informações detalhadas e atualizadas sistematicamente da folha de pagamento dos (1) funcionários ativos e inativos da administração direta; (2) funcionários ativos e inativos da administração indireta do governo, (3) prestadores de serviços; (4) quando há data da postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (5) quando os arquivos estão disponíveis para download, quando é possível imprimi-los ou encaminhá-los por e-mail.	4
	Bom – quando o portal apresenta quatro dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.	1
	Não existe – quando não há informações gerais da folha de pagamentos dos funcionários da administração direta e da administração indireta do governo, bem como dos prestadores de serviços.	0
Licitações	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre licitações do governo, já realizadas e em andamento há pelo menos três anos; (2) quando há documentos, formato em que são publicados com explicações detalhadas e didáticas (textos, gráficos, tabelas, infográficos, áudio e vídeo); (3) quando há data da postagem, período de cobertura, fonte e indicação do responsável pela prestação das informações; (4) quando há meios de contato.	4
	Bom – quando o portal não atende apenas ao item 2.	3
	Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	1
	Não existe – quando não há informações atualizadas sistematicamente sobre licitações do governo.	0
Ações e decisões governamentais	Muito bom – (1) quando há informações atualizadas sistematicamente sobre decisões governamentais em discussão; e existem documentos relativos ao funcionamento administrativo do governo, como de audiências, eventos e reuniões com os ministérios; (2) quando os documentos contêm textos em diversos formatos (textos – atas, relatórios –gráficos, imagens, vídeos etc.)	4
	Regular – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	2
	Não existe – quando não há informações noticiosas sobre decisões e ações governamentais em discussão	0
Abertura de dados da administração	Muito bom – (1) quando há aplicativos que permitem o acesso a dados e informações administrativas do governo (abertura); (2) quando os arquivos estão disponíveis para download, quando as informações estão disponíveis em planilha eletrônica; (3) quando há aplicações que permitem geração de relatórios; (4) quando é possível imprimir os arquivos ou encaminhá-los por e-mail.	4
	Bom – quando o portal apresenta três dos itens descritos acima.	3
	Regular – quando o portal apresenta dois dos itens descritos acima.	2
	Fraco – quando o portal apresenta pelo menos um dos itens descritos acima.	1
	Não existe – quando não há abertura de dados.	0

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

Instrumentos de acompanhamento e interação

Tabela 7 - Instrumentos de acompanhamento e acessibilidade

Indicadores	Conceitos	Pontuação
Instrumentos para o acompanhamento das políticas públicas	Muito bom – quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais com informações atualizadas sistematicamente (semestral), como relatórios e prestações de contas.	4
	Regular – quando há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais, como relatórios e prestações de contas.	2
	Não existe – quando não há mecanismos que possibilitem ao cidadão acompanhamento das políticas públicas governamentais, como relatórios e prestações de contas.	0
Agenda pública	Localizado – quando há publicação da agenda pública do chefe do poder executivo	4
	Não localizado – quando não há publicação.	0
Avaliação dos serviços do governo	Muito bom – quando há meios de avaliação dos serviços do governo com publicação dos indicadores de satisfação do usuário.	4
	Regular – quando há meios de avaliação dos serviços do governo sem publicação dos indicadores de satisfação do usuário.	2
	Não existe – quando não há meios de avaliação dos serviços do governo.	0
Acompanhamento das demandas	Localizado – quando há meios de acompanhamento das demandas do cidadão	4
	Não localizado – quando não há meios de acompanhamento das demandas do cidadão.	0
Respostas da autoridade e Perguntas e respostas frequentes	Localizado – quando há publicação das respostas dadas por autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos.	4
	Não localizado – quando não há publicação das respostas dadas por autoridades às questões apresentadas pelos cidadãos.	0
Atendimento online	Localizado – quando há meios de atendimento on-line.	4
	Não localizado – quando não há meios de atendimento on-line.	0
Debate prévio	Localizado – quando existem alternativas para debate prévio através de plataformas deliberativas no website.	4
	Não localizado – quando não existem alternativas para debate prévio através de plataformas deliberativas no website.	0
Participação em redes sociais	Localizado – quando há link para redes sociais da presidência no website.	4
	Não localizado – quando não há link para redes sociais da presidência no website.	0

Fonte: adaptado de Amorim (2012).

No que se refere às duas dimensões, emerge da mensuração dois índices específicos e não necessariamente convergentes - um Índice de Eficácia Digital e um Índice de Transparência – que demonstram, isoladamente ou em seu conjunto, o nível de eficiência da e-transparência das iniciativas de transparência.

A partir do conjunto de resultados de cada dimensão, foi estruturado o conceito global da transparência digital do país analisado. Para a atribuição do conceito global, foi considerada a escala de pontuação apresentada na tabela 8.

Tabela 8 - Intervalo percentual para a atribuição do conceito global

Conceito global	Escala de pontuação	Escala percentual
TA – transparência avançada	4 a 3,2	100% a 80%
TS – transparência significativa	3,1 a 2,4	79,9% a 60%
TM – transparência moderada	2,3 a 1,6	59,9% a 40%

Conceito global	Escala de pontuação	Escala percentual
TF – transparência fraca	1,5 a 0,8	39,9% a 20%
TI – transparência insuficiente	Abaixo de 0,7	Abaixo de 19,9%

Fonte: Amorim (2012).

Teste do modelo proposto: aplicação no Portal do Poder Executivo Brasileiro

Com a finalidade de testar o modelo proposto, optou-se avaliar o portal do Governo Federal do Brasil (www.brasil.gov.br). A escolha deste portal se deu pela familiaridade das pesquisadoras com o arcabouço legal que regulamenta a transparência pública e com o funcionamento da gestão das contas públicas do país. Além dessas razões, uma análise dessa natureza na língua nativa tornaria o processo menos complexo.

Tendo em vista a intenção de validar um modelo metodológico que seja capaz de avaliar portais nacionais dos executivos, destaca-se que os indicadores financeiro-orçamentários foram propostos com base nos padrões de avaliação do International Budget Partnership (IBP). Este organismo realiza a Pesquisa de Orçamento Aberto por meio de oito documentos-chave do orçamento - (1) Declaração Pré-orçamentária; (2) Proposta de Orçamento do Executivo; (3) o Orçamento Promulgado; (4) Relatórios Durante o Ano; (5) Revisão Semestral; (6) Relatório de Fim de Ano; (7) Relatório de Auditoria; e (8) Orçamento do Cidadão -, além de avaliar se os dados contidos nestes documentos são abrangentes e úteis.

A aplicação do modelo metodológico proposto ao portal do governo federal do Brasil foi realizada ao longo do dia 15/08/2014 e teve duração de 8h26m. Para minimizar ao máximo a subjetividade da avaliação, as pesquisadoras apreciaram cada indicador simultaneamente com o auxílio de ferramenta que permite comunicação por vídeo e áudio em tempo real. A nota de cada indicador foi atribuída pela construção do consenso e, se fosse o caso, ajustes nos parâmetros de análise.

A análise do portal do governo federal brasileiro obteve a pontuação 3,374. Com base na escala de pontuação apresentada na tabela 1, isso significa que a e-transparência do portal brasileiro é de nível avançado.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo principal propor um modelo metodológico para a análise do estado da e-transparência em portais de executivos nacionais. Tal proposta consiste, principal e primeiramente, na criação e no teste de indicadores para a avaliação dos graus e níveis de transparência dos portais governamentais. Feito isto, propusemo-nos também, em um momento posterior, a aplicar o modelo metodológico aqui desenvolvido no portal do Poder Executivo brasileiro, a fim de testar sua eficácia e legitimar sua aplicabilidade em quaisquer portais voltados para experiências de transparência digital promovidas por governos.

Entendemos que, para uma análise mais completa possível, que possibilitasse a mensuração da transparência nos portais, seria preciso que fossem avaliados tanto aspectos técnicos - atendendo as exigências para interfaces e plataformas digitais, haja vista que a avaliação da transparência é por meio digital - quanto aqueles específicos da própria gestão assim, para atender a esta demanda, optamos por dividir os aspectos necessários para a análise no que denominamos dimensões, expostos na tabela 1.

É importante destacar que além de indicadores voltados para a avaliação de aspectos gerais e técnicos, estabelecemos como indicadores aqueles elementos que julgamos importantes e necessários para haver a transparência, ou seja, instrumentos imprescindíveis para a transparência da gestão, que denotam a eficiência do portal em dispor a informação de maneira clara e precisa ao cidadão comum.

Ademais, é de suma importância ressaltar que o pesquisador que pretender utilizar o modelo proposto deve entender que é preciso considerar o dinamismo como um ingrediente no tratamento de alguns critérios, pois os portais não são iguais, tampouco as realidades dos países a serem analisados. É por esta razão que enfatizamos que os critérios não podem ser estáticos, engessados.

Em suma, embora acreditemos que conseguimos alcançar o objetivo proposto, qual seja, desenvolver com um modelo para a análise da transparência pública em portais governamentais, sugerimos que futuras pesquisas com a mesma finalidade se debrucem na avaliação da arquitetura do portal no que tange à localização da informação, pois, ao longo do nosso trabalho verificamos que muitas vezes a informação requerida está no portal, no entanto, o caminho para se chegar a ela é longo e não óbvio, o que dificulta sua localização. Do mesmo modo, notamos também que, em muitos casos, o excesso de informação pode dificultar a e-transparência, pois a localização daquilo que é do interesse do cidadão, em alguns casos, está disperso ou requer uma pesquisa avançada para que seja encontrada, o que torna árduo o processo de busca do cidadão.

Referências bibliográficas

AMORIM, P. K. *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

AMORIM, P. K.; GOMES, W. *O estado da transparência digital das capitais brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal*. In: Anais do V Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT-04-%C3%94%C3%87%C3%B4-Internet-e-Pol+%C2%A1tica-Paula-Karini-Amorim.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2014.

BRAGA, S.S. *Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul*. Opinião Pública, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

DECLARAÇÃO DO GOVERNO ABERTO. *Open Government*

Declaration. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>. Acesso em: 07 de janeiro de 2014

HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency: the key to better governance?*. Nova York: Oxford University Press, 2006.

MARGETTS, H. *Transparency and digital government*. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org). *Transparency: the key to better governance?* p. 197-210. Nova York: Oxford University Press, 2006.

MARQUES, F. P. J. A. *Internet e Transparência Política*. In: Anais do 23º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação. Belém do Pará, Universidade Federal do Pará, 2014. Disponível em: <http://compos.org.br/encontro2014/anais/>. Acesso em 10 de junho de 2014.

PESQUISA DO ORÇAMENTO ABERTO 2012. *Relatório Open Budget Survey 2012*. Disponível em: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>. Acesso em 07 de janeiro de 2014.

PORTAL OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Open Government Partnership*. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/countries> Acesso em: 07 de janeiro de 2014.

SILVA, S. P. DA. *Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas*. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.