

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016



Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 8 • Nº 13 • Jul/Dez 2016

Ministério da Transparência, Fiscalização e
Controladoria-Geral da União

Torquato Jardim

Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Secretário-Executivo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União

Claudia Taya

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905– Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Índice

Como o cidadão avalia o Portal?

Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal

How do users evaluate the Portal?

A study with the users of the Federal Government Transparency Portal

Felipe Ribeiro Freire

Carlos Marcos Batista

373

Sociedade e Estado: Quem Controla Quem?

Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado

Society and State: who controls whom?

Different approaches of Social Control and the evolution of Society-State relationships

Rodrigo De Bona da Silva

404

Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros

Internal control and special accountability process in brazilian municipalities

Lincoln Augusto Santana Telhado

424

A importância do critério partidário como parâmetro de seleção dos dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno

The importance of discretion partisan as selection benchmark of officers of the Federal Secretariat for Internal Control

Djalma Peçanha Gomes

447

Uma proposta de releitura do julgamento das contas de governo à luz do accountability

A proposal of reviewing government audit by the accountability

Marco Aurélio Souza Mendes

473

Como o cidadão avalia o Portal?

Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal*

How do users evaluate the Portal?

A study with the users of the Federal Government Transparency Portal

Felipe Ribeiro Freire**

Carlos Marcos Batista***

Resumo

O Portal da Transparência, criado em 2004, tem como público-alvo o cidadão, possibilitando-o conhecer e fiscalizar o uso do dinheiro público. Pode-se dizer que ele é fonte de informações para que os cidadãos pratiquem o controle social. Este artigo parte do pressuposto de que transparência pública não significa apenas publicar e disponibilizar informações públicas, mas também possibilitar aos cidadãos encontrar e entendê-las, de maneira a fazer uso delas. Assim, este artigo investiga se esses objetivos estão sendo alcançados tendo em vista a perspectiva do usuário, ou seja: como os usuários do Portal o avaliam? A metodologia utilizada foi a condução de um *websurvey* anônimo para coletar a opinião desses usuários. Qualquer cidadão-usuário poderia respondê-lo. Dentre os resultados encontrados, a maioria dos respondentes acredita que o Portal é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos e ele foi avaliado satisfatoriamente pelos respondentes da pesquisa. Porém, as melhores avaliações partiram de usuários que o acessam tendo em vista fins profissionais e não de cidadania. Portanto, os resultados demonstram que o Portal pode ser considerado uma ferramenta eficaz para a transparência pública, mas que precisa se aperfeiçoar para se tornar mais efetiva. Isso porque há aspectos que podem ser melhorados, tais como a disponibilização e compreensão das informações, o *layout* do Portal e seus mecanismos de busca. Logo, nesse trabalho, a efetividade se relaciona, principalmente, ao conceito de transparência pública.

Palavras-chave: Transparência Pública, Portal da Transparência, Avaliação, Controle Social.

Abstract

The Transparency Portal, launched in 2004, aims to enable the citizen to know and supervise the use of public money. One could say that it is a source of information for citizens to practice the social control. This article assumes that the public transparency is not just to publish and provide public information, but also to enable

citizens to find and understand them in order to use this information. Thus, this paper investigates whether these objectives are being achieved considering the user's perspective, that is, how do users evaluate the Portal? The methodology used was the application of an anonymous websurvey to collect user's opinions. Any citizen-user could have answered it. Among the findings, most respondents believe that the Portal is an effective tool for public spending transparency and it was satisfactory rated by its users. However, users who access it with professional purposes rather than citizenship did the best reviews of the Portal. Therefore, the results demonstrate that the Portal can be considered an efficient tool for public transparency, although it needs improvements to become more effective. This occurs because there are aspects that can be enhanced, such as the information availability and comprehension, the Portal's layout and its search engines. As a result, in this work, the effectiveness is related mainly to the concept of public transparency.

Keywords: Public Transparency, Transparency Portal, Evaluation, Social Control.

**Artigo enviado em 14/11/2014 e aceito em 07/06/2016.*

***Bacharel e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.*

****Doutor em Economia pela Universidade de Montpellier I. Professor Titular do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília e Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas (NP3 – CEAM – UnB).*

I. Introdução

O Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil, administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), foi criado em 2004 com o intuito de "(...) assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar" (Brasil, 2014).

Nesse sentido, a transparência pública, operacionalizada por meio desse Portal, funciona como um indutor para que gestores públicos apliquem eficaz e efetivamente o dinheiro público, visto que os gastos federais estarão publicados nesse *website*. Sendo assim, as informações nele disponibilizadas podem subsidiar a prática do controle social por parte da sociedade.

A partir desse contexto, torna-se relevante saber como o Portal da Transparência é avaliado pelos seus usuários. Esse problema de pesquisa norteou a realização deste trabalho, que apresenta alguns dos resultados da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal. Ela foi conduzida por meio de um *websurvey* (método de pesquisa estruturado através de um questionário eletrônico disponibilizado na internet) com os usuários do Portal, no intuito de conhecer quem e por que o acessa, além de como o avalia.

O artigo parte do pressuposto de que, para uma utilização efetiva das informações disponibilizadas no Portal, é essencial que o usuário consiga encontrar e compreender as informações que procura. Nesse contexto, o conceito de efetividade relaciona-se ao alcance dos objetivos e à capacidade de produzir os efeitos pretendidos com determinação ação, gerando, conseqüentemente, impacto e/ou transformações na realidade social de determinado indivíduo ou sociedade (Cohen & Franco, 2011).

A próxima seção debate os principais conceitos que se relacionam com os objetivos da criação do Portal. Ela apresenta as discussões sobre transparência pública, controle social e *accountability*. A terceira seção, por sua vez, detalha os procedimentos metodológicos adotados na Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência. A quarta discute alguns dos principais resultados encontrados, com foco na opinião e avaliação do usuário a respeito do Portal. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais e as possíveis melhorias que poderiam ser adotadas nesse *website* governamental.

2. Fundamentação teórica

Esta seção tem o objetivo de situar alguns dos debates e das definições adotadas para os três conceitos de interesse deste trabalho: transparência, controle social e *accountability*. A menção a esses três conceitos remonta aos objetivos para os quais o Portal foi criado, que são os de aumentar a transparência da gestão e permitir que o cidadão acompanhe e fiscalize o uso do dinheiro público. A seção está organizada em três tópicos.

O primeiro apresenta uma discussão inicial sobre o conceito de transparência, visando situar o leitor acerca de diferentes concepções e entendimentos acerca dele. A segunda pretende discutir esse mesmo conceito num contexto de desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e de portais governamentais. Por fim, o último tópico sintetiza alguns desses entendimentos, apresentando as definições que serão utilizados neste trabalho e as relações relevantes entre transparência, controle social e *accountability*.

2.1 Discussão inicial sobre o conceito de transparência

O debate teórico acerca do conceito de transparência pública é extenso. Alguns autores, por exemplo, enfatizam determinada dimensão e aspecto desse conceito em detrimento de outros. Nesse contexto, este tópico aborda resumidamente algumas dessas discussões.

Inicialmente, a CGU, por meio de seu Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, considera que “transparência é quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não deve ter o que esconder do povo” (Brasil, 2009, p. 27).

Vaz, Ribeiro e Matheus (2010) consideram que o conceito de transparência pode ser abordado segundo algumas diferentes visões. Aqui destacamos duas delas. A primeira encara transparência como sinônimo do princípio da publicidade contido na Constituição Federal (a segunda visão é abordada no terceiro tópico desta seção). De acordo com esse princípio, “(...) os atos da Administração Pública devem ser amplamente divulgados. A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legitima certos atos da Administração Pública” (Vaz & Ribeiro & Matheus, 2010, p. 51).

Por sua vez, Ribeiro (2009, p. 7) atesta que a transparência não pode ser confundida com o princípio jurídico de publicidade e a define “a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso”.

Culau e Fortis (2006, p. 1) afirmam que transparência pode ser “entendida como produção e divulgação sistemática de informações”. Nesse mesmo contexto, Filho (2005, p. 5) considera que:

a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garantida ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente.

Outra diferenciação interessante a respeito do conceito de transparência é o de transparência ativa e passiva. Grimmelhuijsen (2010, p. 10), por exemplo, considera que “transparência é a divulgação ativa de informa-

ções pela organização de uma maneira que permita que o seu desempenho e trabalhos internos possam ser monitorados por atores externos” – tradução nossa.

Tais diferenciações ganharam proeminência com o Decreto 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Poder Executivo Federal. Simplificadamente, transparência ativa se refere à publicação proativa de informações públicas, independentemente de qualquer solicitação da sociedade. Exemplo mais marcante disso é o Portal da Transparência. Já a passiva é a disponibilização de informações mediante solicitação por parte dos interessados, como os pedidos de acesso à informação feitos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Pode-se também analisar esse conceito sob a ótica da implementação de uma política de transparência para a gestão pública. Para isso, Filho (2005, p. 6) destaca que dois elementos devem ser considerados para essa implantação:

O primeiro deles, de que transparência exige disposição de abertura por parte de quem detém o poder, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce. O segundo ângulo da questão refere-se à disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

Quanto ao primeiro elemento, ele significa que deve haver uma disposição da administração pública de se abrir e de mitigar a tradicional cultura de segredo e falta de transparência de suas ações e de sua gestão. Esse processo envolve não apenas a transparência, mas também o aumento da permeabilidade do Estado, como por meio de mecanismos que garantam que demandas da sociedade possam chegar e influenciar a atividade pública. O passo seguinte desse processo seria o efetivo envolvimento da sociedade na coisa pública, por meio de mecanismos de participação social. A transparência, em ambos os casos, é vista como uma base essencial para que esses processos se tornem efetivos.

Em linhas gerais, um dos aspectos que permeia essa discussão apresentada é a ideia de que a transparência pode ser entendida como a operacionalização do direito de acesso à informação. Para Angélico (2012), a expressão “acesso à informação pública” corresponde à materialização do conceito de transparência pública. No ordenamento jurídico brasileiro, esse direito, já previsto nos artigos 5º, 37 e 216 da Constituição Federal, foi regulamento por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Acerca desse ponto, Lopes (2007, p. 11) considera que:

Ora, se a informação é um bem público, há um papel do governo muito importante para sua provisão, a exemplo do que ocorre com os demais bens públicos. Do mesmo modo, o acesso à informação pública não é um bem em si mesmo, não é exatamente um daqueles “direitos inatos”. É fato que, em sociedades democráticas, deve existir um direito básico de acesso à informação, de expressão e de conhecimento das atividades governamentais

– portanto, há claro incentivo à promoção da transparência e da abertura nos governos de Estados democráticos.

Da mesma maneira, Gruman (2012, p. 104) destaca que:

(...) o acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública.

Complementarmente, a organização Transparência Internacional (2009, p. 44), define que “a transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações” – tradução nossa. Como afirmado, essas definições enfatizam a ideia de transparência como uma forma de operacionalizar o acesso à informação pública em todos os níveis de governo, incluindo acesso aos detalhes sobre o que, onde e como estão sendo feitos os gastos públicos. Assim, a finalidade da transparência pode ser alcançada quando a sociedade e demais *stakeholders* têm acesso a informações públicas que podem ser utilizadas para os mais diversos fins.

2.2 Transparência no contexto das TIC

Pode-se também explorar o conceito de transparência segundo uma perspectiva tecnológica. Considerando que o Portal é um exemplo de uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para o fomento à transparência pública, Baxandall e Magnuson (2008) criaram dois conceitos de transparência a partir do estudo de portais de transparência dos governos estaduais norte-americanos.

Para eles, o conceito de transparência 1.0 aplica-se a situações nos quais os cidadãos têm acesso a informações incompletas (informações limitadas sobre gastos públicos que não estão abertas e não podem ser coletadas), dispersas (apenas cidadãos que conseguem visitar vários *websites* governamentais podem obter informações sobre gastos públicos) e o portal de transparência é útil apenas para aqueles que já sabem nele navegar e conhecem como funciona o Estado e seu orçamento. Por outro lado, a transparência 2.0 relaciona-se à presença de informações compreensivas e detalhadas, que estão disponibilizadas em consultas simples e por meio de uma navegação intuitiva em um único site que congrega todas as informações sobre despesas públicas federais, estaduais ou municipais.

Em qual dessas categorias se encaixaria o Portal da Transparência? Podemos afirmar que ele disponibiliza, por exemplo, os gastos do governo federal. Porém, não é possível afirmar, de imediato, se tais informações estão apresentadas de maneira compreensiva e se a navegação no Portal é intuitiva. Deve-se considerar também que o Portal apresenta diversos detalhes sobre os gastos do governo federal, entretanto, há diversas informações que também são essenciais para o controle social que se encontram dispersas por outros portais federais.

Um exemplo disso são os registros de voos feitos pela Força Aérea Brasileira (FAB), que estão detalhados apenas no portal da FAB. O Portal da Transparência apresenta um link na sua seção “Rede de Transparência” para essas informações, mas ele não está facilmente acessível e exige que o usuário tenha de acessar outro domínio, contribuindo para a dispersão das informações por diversos websites governamentais. De toda maneira, a seção deste artigo que apresenta os resultados da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência abordará elementos que poderão ajudar a responder essa pergunta.

Ainda assim, vale destacar que existe um compromisso internacional, firmado pelo Governo Federal por meio da CGU no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP – Open Government Partnership), para a reestruturação do Portal da Transparência que envolve justamente esses elementos. O objetivo desse compromisso é:

Aperfeiçoar o Portal da Transparência, melhorando sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos e tornando-o mais interativo e acessível, de modo a facilitar a navegação para seus diferentes públicos. Todas as informações que fazem parte do escopo do sítio serão mantidas. Serão criadas ferramentas intuitivas de busca. O novo Portal deve também ser capaz de incorporar tecnologias inovadoras e responder às crescentes expectativas da sociedade. Haverá, ainda, reestruturação das bases de dados do Portal, integrando-as de modo a garantir a manipulação de grandes volumes de dados de forma mais dinâmica e eficiente (BRASIL, 2013, p. 20).

Logo, pode-se afirmar que já existe um objetivo de aproximar o Portal da Transparência ao conceito de transparência 2.0 proposto por Baxandall e Magnuson (2008). Nesse debate, Lopes (2007, p. 26) considera que as TIC podem ser utilizadas para o empoderamento da sociedade civil:

tais tecnologias possuem grande potencial para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o governo e o cidadão, tornando esse último agente muito mais poderoso em ambientes democráticos.

No caso do Portal, uma das principais finalidades, entre outras, é a de se obter subsídios para a prática do controle social. E o que motivaria o cidadão a obter informações públicas? De acordo com Newbold (2011, p. 549):

(...) os cidadãos querem saber o que o governo está fazendo, como o governo está gastando as receitas arrecadadas e como o governo está abordando maneiras de melhorar a segurança pública, a economia, o bem-estar e outros interesses públicos que afetam direta e indiretamente a vida de todos (com adaptações) - tradução nossa.

Newbold (2011) também aborda a questão de que a transparência pode ser um meio de garantir a confiança dos cidadãos no governo ao fornecer aos indivíduos e grupos da sociedade o máximo de informações

possíveis. Essa seria uma primeira aproximação entre os conceitos de transparência e *accountability*, pois se entende que cidadãos e grupos bem informados têm maiores condições de fiscalizar os atos, as decisões e os gastos públicos. E governos e políticos que sejam responsivos à sociedade podem ter mais chances de aumentar a confiança dos cidadãos na sua gestão.

2.3 Transparência, controle social e *accountability*

A partir desse ponto, é possível retomar a discussão de Vaz, Ribeiro e Matheus (2010) iniciada no primeiro tópico e apresentar a segunda visão do conceito de transparência por eles abordado, que se relacionaria ao conceito de *accountability*, pois:

com a informação disponível e clara sobre o ente público, o cidadão pode controlar os atos da Administração Pública e estar mais preparado para exercer seus direitos de participação. Accountability, que, grosso modo, se refere à prestação de contas e à definição dos objetos sobre as quais se prestarão contas juntamente com a sua responsabilização (Levy, 1999), vem juntamente com a transparência das ações que gera confiança entre os governos e a sociedade. Por esses conceitos serem próximos e interdependentes, diversos autores definem transparência a partir do conceito de accountability. Prado e Loureiro (2006) discorrem que na literatura frequentemente a transparência é associada automaticamente à prestação de contas e accountability (Vaz & Ribeiro & Matheus, 2010, p. 51).

Nesse contexto, Abrucio e Loureiro (2004, p. 1) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são estrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

O'Donnell (1998) considera a existência da *accountability* vertical e horizontal. A primeira se relaciona à dimensão eleitoral, ou seja, pressupõe a existência de um mandato para que os representados possam avaliar a atuação dos governantes, de modo a reconduzi-los ou puni-los com a sua perda. A horizontal, por sua vez, difere da vertical devido, principalmente, aos atores envolvidos no processo, não sendo mais uma relação entre representante e representado, mas sim entre agências e Poderes do Estado.

A *accountability* horizontal refere-se “(...) ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros” (Miguel, 2005, p. 27). Ela envolve, por exemplo, o controle exercido pelas agências do Estado, como a Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Uma terceira classificação de *accountability* é proposta por Peruzzotti e Smulovitz (2001). A *accountability* societal é o controle exercido pelos meios de comunicação, por organizações não governamentais e, principalmente, pelos cidadãos. Percebe-se, portanto, que a definição de *accountability* societal se assemelha àquela de controle social.

Angélico (2012, p. 34) aponta como um conceito inicial de *accountability* um regime eficaz de responsabilização, prestação de contas e, dependendo do caso, sanções. Schedler (1999) também identifica três elementos essenciais para a eficácia da *accountability*: informação, justificação e punição. Nesse contexto, podemos afirmar que o controle social é uma das maneiras pelas quais se expressa a *accountability*, que possui, por sua vez, uma amplitude e uma dimensão teórica de maior abrangência.

Portanto, para fins de definição, controle social pode ser entendido como o ato de os cidadãos e a sociedade civil se envolverem na gestão, na fiscalização e no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Duarte (2006) entende controle social como os mecanismos e as formas de controle dos cidadãos e da sociedade sobre as ações do Estado. A CGU o considera como “a participação do cidadão na gestão pública, no planejamento, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania” (Brasil, 2009, p. 16).

Nesse contexto de discussão dos conceitos de transparência, *accountability* e controle social, Abrucio e Loureiro (2004, p. 7) consideram que:

O controle social é uma forma de accountability vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coibam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos.

Efetivamente, o acesso à informação pública é vital para o empoderamento da sociedade (Lopes, 2007). Vaz (2003, p. 95) afirma que “a participação e o controle social sobre o governo dependem fundamentalmente da circulação de informação”. Baseando-se nessas definições que aproximam transparência de *accountability*, Angélico (2012, p. 25) constata que a transparência “(...) tem relação com fluxo de informação, mas também com qualidade da informação (melhorar a compreensão) e com o uso dessa informação (favorecer a *accountability*)”. Para ele, a transparência não é um fim em si mesmo, mas um meio para que se conheça mais detalhadamente o que ocorre no interior das organizações.

Sendo assim, neste trabalho, a transparência pública pode ser definida como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo, assim, que a sociedade possa utilizá-las para os fins almejados. No caso específico do objeto de pesquisa deste trabalho, um dos principais usos para as informações publicadas no Portal da Transparência é o de subsidiar a prática do controle social. Portanto, a transparência não seria um fim em si mesmo, mas uma maneira por meio da qual os cidadãos poderiam conhecer e acompanhar melhor, por exemplo, a aplicação do dinheiro público federal.

Por fim, pode-se afirmar que, para os fins deste trabalho, a *accountability* é um processo democrático que

estabelece ao poder público (e agentes públicos) a obrigação de informar e se abrir ao público, de prestar contas a respeito de sua atuação, de explicar e justificar suas ações, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de sofrer as devidas sanções com a consequente adoção de medidas para corrigir a ação/situação. Em resumo, *accountability* envolve o dever de ser transparente, de prestar contas, de ser responsivo perante a sociedade, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de arcar com as devidas sanções.

3. Procedimentos metodológicos

A metodologia adotada foi a realização de um *websurvey* com os usuários do Portal da Transparência. A realização da pesquisa foi possível devido à parceria firmada entre a UnB e a CGU, formalizada por meio do Acordo de Cooperação nº 3/2013. A pesquisa era conduzida de forma anônima e qualquer cidadão-usuário poderia respondê-la. O questionário estava hospedado no domínio da Universidade de Brasília (<http://pesquisa.unb.br>) e um link para ele era disponibilizado no canto superior direito – na seção “+ Transparência” - da página inicial do Portal da Transparência (<http://www.transparencia.gov.br>).

A pesquisa foi oficialmente lançada no dia 10 de fevereiro de 2014 e finalizada no dia 11 de abril de 2014. A divulgação que perdurou por esse período foi realizada nas redes sociais, seja pelo compartilhamento do questionário, seja pelo perfil oficial da CGU no Facebook e no Twitter.

Especificamente sobre a divulgação, além do *link* no Portal, a CGU realizou, no total, oito postagens no seu perfil oficial do Facebook, trinta e quatro no Twitter e publicou uma nota de imprensa¹ sobre a Pesquisa, que repercutiu em vários veículos de comunicação da mídia, como no portal da Exame.com². Além disso, o sistema de pesquisa permitia ao usuário que, finalizando o questionário, pudesse compartilhá-lo em algumas redes sociais (Facebook, Twitter e Google+).

O questionário foi formulado tendo em vista três procedimentos distintos, mas complementares entre si. O primeiro envolveu um estudo do conteúdo do Portal da Transparência, cujo objetivo foi detalhar as informações, seções e subseções existentes a partir de sua *homepage*. Essa etapa era essencial para se ter um real conhecimento do que existe no Portal e como esse conteúdo está apresentado e organizado.

O segundo foi o estudo das estatísticas de acesso ao Portal. As informações foram disponibilizadas por meio do acesso à ferramenta *Google Analytics*, que monitora o número de acessos ao Portal. Dessa maneira, era possível saber quais são as seções e os conteúdos mais acessados, além de informações sobre as origens dos acessos, tais como país e cidade de procedência.

A última etapa já envolvia a criação do questionário em si, a partir do aprendizado advindo dos outros dois procedimentos e das discussões teóricas realizadas. Ele foi elaborado no âmbito do Grupo de Pesquisas em

1 <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2014/noticia01014.asp>

2 <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/cgu-lanca-pesquisa-para-avaliar-portal-da-transparencia>

Democracia Digital do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Diversos questionários de pesquisas de opinião pública também foram analisados, de maneira a auxiliar na formulação das perguntas e suas alternativas. Dentre esses, destacam-se os do LAPOP (2008, 2010, 2012), CESOP-ESEB (2006), Stabile (2012) e Senado Federal (2013).

Sobre a apresentação das perguntas, foi decidido que elas seriam apresentadas em blocos. Decidiu-se por apresentar as perguntas em cinco páginas/blocos, desde que as questões de cada bloco tivessem um conteúdo similar. Com isso, garantia-se também que, em caso de abandono do questionário em páginas posteriores à primeira, o sistema salvaria os dados das páginas anteriores.

Cada bloco do questionário reunia objetivos específicos, a saber: o primeiro bloco envolvia, por exemplo, perguntas gerais sobre satisfação com a democracia, participação política e digital e pertencimento a grupos e associações; o segundo, uma avaliação geral sobre o Portal; o terceiro, uma avaliação específica; o quarto, questões sobre controle social, realização de denúncias e utilização e avaliação de mecanismos de participação política tradicional e pela internet; e o quinto, perguntas gerais sobre perfil do usuário. A última pergunta do questionário era aberta e permitia ao usuário escrever qualquer tipo de sugestão que gostaria de fornecer para a melhoria do Portal da Transparência. Por fim, apenas a primeira pergunta do questionário, que demandava a frequência de acesso ao Portal, era obrigatória, pois visava separar os usuários que o acessam daqueles que, porventura, nunca o tinham acessado.

Acerca do tratamento estatístico dos dados, adotou-se o procedimento de análise exploratória de dados, que consiste em examinar os dados obtidos antes da aplicação de técnicas mais específicas de análise de dados, visando descrever os principais achados e as características da amostra por meio do uso de gráficos, quadros e tabelas.

Após o término da pesquisa, os dados foram exportados do *software Lime Survey* em formato compatível com o software estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). O tratamento do banco de dados e as análises foram todas feitas no SPSS com apoio suplementar do *Microsoft Office Excel 2010 e 2013*.

Quando a base foi extraída da plataforma de pesquisa, ela possuía 11.616 entradas, visto que contabilizava também aqueles usuários que simplesmente entraram na página do questionário, mas não responderam nenhuma pergunta. Assim, as “não respostas”, foram entendidas como perguntas que o usuário teve acesso, mas que, por algum motivo, não as responderam, sendo classificadas nas tabelas de frequência como “não respondeu”.

4. Análise dos resultados

Esta seção detalha alguns dos resultados obtidos com a Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência. O foco é nos resultados relacionados à avaliação dos usuários quanto aos aspectos específicos do Portal,

tais como a origem geográfica do respondente da pesquisa, a frequência e o perfil de acesso, a confiabilidade e compreensão das informações, as seções mais acessadas e as preferências quanto ao nível de detalhamento das informações. A parte final da seção detalha a categorização das sugestões de melhorias para o Portal apresentadas pelos respondentes.

Sobre o perfil do respondente da pesquisa, do total de respostas utilizadas para a análise (1.649), identificou-se que 98% delas vieram do Brasil e 33 de outros países. A localização geográfica dos respondentes foi obtida por meio do serviço *GeoIP2 Omni Web Service da MaxMind*. Em relação aos respondentes que se encontravam no Brasil, foi feita uma comparação entre a proporção de respondentes da pesquisa e a proporção dos usuários do Portal da Transparência por unidade federativa. Verificou-se que existe convergência entre tais proporções. Para a pesquisa, a convergência entre essas proporções é importante para a validade dos resultados encontrados.

Os dados sobre a proporção dos usuários do Portal foram obtidos por meio da ferramenta *Google Analytics*. Foram extraídos os dados apenas do período no qual a pesquisa ficou disponível (10 de fevereiro a 11 de abril de 2014). É bom mencionar que, nesse período, o Portal obteve mais de 2 milhões de visitas, originadas por 1.3 milhão de usuários únicos que geraram mais de 26 milhões de visualizações de páginas.

Ainda quanto ao perfil dos respondentes, 41% são servidores ou empregados públicos, constituindo a ocupação dominante. A segunda maior categoria corresponde à de estudantes, com 14%, seguida de assalariados do setor privado, com 11%. Dos servidores/empregados públicos, 57% deles trabalham na esfera federal e, se o critério for o de Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário), 90% deles pertencem ao Executivo.

Dos respondentes, 61% são homens e 36%, mulheres. A respeito da escolaridade, uma alta proporção (70%) possui, no mínimo, ensino superior completo. Se somarmos os que possuem ensino superior incompleto, esse percentual sobe para aproximadamente 85%. Os que possuem ensino médio, completo ou incompleto, somam apenas cerca de 10%.

Quanto ao critério de renda individual bruta mensal, quase metade dos respondentes (49%) recebem mais de 3.401 reais e 34% recebem entre 681 e 3.400 reais. A faixa de idade com a maior proporção de respondentes é a de 25 a 34 anos, correspondendo a 35% do total. A faixa de 15 a 24 anos totaliza 12% e a de 35 a 44 anos, 21%. A média de idade dos respondentes é de 38 anos.

De acordo com esses dados, pode-se concluir que o perfil dos respondentes de certa maneira espelha o perfil daqueles que participam política e tradicionalmente, visto que o perfil encontrado é de pessoas de média e alta renda e escolaridade. Esse entendimento se aproxima do modelo da centralidade da participação política. Sobre ele, Avelar (2007, p. 270) afirma que:

(...) a participação na política seria apenas mais um atributo dos indivíduos de maior centralidade, aqueles com maiores recursos materiais (dinheiro) e simbólicos (prestígio, educação), essências do arsenal de vantagens sociais e psicológicas que proveem um capital de autoconfiança aos indivíduos (...).

Tendo em vista o perfil dos respondentes, é importante analisar alguns detalhes sobre o acesso ao Portal. Foi demandado aos usuários a frequência com que eles acessavam o Portal. Dos respondentes, 21% o acessam periodicamente (quase diariamente ou pelo menos uma vez por semana), 14% pelo menos uma vez por mês, 33% o acessam sem uma frequência definida e 23% nunca o acessaram. Tais informações foram cruzadas com uma pergunta que procurava identificar a característica do perfil de acesso do usuário³, cujos dados estão apresentados na próxima tabela.

Tabela 1. Pergunta G02: Você acessa o Portal da Transparência principalmente como um(a)

Categorias	Frequência	Proporção (%)
Cidadão(ã), por curiosidade e/ou para conhecer os gastos públicos	377	32,6
Cidadão(ã), para acompanhar e/ou fiscalizar os gastos públicos	363	31,3
Profissional do setor público, para obter informações para o meu trabalho	209	18,0
Pesquisador(a) ou estudante, para acessar os dados do Portal da Transparência	77	6,6
Membro de organização da sociedade civil, para obter informações para o meu trabalho	44	3,8
Profissional do setor privado, para obter informações para o meu trabalho	43	3,7
Jornalista, para obter informações para o meu trabalho	9	0,8
Outros	14	1,2
Não sabe / Não respondeu	22	1,9
TOTAL	1158	100

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Existiam oito opções de respostas para esta pergunta, que foram agrupadas em três categorias no próximo gráfico: perfil cidadão (1-por curiosidade e/ou para conhecer os gastos públicos, 2-para acompanhar e/ou fiscalizar os gastos públicos); perfil profissional (3-do setor privado, 4-do setor público, 5-jornalista, 6-ativista social ou membro de organização da sociedade civil, para obter informações para o trabalho); e perfil pesquisador/estudante (7-pesquisador e/ou estudante e a categoria “8-outros” da pergunta).

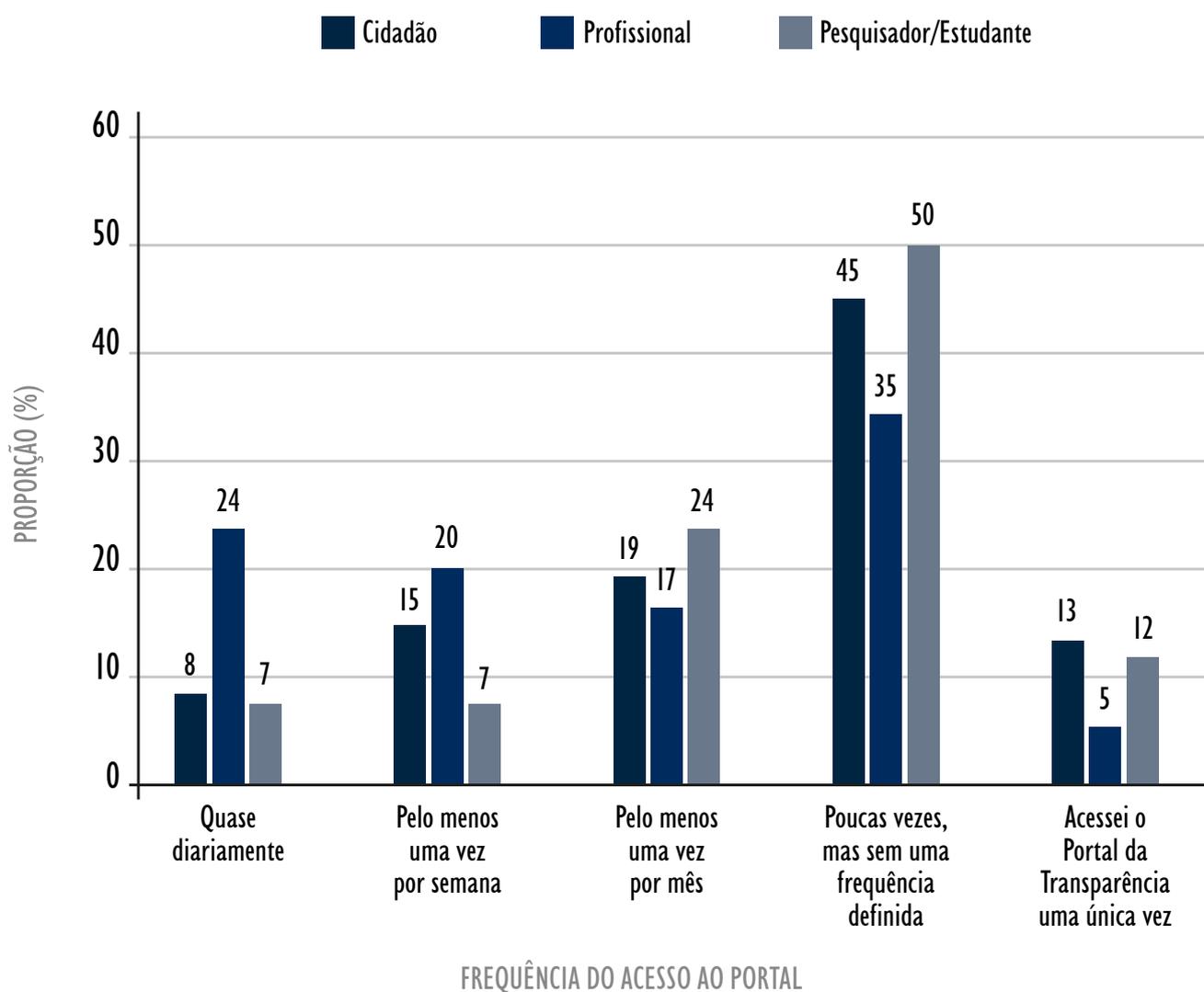
No agregado por perfil, cerca de 65% dos respondentes que acessam o Portal o fazem na qualidade de cidadãos, seja para conhecer ou acompanhar os gastos públicos (33%) ou com um objetivo mais amplo e ligado ao controle social, que é o de acompanhar e fiscalizá-los (32%). 27% dos respondentes o acessam tendo em vista fins profissionais. A categoria de acesso “pesquisador/estudante” possui uma proporção baixa, de apenas 8% dentre o total de perfis.

3 A pergunta era: “você acessa o Portal da Transparência principalmente como um(a):”

Como a maior parte dessa categoria é composta por respondentes que se identificaram como pesquisador ou estudante, pode-se analisá-la como um perfil de acesso para fins acadêmicos e de pesquisa. Entretanto, como essa não é a perspectiva a ser explorada neste trabalho, optou-se por não se aprofundar nessa questão, visto que o objetivo é analisar as respostas obtidas considerando o acesso para fins profissionais e de cidadania.

O próximo gráfico apresenta o cruzamento entre os perfis e a frequência de acesso ao Portal. Para os três perfis de acesso, acessar poucas vezes, mas sem uma frequência definida é a periodicidade de acesso mais recorrente. Apenas 23% dos cidadãos o acessam periodicamente, ou seja, quase diariamente ou pelo menos uma vez por semana. No caso do acesso para fins profissionais, a proporção de acesso periódico é mais elevada, sendo de 44%.

Gráfico 1. Proporção da frequência de acesso ao Portal por perfil de acesso



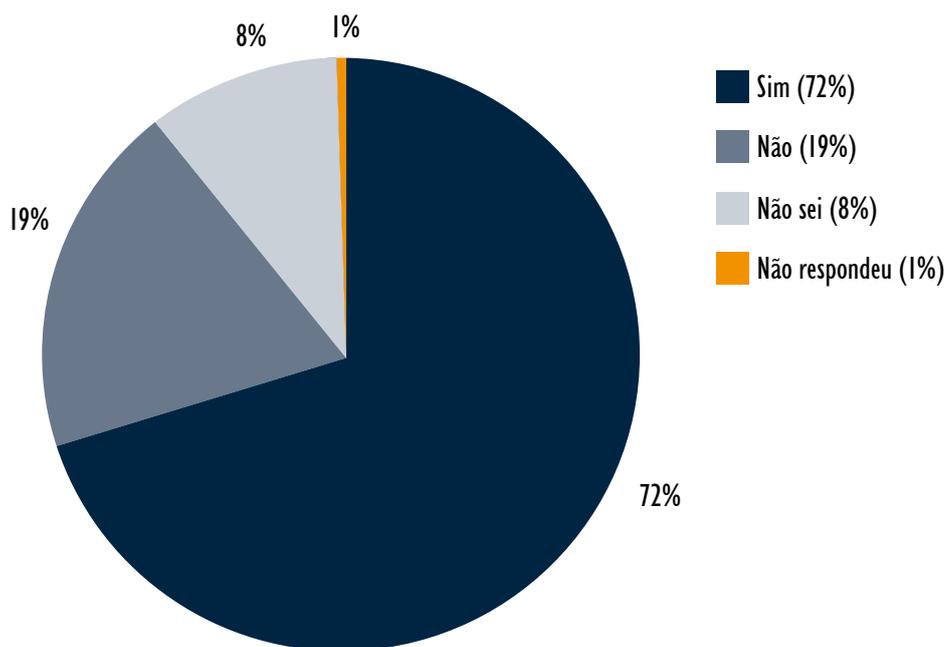
Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Vale notar, por exemplo, em comparação com a pesquisa efetuada com os usuários do Portal da Câmara dos Deputados, os percentuais para o perfil de acesso ao Portal foram bastante similares (fins de cidadania: 67,6% e fins profissionais: 24,3%) (Stabile, 2012).

Quando demandados se o Portal da Transparência é uma ferramenta eficaz para a divulgação dos gastos do Governo Federal, 72% dos respondentes responderam positivamente, o que demonstra que o Portal é um bom mecanismo para essa divulgação. Esses dados estão apresentados no próximo gráfico. Para elucidar essa questão, as informações sobre frequência de acesso e eficácia do Portal foram cruzadas. A descoberta foi que quanto maior a frequência de acesso, maior a proporção de respondentes que concordam que o Portal é eficaz. Quase 83% dos respondentes que acessam quase diariamente concordam com sua eficácia. No outro extremo, 56% dos respondentes que o acessaram uma única vez concordam com sua eficácia.

Essa informação revela que a opinião do respondente acerca da eficácia do Portal pode estar diretamente relacionada ao seu uso. Ou seja, respondentes que são usuários frequentes e que já conhecem mais profundamente o Portal concordam com sua eficácia. Por outro lado, os que pouco o acessam, talvez pela pouca familiaridade, desconfiança ou dificuldade em usá-lo, tendem a discordar em maior proporção de sua eficácia. A partir desses resultados e dessa discussão, pode-se entender a eficácia como a capacidade de alcançar os objetivos que levaram determinado usuário a acessar o Portal, como por exemplo, encontrar determinado informação ou dado, independentemente do esforço e dos recursos empreendidos para obtê-lo.

Gráfico 2. Você considera que o Portal da Transparência é uma ferramenta eficaz para a divulgação dos gastos do Governo Federal?

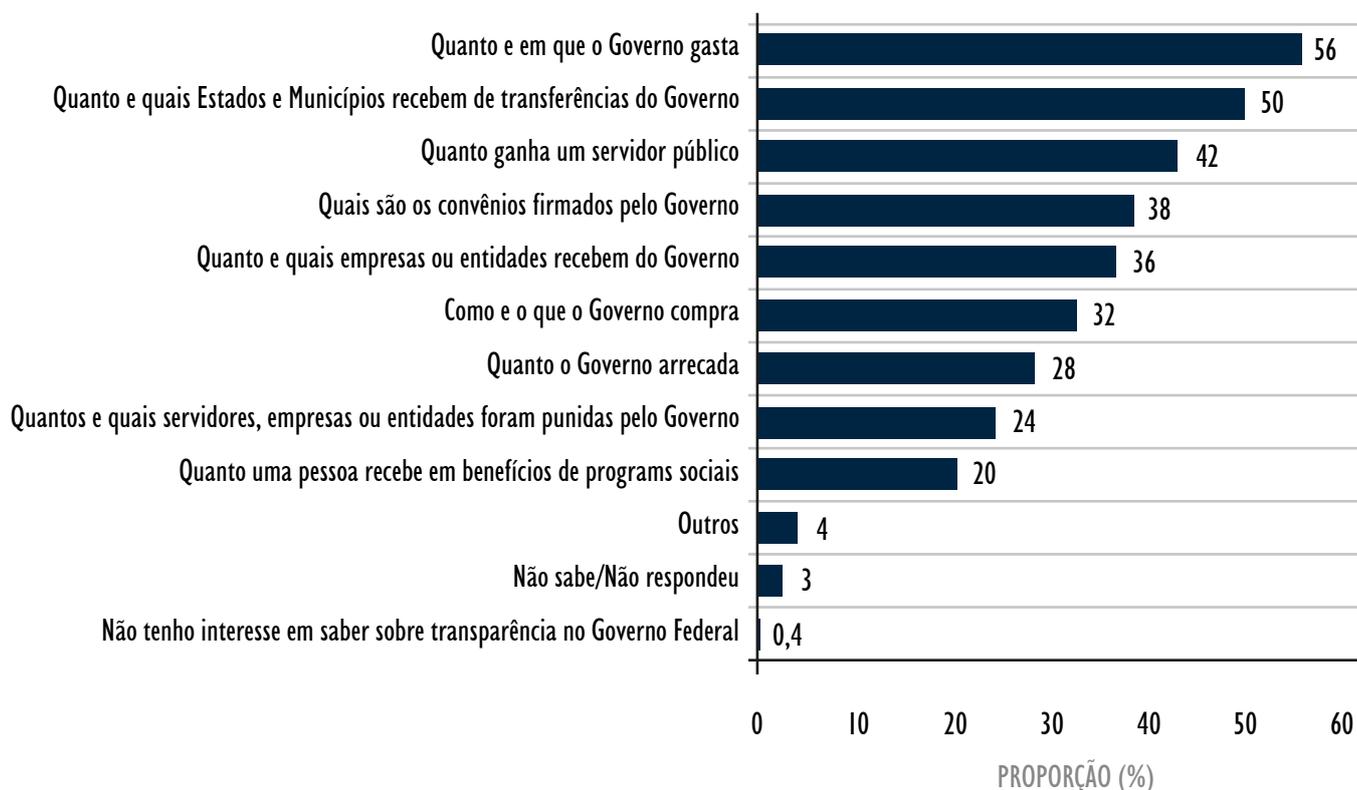


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Tendo em vista que o Portal é considerado um bom instrumento e que há o acesso predominante de cidadãos, é importante saber também o que os respondentes costumam acessar no Portal. Para isso, foi feita uma pergunta de múltipla escolha que demandava os conteúdos que o respondente acessava (gráfico 3).

Dentre as categorias, nota-se o elevado interesse em saber quanto e em que o governo gasta diretamente (56% dos respondentes o acessam) e uma preocupação também expressiva com os recursos que são repassados aos Estados e Municípios pelo Governo Federal, tais como as transferências de recursos para saúde e educação (50%). A consulta sobre servidores, apresentada como “quanto ganha um servidor público”, é de interesse de 42% dos respondentes, o que contrasta com os acessos totais ao Portal, pois, de acordo com o Google Analytics do Portal, a consulta de servidores é responsável por 61% do total de visualizações das páginas do Portal. Mesmo se considerarmos a métrica de visualizações de páginas únicas, a consulta de servidores é ainda dominante, respondendo por 49% do total. A segunda seção mais acessada é a de “despesas diárias”, contando com 10% do total de visualizações de páginas e 14% no caso de visualizações de páginas únicas.

Gráfico 3. Proporção de acesso aos conteúdos do Portal da Transparência⁴



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Se as informações sobre os conteúdos acessados pelos respondentes forem cruzadas com os perfis de acesso, encontramos que, para todos os perfis, os dois tópicos mais acessados são os mesmos: “saber quanto e em que o governo gasta” e “saber quanto e quais Estados ou Municípios recebem de transferências do

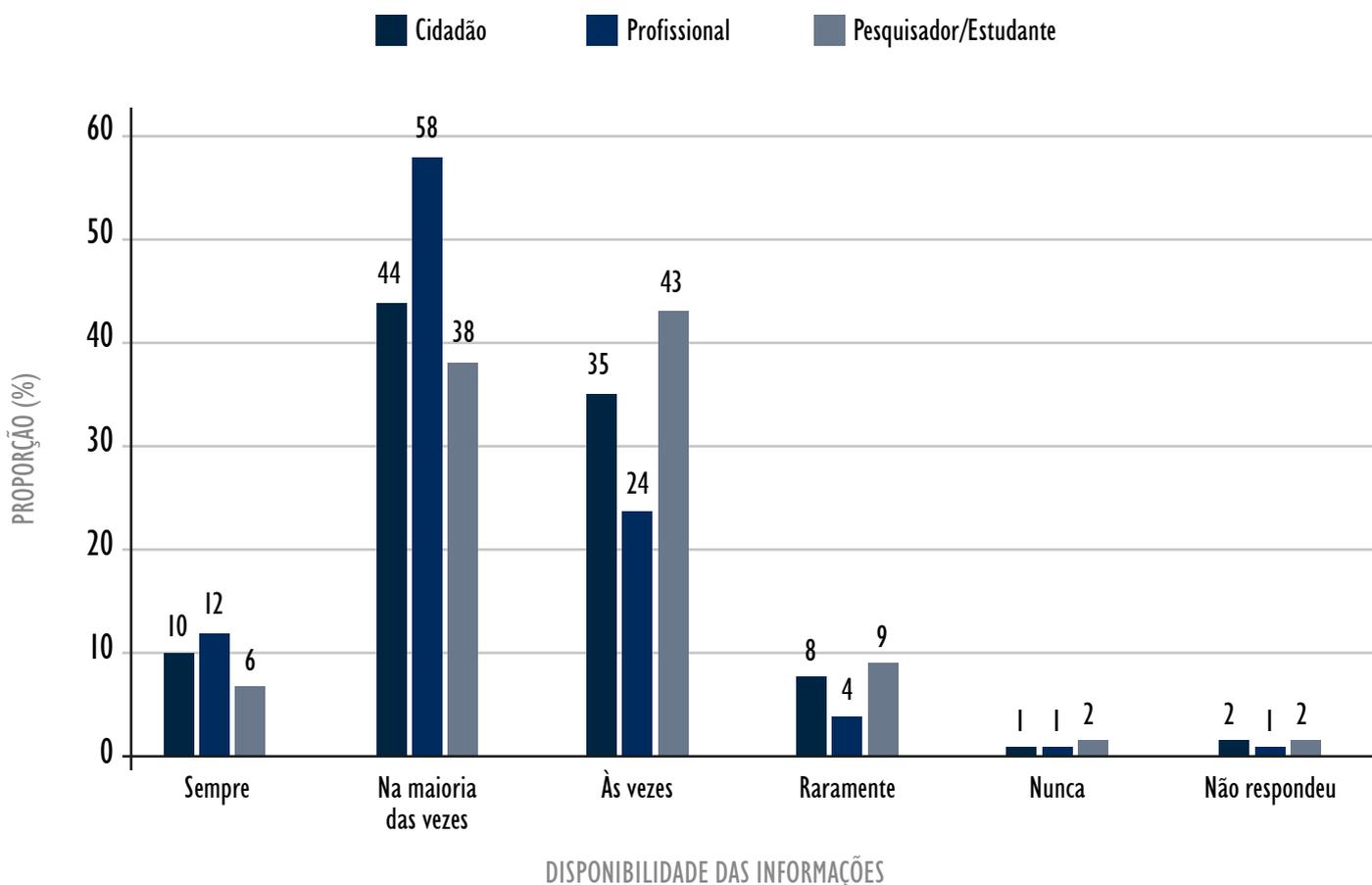
⁴ Pergunta: “Eu acesso o Portal da Transparência do Governo Federal para saber:”.

governo federal”. Ou seja, em relação ao conteúdo acessado, não há diferenças muito significativas entre os perfis de acesso.

A diferença mais marcante é em relação ao acesso ao assunto convênios. 51% dos respondentes profissionais acessam essa consulta, enquanto que quase 35% do perfil cidadão acessam esses dados. Uma possível explicação é que o acesso profissional é constituído, em sua grande maioria, por servidores públicos (74%) e essa é uma consulta bastante utilizada por gestores públicos, pois é uma boa ferramenta para saber quando ocorre a liberação de alguma quantia para um convênio firmado, por exemplo, entre o governo federal e um município.

Um dos pressupostos do conceito de transparência aqui adotado é de que não basta o usuário ter acesso à ferramenta de transparência. É necessário também que ele consiga navegar por ela para encontrar e entender as informações que procura. Sobre isso, o próximo gráfico demonstra que apenas um baixo percentual dos respondentes afirmou sempre encontrar as informações que procura. Grande parte da proporção está concentrada naqueles que encontram as informações na maioria das vezes ou somente às vezes. Isso indica haver algum tipo de dificuldade envolvendo a arquitetura de informação e a navegação no Portal.

Gráfico 4. Pergunta: Com qual frequência você encontra as informações que procura no Portal da Transparência?

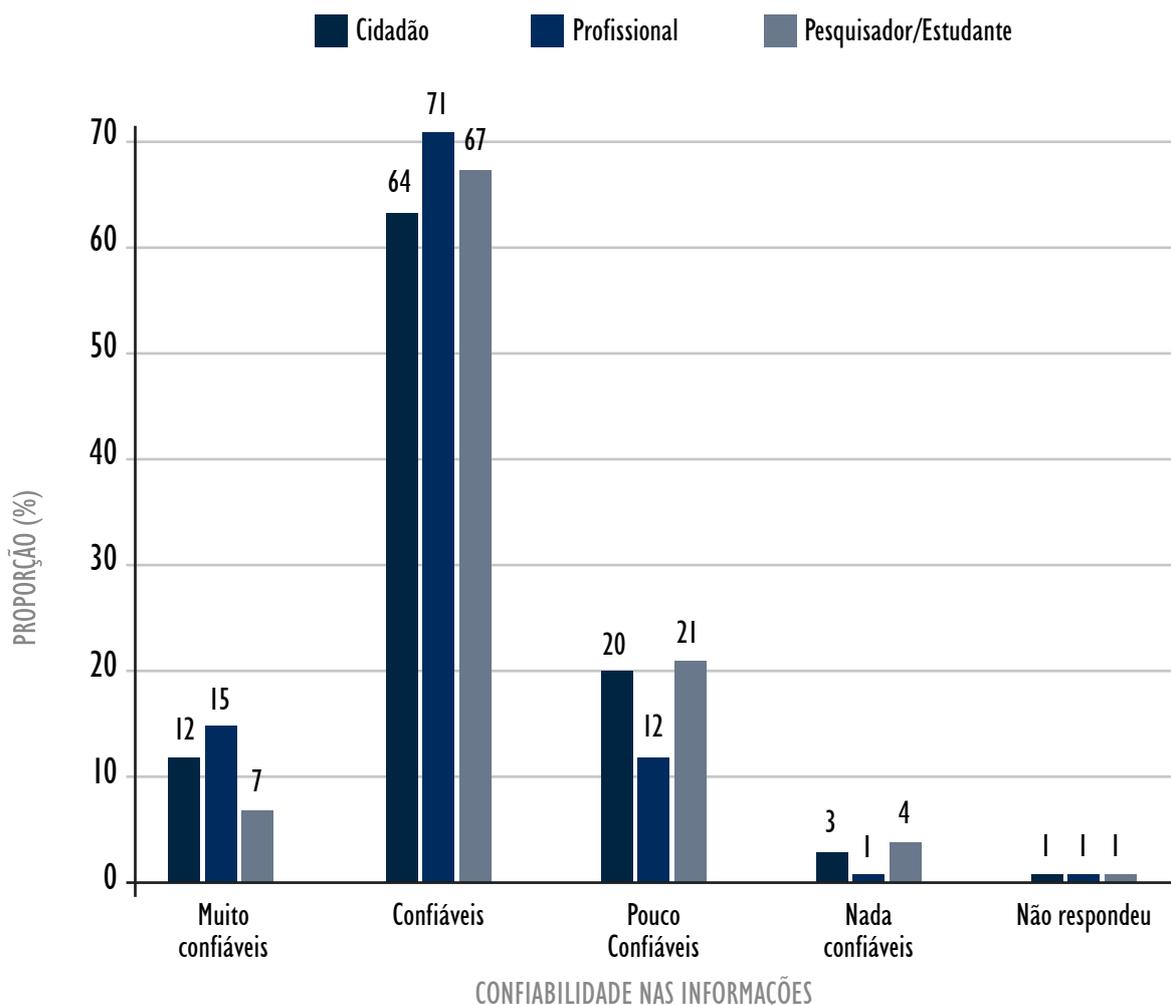


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Além disso, há diferenças entre os perfis de acesso. Por exemplo, no perfil profissional, a proporção com que encontram sempre ou na maioria das vezes as informações que procuram é de 70%. No caso do perfil cidadão, ela é de 54% e para o perfil pesquisador/estudante, de 44%. Uma possível explicação é que os respondentes que o acessam com fins profissionais já são mais familiarizados com o Portal e possuem um domínio melhor do funcionamento e organização do orçamento, dos gastos e finanças públicas federais. Esse maior conhecimento se traduz também na confiança que os respondentes possuem nas informações do Portal (gráfico 5).

No caso do acesso profissional, 86% deles consideram as informações do Portal muito confiáveis ou confiáveis. No acesso cidadão, essa proporção é de 76% e no acesso “pesquisador/estudante”, 74%. Isso significa que as informações possuem, para todos os perfis, uma razoável confiabilidade.

Gráfico 5. Avaliação dos respondentes, por perfil de acesso, a respeito da confiabilidade nas informações do Portal⁵



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

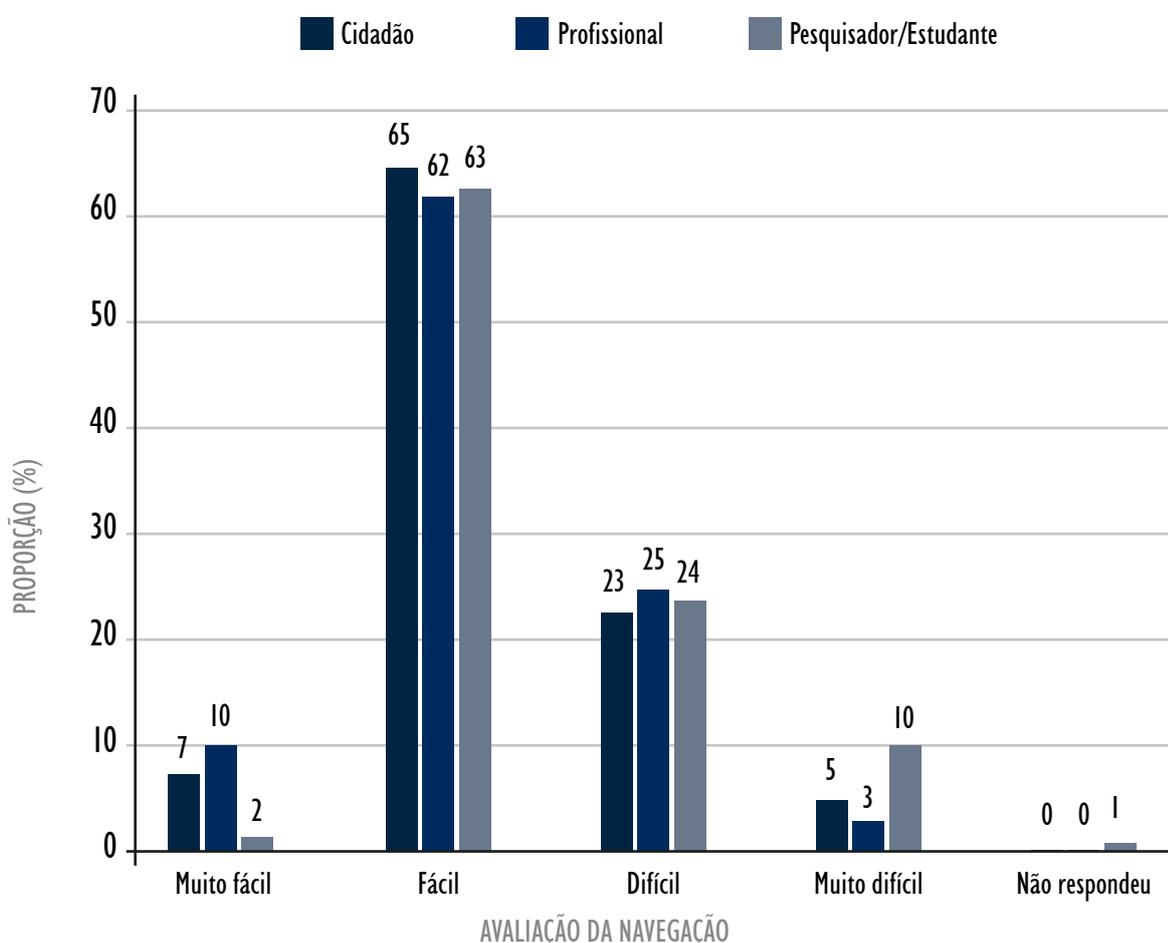
5 Pergunta: “Como você considera as informações do Portal da Transparência?”

Portanto, podemos afirmar que o usuário profissional é aquele que encontra com maior facilidade as informações, enquanto que o perfil “pesquisador/estudante” enfrenta mais dificuldades para encontrá-las e para navegar pelo Portal. Essas conclusões parecem estar refletidas na confiabilidade das informações, ou seja, o perfil “pesquisador/estudante”, por ter dificuldade em navegar e em encontrar aquilo que procura, tende a confiar menos nessas informações. Uma possível hipótese para explicar essa situação é que aqueles que possuem maiores facilidades para navegar e encontrar as informações também são os que confiam mais nos dados publicados.

Os participantes da pesquisa foram demandados a respeito da navegação e da compreensão das informações encontradas no Portal da Transparência. As diferenças percentuais entre os perfis de acesso são pequenas quando o tema é a avaliação sobre a navegação.

72% do acesso cidadão e também do acesso profissional consideram a navegação no Portal muito fácil ou fácil, o que demonstra certa familiaridade com o Portal. É importante ressaltar que, mesmo assim, existe uma alta proporção de respondentes que acham difícil ou muito difícil navegar pelo Portal, variando de 28% a 34% entre os perfis (gráfico 6).

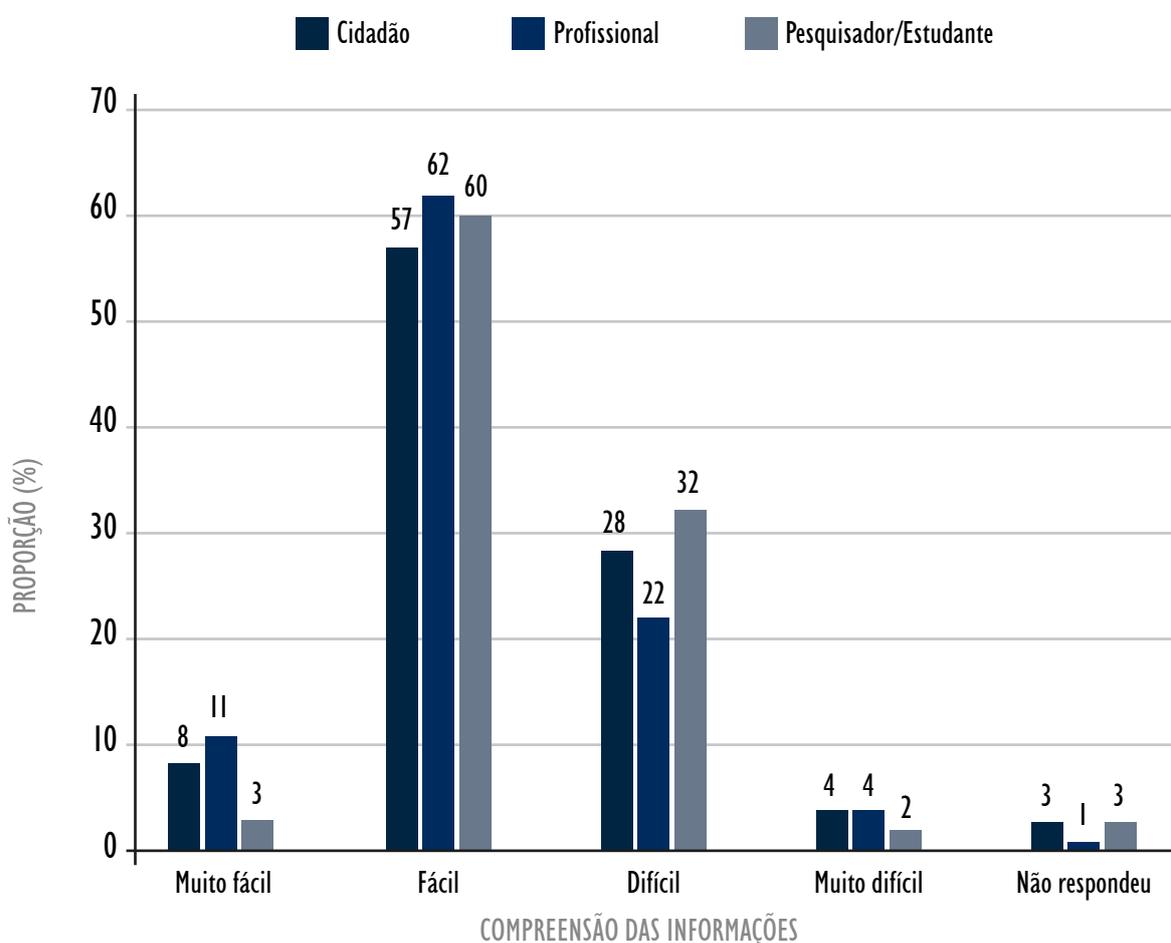
Gráfico 6. Pergunta: “De maneira geral, como você considera a navegação no Portal da Transparência?”



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Outro dado importante é a avaliação a respeito da compreensão dessas informações (gráfico 7). No caso do perfil profissional, 73% deles afirmaram que é muito fácil ou fácil compreender as informações publicadas no Portal. No perfil cidadão e no “pesquisador/estudante”, as proporções são de 65% e 63% respectivamente. Nessa avaliação, a mesma tendência se confirma. Profissionais têm mais facilidades, os cidadãos permanecem como grupo intermediário e o grupo formado majoritariamente por pesquisadores e estudantes possuem maiores dificuldades.

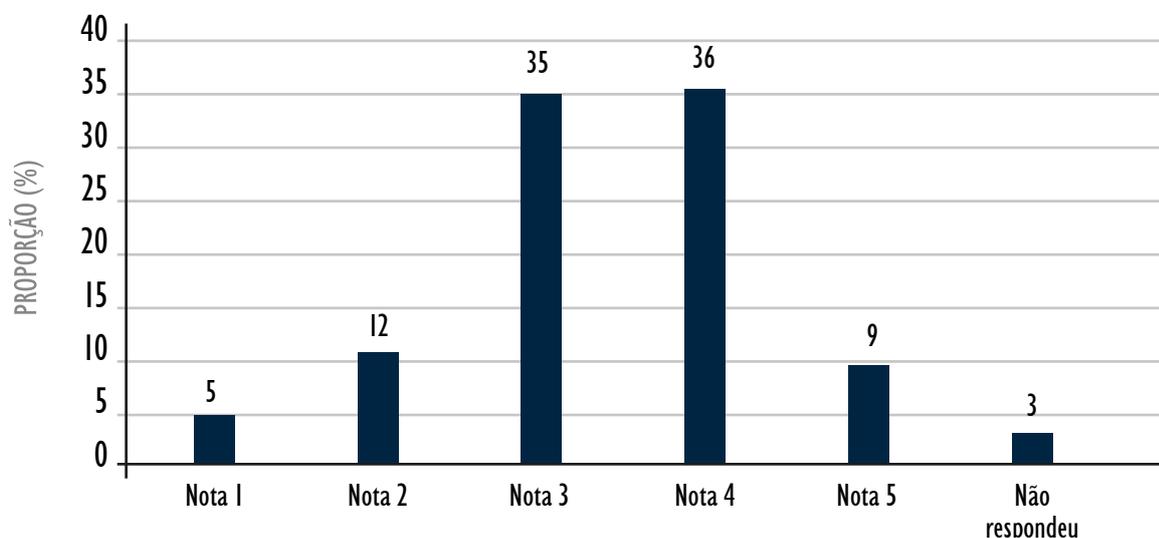
Gráfico 7. Pergunta: “Para você, como é entender as informações encontradas no Portal da Transparência?”



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Uma forma de tentar sintetizar essas avaliações é por meio da atribuição de uma nota geral para a satisfação do respondente com o Portal da Transparência (gráfico 8).

Gráfico 8. Satisfação dos respondentes com o Portal da Transparência⁶



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

No gráfico, a nota 1 era a pior e 5, a melhor. Os dados demonstram que quase metade dos respondentes (45%) avalia positivamente o Portal (notas 4 e 5). Se considerarmos que a nota 1 e 2 são avaliações negativas, apenas 17% dos respondentes o avaliam dessa maneira. Para o nível de satisfação, temos que a nota média foi de 3,32 e a mediana igual a 3.

Ressalta-se que essa nota foi dada por usuários que, em sua maioria, são de alta renda e com ensino superior completo, ou seja, não refletem a maior parte da população brasileira. Ademais, a falta de uma maior proporção na pesquisa de um perfil que se assemelha, de modo geral, à população brasileira pode ser visto como um possível indicativo de que o Portal é acessado apenas (ou com maior frequência) por aqueles com melhores condições e /ou capacidades, tais como de recursos financeiros e tecnológicos, de acesso à internet, de educação/formação e de conhecimento da existência do próprio Portal.

Os respondentes também opinaram sobre a visualização das informações (tabela 1). Os dados mostram que não existe, para nenhum perfil de acesso, uma maioria na preferência por um determinado tipo de visualização de informação em detrimento do outro. Para o perfil cidadão, 42% deles consideram mais importante saber os gastos gerais. Para o perfil profissional, as proporções são similares quanto à importância da visualização dos gastos gerais e específicos. O fato de nenhuma das categorias contar com uma maioria dos respondentes revela que os três tipos de visualização são igualmente importantes para os respondentes.

⁶ Pergunta: "Avalie a sua satisfação com o Portal da Transparência com uma nota de 1 a 5, sendo 1 a pior e 5 a melhor nota."

Tabela 2. Proporção da preferência dos respondentes, por perfil de acesso, a respeito da visualização das informações⁷

Categorias	Cidadão Proporção (%)	Profissional Proporção (%)	Pesquisador/Estudante Proporção (%)
Saber os gastos gerais, como os gastos totais com “educação”	42	33	28
Saber os gastos específicos, como quanto custa a construção de uma escola	29	36	29
Saber os gastos individualizados, como quanto custa um livro	18	20	23
Outros	4	4	8
Não sabe / Não respondeu	7	7	12
TOTAL	100	100	100

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

O questionário contava também com uma pergunta aberta, que demandava as sugestões de melhorias para o Portal⁸ (tabela 2). Ela obteve 614 comentários dos respondentes. Como a maioria dos respondentes realizava mais de uma sugestão, elas foram analisadas, sendo criadas categorias que as agregaram. Por ser uma pergunta que permitia múltiplas respostas, a tabela que apresenta essa categorização não soma 614 comentários nem 100% na proporção.

A tabela demonstra um achado relevante: quase 20% das sugestões se concentram em na categoria “sugestões fora do escopo do Portal”, ou seja, aquelas que extrapolam o foco do Portal e/ou as competências do Poder Executivo Federal. Alguns exemplos são a fiscalização do cumprimento da LAI nos municípios, unificação dos portais de transparência (federal, estadual e municipal), publicação da remuneração de servidores municipais, entre outras.

A categoria “não sabe/ não respondeu” congrega os comentários que não possuem relação com o Portal ou que tratavam de outros assuntos, como comunicação de problemas e irregularidades em municípios e descrédito com a situação política do país.

7 Pergunta: “Quanto à visualização das informações sobre o gasto público, qual delas é a mais importante para você?”.

8 Pergunta: “Para finalizar, quais melhorias você gostaria de sugerir para o Portal da Transparência?”.

Tabela 3. Análise e categorização das sugestões dos respondentes

Categorias	Contagem	Proporção (%)
Sugestões fora do escopo do Portal	116	19
Não sabe / Não respondeu	99	16
Maior detalhamento das informações e gastos	90	15
Outros aperfeiçoamentos	81	13
Divulgação do Portal	80	13
Interação e melhorias no Portal	77	13
Navegação / acessibilidade / design	75	12
Linguagem	54	9
Mecanismos de busca e filtro	53	9
Cruzamento de informações	30	5
Apoio e explicação das informações	27	4
Download de dados	26	4
Melhoria da consulta de servidores	26	4
Apresentação gráfica das informações	23	4
Atualização das informações	22	4

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência (2014)

Sobre o maior detalhamento das informações e dos gastos, alguns exemplos foram a melhoria na divulgação de dados sobre investimentos, cargos comissionados, gastos com a máquina pública, saúde e educação. Vale citar que, apesar de o Portal publicar uma série de informações sobre os gastos federais, há ainda uma série de conteúdos faltantes, tais como as informações dispersas pelas páginas de transparência de cada órgão federal, que poderiam estar unificadas todas no Portal.

Os respondentes sugeriram a possibilidade de saber exatamente quanto cada escola recebe de verbas federais, os gastos com investimentos e empréstimos no exterior, principalmente relacionados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a publicação de gastos por função de governo e de emendas parlamentares e o maior detalhamento de informações sobre obras públicas. Outros sugeriram a publicação dos gastos específicos com programas governamentais, como o Mais Médicos.

Em muitos casos, o usuário deseja saber, de maneira rápida, direta e numa linguagem cidadã, o que o governo federal está gastando em seu município, quanto foi repassado ao governo local, quantas escolas estão sendo construídas e assim por diante. Obter essa informação no Portal não é tarefa fácil, pois muitas vezes referida verba está incluída no montante total transferido, por exemplo, a determinado fundo municipal, não sendo possível ao cidadão isolar a quantidade destinada a determinada escola nem saber se o dinheiro está sendo eficaz e efetivamente gasto.

A categoria “outros aperfeiçoamentos” incluía diversas sugestões que não se encaixam nas demais, como por exemplo, comentários nos quais os respondentes solicitavam apenas “mais transparência”, ou seja, pedidos

genéricos para ampliação da transparência dos gastos e informações públicas. Tratava também de informações que já são publicadas no Portal, como a melhoria da publicação de transferências federais para estados e municípios, cartões corporativos, seção de *downloads*, punição a servidores e *link* para denúncias. Outras sugestões foram a publicação das relações de gastos com o Plano Plurianual (PPA), possibilidade de georreferenciamento das informações, facilidade de acesso do portal por *tablets* e celulares, melhoria da confiabilidade e integridade dos dados e informações, melhoria nos servidores de TI que abastecem o Portal e permissão de Interfaces de Programação de Aplicativos (API) no Portal.

Muitos respondentes externaram a sugestão de maior divulgação do Portal, para que ele seja mais bem utilizado pela população brasileira. As sugestões foram as mais variadas, como a distribuição de cartilhas, criação de vídeos, divulgação nas redes sociais, na mídia, em jornais, na internet, em eventos, nas escolas e faculdades, nos municípios e nos estados. Vale destacar que o Portal, apesar do crescente número de acessos a cada ano, é pouco utilizado pelo total da população brasileira que possui acesso à internet.

Dessa maneira, assim como apontado pelos usuários, a divulgação também precisa ser aperfeiçoada e ampliada. Mesmo num cenário de crise fiscal, que dificulta, por exemplo, a realização de propagandas em televisão aberta ou a impressão de material para divulgação, a própria internet pode ser utilizada para campanhas educativas, como as que já são feitas pelo perfil institucional da CGU nas redes sociais e que podem ser intensificadas. Outros perfis institucionais do governo federal poderiam também contribuir nessa divulgação, visto que o Portal, ainda que administrado pela CGU, é um repositório de informações de todo o governo federal.

Em relação à “interação e melhorias no Portal”, os respondentes sugeriram a possibilidade de interação e conexão do Portal com as redes sociais. A interação envolve também as sugestões para que se torne o Portal mais interativo, como a construção de canais de comunicação entre usuários e seus gestores, operacionalizados por meio da disponibilização de fóruns, chats, e-mails e formulários para contato e telefone.

Quanto às demais melhorias no Portal, alguns respondentes sugeriram que o Portal seja mais conectado com outros portais de transparência, apresentando links para portais estaduais e municipais. Outros sugeriram a publicação de relatórios e boletins periódicos sobre dados, consultas e notícias em destaque. Muitas sugestões foram feitas no sentido de aperfeiçoamento dos mecanismos de denúncia. Outras sugestões foram: melhoria da seção de notícias, disponibilização das áreas mais acessadas, apresentação de conteúdos por temas e áreas de governo e criação de seções temáticas do Portal, como uma página específica sobre gastos com saúde e educação.

As sugestões em “navegação / acessibilidade / *design*” referem-se às melhorias do *layout* e *design* das páginas do Portal, principalmente da página inicial, da usabilidade do Portal e da navegação, objetivando tornar a consulta mais intuitiva, direta e objetiva, facilitando a localização dos dados e informações consultadas.

Alguns respondentes afirmaram que a página inicial apresenta muita informação, é pouco alterada e atualizada e confusa. Sugerem a modernização dela, eliminando o excesso de informações, de maneira que, à medida que o

usuário vai detalhando sua consulta, mais informações são mostradas. Algumas sugestões foram a de construção de um *layout* mais dinâmico, utilização de mais opções de cores e a opção de áudio para deficientes.

Quanto à linguagem, os respondentes se mostraram preocupados com a linguagem do Portal, que para muitos se mostrou muito técnica, o que dificulta a compreensão das informações. Em relação aos “mecanismos de busca e filtro”, as sugestões foram de aperfeiçoamento dos mecanismos de busca do Portal, tais como a criação de um mecanismo de busca como o Google, a criação de novos filtros, como por grupo e cargo na consulta servidores, por municípios, por UF, por item de gasto e a realização de comparações intertemporais. Outras sugestões foram para a possibilidade de gerar relatórios personalizados com os critérios de busca efetuados pelo usuário.

Um grande número de comentários foi feito no sentido de possibilitar o cruzamento das informações do Portal, como para comparar orçamento aprovado e gastos realizados, comparação de gastos com servidores e associar diárias e passagens com órgãos e servidores.

As sugestões na categoria “apoio e explicação das informações” foram no sentido de disponibilizar material de apoio à navegação e explicações sobre dados e informações do Portal, como vídeos e explicações de termos, siglas técnicas e de como realizar o controle social, de maneira que os usuários possam entender não apenas a informação, mas todo o contexto dela e daquele gasto. Outros sugeriram o aperfeiçoamento do glossário, disponibilização de apostilas e cursos online e perguntas frequentes.

Em relação ao “*download* de dados”, os comentários tratam de diversos aperfeiçoamentos, tais como maiores opções de *download* em dados abertos e opções de filtrar e refinar determinadas consultas para *download* em formato aberto

Em relação às melhorias na consulta de servidores, os respondentes sugerem maiores detalhamentos acerca dessa consulta, principalmente a publicação e detalhamento das parcelas remuneratórias, como verbas indenizatórias, assim como explicações do que cada campo significa (o que é abate-teto? O que é verba indenizatória?). Ademais, sugerem a publicação de diárias e passagens e gastos com aposentadorias e pensões e terceirizados.

A categoria “apresentação gráfica das informações” trata da possibilidade de disponibilização das informações de maneiras intuitivas e dinâmicas, como por meio de tabelas, gráficos e mapas. Uma das possíveis tendências que se observa, inclusive em portais de transparência de outros países, é a apresentação de informações em um painel gerencial, no qual o indivíduo pode personalizar de acordo com seus objetivos. Por exemplo, determinado usuário poderia configurar um painel gerencial escolhendo apenas informações de seu município, com foco nos gastos de educação e saúde nos últimos seis meses.

Com isso, ele teria as informações que necessita mais rapidamente e de maneira mais amigável, sem a necessidade de procurar cada uma dessas informações em consultas individuais do Portal. A utilização de gráficos

e mapas e a opção de realizar buscas por meio do CEP da localidade, tal como no portal *USA Spending*⁹, também são formas de sugerir ao usuário algumas consultas de interesse e que já trazem informações importantes, ainda que agregadas, dos gastos federais em determinado estado ou cidade.

Por fim, em relação à “atualização das informações”, as sugestões tratam, basicamente, da necessidade de maior frequência de atualização, principalmente nas seções de despesas, despesas diárias, convênios, entre outras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como os usuários do Portal da Transparência o avaliam? Esse problema de pesquisa norteou a realização deste trabalho. Nesse contexto, um dos principais achados é que o Portal, atualmente, pode ser considerado um eficaz instrumento de transparência pública. A eficácia do Portal está relacionada ao atendimento dos objetivos para os quais ele se propõe, que é o de permitir que o cidadão acompanhe como estão sendo feitos os gastos públicos e ajude na fiscalização dessas despesas.

Quando os respondentes foram diretamente demandados acerca da eficácia do Portal como ferramenta para a divulgação dos gastos do governo federal, 72% responderam positivamente. A descoberta foi que, quanto maior a frequência de acesso, maior a proporção de respondentes que concordam que o Portal é eficaz. Portanto, considerando os objetivos para os quais ele foi criado, ao publicar adequada e periodicamente os gastos federais, pode-se considerar que o Portal é eficaz.

Por outro lado, a sua efetividade está associada ao impacto, à capacidade de produzir os efeitos pretendidos e as transformações na sociedade. A efetividade perpassa, portanto, os conceitos adotados neste trabalho, principalmente o de transparência pública. Como visto, ela pode ser entendida como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo que a sociedade possa utilizá-las, para o controle social e, conseqüentemente, para a *accountability* da gestão e dos gestores públicos.

Baseado nas avaliações obtidas dos respondentes da Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência, podemos afirmar que existem barreiras a serem superadas para que ele se torne mais efetivo. Essa superação envolve melhorias que podem ser adotadas no Portal e que também foram sugeridas pelos próprios respondentes.

A primeira envolve as características do acesso. A seção mais visitada no Portal, identificada pelos dados do *Google Analytics*, é a de consulta a informações sobre servidores. Assim, se o Portal se propõe a ser um instrumento que auxilia o cidadão a acompanhar e fiscalizar os gastos públicos federais, o ideal é que uma quantida-

9 <https://www.usaspending.gov/Pages/Default.aspx>.

de maior de usuários acesse as outras seções. Para isso, uma sugestão é que a página inicial do Portal possua um campo de consultas em destaque, que seria alterado periodicamente. A apresentação de gráficos, mapas, tabelas e a possibilidade de consulta dos gastos federais em determinada localidade (por CEP por exemplo), tal como no portal *USA Spending*, podem contribuir para a expansão do acesso às outras seções.

A segunda melhoria também se relaciona com o acesso ao Portal. A pesquisa identificou a existência de três perfis de acesso: cidadão, profissional e a categoria formada predominantemente por estudantes e pesquisadores. A frequência de acesso, a avaliação que fazem do Portal e os conteúdos que acessam são, de maneira geral, distintos para cada um desses perfis. Apesar de os resultados encontrados terem sido relativamente satisfatórios, há espaço para o aperfeiçoamento, já que o Portal tem sido mais bem utilizado e avaliado por profissionais e não pelos cidadãos em geral. Uma sugestão seria analisar a viabilidade de construção de perfis de acesso ao Portal, como no caso do *Recovery.gov*, que apresenta, por exemplo, a opção de perfis de “jornalista”, “usuário de dados” e “cidadão interessado”.

Esse processo seria acompanhado de uma terceira melhoria, ou seja, desenvolvimentos na navegação do Portal, tornando os conteúdos mais acessíveis aos usuários. Esse é um dos pontos cruciais para que o Portal possa se tornar efetivo, visto que não basta que o conteúdo esteja publicado, é necessário também que o usuário o encontre e compreenda determinada informação para que ela possa ser utilizada e apropriada por ele.

Portanto, quanto à compreensão das informações, o Portal reflete a estrutura orçamentária federal e a mudança dessa organização é muito mais complexa do que desenvolvimentos da interface de um portal governamental. A linguagem técnica do Portal é atualmente um dos maiores entraves para a sua maior utilização. Ainda assim, é possível avançar nesse quesito, disponibilizando os conteúdos em linguagem cidadã, com explicações, vídeos, conteúdo interativo e até possivelmente mecanismos que encorajem a interação entre governo e usuários.

Outras sugestões são a disponibilização de conteúdos em gráficos, *dashboards*, cruzamento de informações e as sugestões advindas dos próprios respondentes da pesquisa, como publicação de valores de emendas parlamentares contidas no orçamento federal.

A quarta melhoria relaciona-se com o perfil do respondente. Como visto na pesquisa com os usuários do Portal, a maioria deles possuía ensino superior completo e alta renda, eram servidores/empregados públicos, homens e tinham, em média, 38 anos. Esse perfil obtido com a pesquisa demonstra que esses respondentes apresentam características semelhantes aos cidadãos que possuem melhores condições e já participam tradicionalmente da vida pública.

Acerca desse ponto, o ideal seria haver um engajamento no Portal daqueles que não correspondem a esse perfil. Isso envolveria o estímulo às demais faixas etárias para acessarem o Portal, além de pessoas com outros níveis de escolaridade e renda e cidadãos que trabalhem em outros setores, que não o público. Uma campanha de divulgação, principalmente nas redes sociais, pode alcançar, por exemplo, o público jovem. O

objetivo da divulgação consiste justamente em atingir um público potencial que ainda não o acessa, mas que é interessado por essas questões. A CGU já conduz campanhas de divulgação, principalmente em suas redes sociais. Porém, tais ações podem ser ampliadas e intensificadas, podendo ser inclusive replicadas por outros órgãos federais.

Sendo assim, este trabalho apresentou alguns dos resultados da pesquisa feita com os usuários do Portal. O foco foi o de apresentar os resultados relacionados à avaliação do Portal. Os achados demonstram, porém, que ele necessita de diversos aperfeiçoamentos para alcançar uma maior efetividade, tornando-se, assim, um instrumento para a transparência pública, para o controle social e para a *accountability* da gestão pública.

Espera-se que a discussão aqui conduzida possa contribuir para o debate a respeito da transparência pública, aprofundando as discussões e influenciando na formulação e implementação de políticas públicas que visem o fomento à transparência na administração pública. Além disso, os resultados apresentados desta pesquisa podem também influenciar o objeto de estudo deste trabalho, ou seja, o Portal da Transparência, que já se encontra em processo de reformulação.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. **Finanças Públicas, Democracia e accountability**. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

AVELAR, L. Participação Política. In: CINTRA, A.; AVELAR, L. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-. Adenauer-Stiftung, 2007.

BAXANDALL, P.; MAGNUSON, B. **Transparency.Gov.2.0: Using The Internet For Budget Transparency To Increase Accountability, Efficiency And Taxpayer Confidence**. Boston: Masspirg Educational Fund, 2008.

BRASIL. **2º Plano de Ação Brasileiro**. 2013. Parceria para Governo Aberto. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/governoaberto/no_brasil/plano-brasileiro/segundo-plano/SegundoPlano.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2014.

_____. Controladoria-Geral da União. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**. 2ª ed., maio, 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/cartilhaolhovivo/Arquivos/CartilhaOlhoVivo_baixa_V2.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2014.

_____. **Decreto nº 7.724**, de 16 de maio de 2012. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de maio de 2012.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Múltiplos acessos, 2014.

CESOP/Unicamp. **Estudo Eleitoral Brasileiro 2006**. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/busca/CESOP/pesquisa_usuario/>. Acesso em 08 de outubro de 2013.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

CULAU, A.; FORTIS, M. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: XI Congresso CLAD, 7-10 nov, 2006, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Anais. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006

DUARTE, M. **O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação**. In: 29ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, Brasil, 2006. Anais. Rio de Janeiro: ANPEd, 2006.

FILHO, A. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: X Congresso CLAD, 18-21 oct, 2005, Santiago, Chile. Anais. Santiago: CLAD, 2005.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. **Transparency of Public Decision-Making: towards trust in local government?** Policy & Internet, v. 2, n. 1, p. 4-34, 2010.

GRUMAN, M. **Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set-dez, 2012.

LAPOP. **The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. Base de dados do LAPOP - Brasil 2008 (SPSS). Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>>. Acesso em 08 de junho de 2014. Base 2008.

_____. **The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. Base de dados do LAPOP - Brasil 2010 (SPSS). Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>>. Acesso em 08 de junho de 2014. Base 2010.

_____. **The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP)**. Base de dados do LAPOP - Brasil 2012 (SPSS). Disponível em: <www.LapopSurveys.org> e <<http://datasets.americasbarometer.org/database-login/usersearch.php>>. Acesso em 08 de junho de 2014. Base 2012.

LOPES, C. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n. 8, p. 5-40, 2007.

MIGUEL, L. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 165-78, 2005.

NEWBOLD, S. **Federalist No. 27: Is Transparency essential for public confidence in government?** Public Administration Review. Special issue. p. 547-552, dez, 2011.

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

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. **Accountability social: la outra cara del control**. In: PERUZZOTTI, E.;

SMULOVITZ, C. (orgs). **Controlando la política:** ciudadanos y médios em las nuevas democracias latino-americanas. Buenos Aires: Temas, 2001.

RIBEIRO, M. **Usando a internet para a promoção da transparência:** os portais da América Latina. In: XIV Congresso CLAD, 27-30 oct, 2009, Salvador, Brasil. Anais. Salvador: CLAD, 2009.

RINGEL, L. **The uneasy relationship of organizations and expectations for transparency.** A theoretical framework. In: 3rd Global Conference on Transparency Research, p. 1-25, 24-26 oct, 2013, EHC, Paris, France. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=The+uneasy+relationship+of+organizations+and+expectations+for+transparency&oq=The+uneasy+relationship+of+organizations+and+expectations+for+transparency&aqs=chrome..69i57j69i64l3.284j0j4&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8>. Acesso em 13 de novembro de 2013.

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

SENADO FEDERAL, DataSenado. **O Cidadão e as manifestações populares**, 2013.

STABILE, M. **Democracia eletrônica para quem?** Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o Portal da Câmara dos Deputados. 2012. 185 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**, 2009. Disponível em: <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide>. Acesso em: 03 de março de 2014.

VAZ, J. **Portais municipais e promoção da cidadania:** construção de modelo de avaliação e verificação de limites e possibilidades. 2003. 490 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – EAESP, FGV, São Paulo, 2003.

VAZ, J; RIBEIRO, M; MATHEUS, R. **Dados Governamentais Abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil.** Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 45-62, 2010.