



Proposta de Modelo Multicritério para Avaliar o Nível de Transparência de Portais Eletrônicos dos Entes Públicos Brasileiros

Gissele Souza De F. Nunes
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
franceschigi@hotmail.com

Maurício Vasconcelos Leão Lyrio
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
mauriciovll@gmail.com

Rogério João Lunkes
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
lunkes@cse.ufsc.br

RESUMO

A transparência no setor público no Brasil é um dos temas mais discutidos nos últimos tempos, tornando-se uma ação fundamental no exercício da função pública. Em 2000, a Lei de Responsabilidade apresentou o princípio da transparência como indispensável para uma gestão fiscal responsável. Nos anos posteriores, surgiram outras exigências legais com determinações mais específicas relacionadas à disponibilização de informações na rede mundial de computadores. A presente pesquisa busca apresentar a proposta de um modelo para avaliar o nível de transparência das informações disponibilizadas pelos entes públicos brasileiros, por meio da internet, considerando as exigências legais. No que tange ao enquadramento metodológico, o estudo adota como instrumento de intervenção a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista, em razão da necessidade de ter em conta a legislação brasileira sobre o tema, bem como as percepções levantadas em discussões com auditores de Tribunais de Contas para definição dos critérios a serem considerados na avaliação das informações divulgadas nos *websites* dos entes públicos. Com base nos resultados apresentados evidenciou-se que o modelo proposto permite a mensuração do nível de transparência das informações apresentadas pelos entes públicos, bem como a indicação de melhorias para o aprimoramento da divulgação dessas informações.

Palavras-chaves: Setor Público; Transparência; Lei de Responsabilidade Fiscal; Metodologia MCDA-C.



1 INTRODUÇÃO

A transparência, no Brasil, vem sendo considerada um dos temas mais discutidos na área pública nos últimos tempos, acabando por se tornar uma atividade fundamental no exercício da função pública. Em maio de 2000, o setor público passou por uma transformação quanto às suas responsabilidades na gestão do negócio público, com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentada como um código de conduta para os gestores públicos. A referida Lei apresenta três pilares: ênfase no planejamento; controle de limites e prazos; e, por último, a questão principal inerente a esta pesquisa, transparência dos resultados. Cruz *et al* (2001) afirmam que a Lei apresenta a transparência fiscal como um princípio de gestão, que proporciona ao público o acesso a informações relativas ao desempenho financeiro da administração pública, bem como as regras necessárias para divulgação dessas informações.

Um reforço dado para esse tema é a Lei Complementar n.º 131, de 2009, chamada Lei da Transparência, que trouxe mais exigências à Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante acréscimo de dispositivos, mais precisamente quanto à transparência no setor público, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A partir da vigência desta lei, os órgãos públicos passam a ser obrigados a apresentar a utilização dos recursos em tempo real, para qualquer cidadão ter acesso por meio da *web*, permitindo ao cidadão tornar-se mais crítico e conhecedor das ações realizadas pelos governantes.

Outra importante exigência legal está prevista na Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, com vigência a partir de 16/05/2012, denominada LAI – Lei de Acesso às Informações. A referida Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes públicos, com a finalidade de garantir aos cidadãos o direito de obter informações de interesse particular ou coletivo. O descumprimento da LAI causa punições, que vão desde advertência e multa até o agente público infrator se tornar réu em ação de improbidade administrativa.

Cabe destacar que a rede mundial de computadores auxilia, diretamente, nessa transformação, com a divulgação de informações pelos governantes, desde que os dados publicados sejam apresentados de forma acessível ao cidadão, para que este tenha possibilidade de verificar os atos da administração pública.

Por outro lado, quanto ao cumprimento legal, a adoção dessa iniciativa, por meio da disponibilização de informações, traz questionamentos aos órgãos fiscalizadores, como os Tribunais de Contas, no momento da auditoria das informações, o que leva à Pergunta de Pesquisa orientadora do estudo. “*Quais os critérios a serem utilizados em um modelo para avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos, considerando as exigências da legislação e as percepções dos auditores dos Tribunais de Contas?*”

Assim, para responder a pergunta proposta pela pesquisa, o objetivo geral deste estudo consiste em construir um modelo para avaliar o nível de transparência das informações disponibilizadas pelos entes públicos, por meio da internet, considerando as exigências legais. Para atingir o objetivo geral, em um plano mais detalhado, busca-se (i) identificar o conjunto de elementos que compõem a transparência, exigidos pela legislação brasileira; (ii) construir um modelo de avaliação que permita mensurar, objetivamente, a transparência do ente público, com base na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão-Construtivista (MCDA-C); (iii)



aplicar o modelo de avaliação proposto, com vistas a determinar os níveis de transparências apresentados pelos municípios pertencentes ao Rio Grande do Sul, com população superior a 50.000 habitantes.

Assim, para verificar se os municípios estão sendo eficientes em termos de transparência, conforme disciplina a Legislação, serão investigadas quais informações são evidenciadas por meio dos sítios eletrônicos.

No caso deste estudo, tal verificação será efetuada atendo-se aos municípios pertencentes à ao Estado do Rio Grande do Sul, com população superior a 50.000 habitantes, com vistas a verificar a capacidade do modelo de avaliação proposto proceder com esta análise.

A importância deste estudo se baseia no argumento de que mesmo com esse aparato legal, possibilitando o controle por parte da sociedade, a corrupção é noticiada diariamente pela mídia, tanto em nível municipal, quanto em nível estadual e nacional, envolvendo desde administradores públicos até servidores públicos, o que torna necessário um controle cada vez maior sobre as ações públicas.

Com o instrumento de avaliação proposto, acredita-se que será possível acompanhar a disponibilização das informações pública com vistas a permitir à sociedade avaliar o desempenho dos gestores em relação à transparência dos atos públicos. Almeja-se, também, trazer contribuições para que os órgãos fiscalizadores possam avaliar o cumprimento à transparência pública pelos entes públicos, utilizando como ferramenta em suas fiscalizações em relação ao cumprimento legal acerca de transparência, bem como no planejamento de suas auditorias *in loco*, por meio da identificação de oportunidades de melhoria proporcionada pela aplicação do modelo.

Após essa seção introdutória, o artigo apresenta seu referencial teórico, envolvendo uma discussão sobre transparência pública, suas exigências legais, governo eletrônico e apresenta estudos anteriores sobre o tema; em seguida apresenta sua metodologia, envolvendo o enquadramento metodológico e o procedimento de construção do modelo de avaliação; a próxima seção apresenta o modelo construído e procede com a análise dos dados; e, finalmente, na última seção, tece suas considerações finais.

2REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do presente estudo envolve, inicialmente, uma discussão sobre o conceito de transparência Pública, para, em seguida, discutir a influência do Governo Eletrônico, uma vez que consideram-se estes conceitos importantes para embasar a discussão sobre o tema e a análise apresentada nas seções sub-sequentes.

2.1 Transparência Pública

A transparência deve possuir algumas competências para ser efetivada, como as estabelecidas por Kristiansen et. al (2008, p.67): “rapidez, facilidade de acesso, integralidade, relevância, qualidade, comparabilidade e confiabilidade das informações.”

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2004), com a transparência, há uma obrigação por parte do administrador das organizações de informar suas ações relativas à administração e, ainda, vontade de divulgar para às partes informações de seu interesse, e não somente aquelas impostas por leis ou regulamentos. O Instituto fez a opção de



utilizar a palavra organização, a fim de englobar além das organizações empresárias, as do Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

Para fins deste estudo, integrar-se-á a definição de transparência à administração pública que, com o surgimento do regime democrático, tornou-se clara a necessidade de uma gestão mais transparente. Nesse pensamento, Braga (2011) comenta que, com o encerramento do regime do governo militar, teve início uma nova fase de aprendizado para a sociedade brasileira, com fortalecimento da participação do cidadão, na conferência da coisa pública.

No Brasil, a legislação predomina como normatização para regular o interesse da coletividade, e, neste caso, trata-se, mais especificamente, dos atos realizados pela administração pública, regidos pela própria Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional.

Uma das principais normas, dentro do setor público é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, preceituando que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente”. Nesse sentido, a execução dos atos com transparência é fundamental para o agente público ter responsabilidade na gestão fiscal.

Lacerda (2010, p. 82) defende que o exercício de realizar a transparência de gestão fiscal somente surgiu efetivamente com a entrada, em vigor, da Lei Complementar nº 131/2009, pela qual se permite “que toda e qualquer pessoa física ou jurídica tenha acesso as informações em tempo real, sobre a execução orçamentária.” O direito de acesso também está contemplado na Constituição Federal no Capítulo direcionado à administração pública, no art. 37, § 3º que regula “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. Ainda nesse sentido, foi sancionada a Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada LAI – Lei de acesso a informações, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir acesso a informações.

Bassoukou (2012, p. 1) comenta sobre a LAI que “a presente lei contribui diretamente com a transparência fiscal, ensejando uma fiscalização social dos atos da administração concernentes as primeiras instâncias julgadoras administrativas tributárias”.

Fé (2012), por sua vez, destaca os desafios para as unidades que tratam das obras, infraestrutura, pois terão que ter organizados todos os documentos e informações não sigilosas da área, além de conhecimento dos sistemas disponíveis para repassar as informações à população. Tendo esse cenário em vista, a autora sugere que, para amenizar o desafio, é necessário investir na “transparência ativa”, ou seja, divulgar dados, mediante recursos da internet, independente de requerimentos realizados pelos cidadãos.

Apesar da ampla atribuição dos órgãos públicos, a efetiva transparência com a disponibilização de informações e com a participação da sociedade permite a aplicação de um Estado democrático, visto que possibilita ao cidadão atuar como fiscalizador e exercer seus direitos como membro indispensável ao andamento da administração e boa gestão pública.

2.2 Governo Eletrônico

O governo eletrônico está relacionado à utilização da Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC - no contexto da administração pública. Segundo Lévy (2004) o governo



eletrônico demonstra uma diminuição nos procedimentos administrativos; aproxima o governo do cidadão comum por meio da internet; bem como evolui a eficácia, eficiência e a competitividade da administração pública.

O Relatório da Organização das Nações Unidas (2012), quanto ao governo eletrônico inclui virtualmente todas as aplicações e plataformas de tecnologia da informação usadas no setor público. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2003) define a utilização da TIC, inclusive a internet, como instrumento essencial para ter um melhor governo. Para a Comunidade Europeia (2003) o governo eletrônico está ligado a mudança organizacional e a utilização de novas práticas pela administração pública, com o objetivo de aprimorar os serviços públicos, os processos democráticos e fortalecer o suporte às políticas públicas.

Garcia e Reyes (2008) apresentam as diferentes aplicações de *e-government*, com base no mapeamento adaptado de Rosenbloom (1998), em que estrutura três abordagens da administração pública, as quais sejam, administrativa, política e legal. Dentro desta estrutura apresenta quatro categorias e onze elementos distintos.

Quadro 1 – Mapeamento das aplicações de *e-government*

Abordagens de Administração Pública	Categorias de e-gov	Elementos de e-gov
Administrativa	e-serviço e-administração	e-serviço, e-comércio, e-administração, e-recursos humanos, e-licitações
Política	e-democracia	e-democracia, e-participação, e-voto, e-transparência
Legal	e-política pública	e-política pública, e-governance

Fonte: Garcia e Reyes (2008)

No que se refere ao Brasil, conforme Balbe (2010) o país ainda tem muito a evoluir quanto ao uso de TIC, posto que o quadro de desigualdades existente na sociedade brasileira também se repete no campo da tecnologia da informação. Portanto, precisam ser desenvolvidas novas políticas públicas mais eficazes no combate da exclusão digital, ou seja, uma democracia sólida e igualitária também no meio da TIC.

3 METODOLOGIA

O presente estudo é classificado como qualitativo devido à observação da legislação pertinente pelos pesquisadores que contribuíram para a construção do modelo. Nesse tipo de pesquisa, conforme Raupp e Beuren (2003, p. 92), se concebem “análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado”. A natureza qualitativa também fica evidente no momento de organização dos critérios de análise estabelecidos na legislação, por meio do processo de apoio à decisão com base na Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (ENSSLIN; MONTIBELLER-NETO; NORONHA, 2001), no que tange à fase de estruturação do modelo.

Utiliza-se também de uma abordagem quantitativa, pelo fato de transformar os dados qualitativos em quantitativos, principalmente ao se abordar a fase de avaliação da Metodologia MCDA-C. Optou-se por utilizar esta metodologia, pelo fato de esta ter em conta, no momento de construção do modelo, não somente as informações objetivas advindas da legislação, mas também as percepções, os valores e a visão de mundo dos avaliadores (auditores do TCE). Por adotar uma postura construtivista, A MCDA-C procura construir um modelo com base em



juízos de valor dos envolvidos em um dado contexto, visando apresentar recomendações, ao invés de encontrar uma solução ótima (ROY, 1993).

O surgimento da MCDA-C está relacionado à chamada vertente *soft* da pesquisa operacional. Lyrio (2008, p.81) comenta que, após a segunda guerra mundial, a Pesquisa Operacional - PO - tornou-se aplicada no ambiente organizacional, com o objetivo de “desenvolver modelos quantitativos que chegassem a soluções ótimas para os problemas organizacionais”. Segundo Ensslin, Montibeller-Neto e Noronha (2001, p.44), a Pesquisa Operacional tradicional emprega “métodos de avaliação de alternativas como um único critério, em geral uma medida quantitativa de eficiência econômica”.

Entretanto, o fato de não englobar os vários aspectos considerados relevantes pelos envolvidos em processos decisórios, no momento que tratam de situações complexas, se constitui em uma limitação das abordagens monocritério. Nesse sentido, uma das formas de abranger esses aspectos é utilizar uma metodologia multicritério (ENSSLIN *et al.*, 2001).

No início da década de 70, o setor empresarial sofreu mudanças constantes e relevantes, de modo que as abordagens de apoio à decisão não supriam mais as necessidades das entidades, em virtude de não considerarem, simultaneamente, as diferentes variáveis. Desse modo, diante dessa situação, surge a MCDA-C (PLATT NETO, 2005).

Para a construção do modelo, a MCDA-C utiliza um processo de apoio à decisão, composto por três fases: (i) Fase de Estruturação, (ii) Fase de Avaliação, e (iii) Fase de Elaboração de Recomendações (ENSSLIN, MONTBELLER-NETO E NORONHA, 2001).

A Fase da Estruturação busca identificar e organizar os elementos relevantes relativos à situação decisional, e, por sua vez, se divide, usualmente, em três etapas: contextualização, construção da estrutura hierárquica e construção dos descritores (BORTOLUZZI *et al.*, 2011). A Fase de Avaliação é o momento em que se utiliza índice de valor para determinar as preferências entre as consequências (GIFFHORN, 2007). Por último, a Fase de Elaboração de Recomendações se refere à sugestão de ações para melhorar o desempenho em relação ao estado atual (BORTOLUZZI *et al.*, 2011).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

No caso deste estudo, os resultados serão apresentados e analisados seguindo as etapas do processo de apoio à decisão da MCDA-C, com vistas a apresentar ao leitor os procedimentos utilizados na construção do modelo de avaliação, bem como os procedimentos para coleta de dados. Em seguida, no decorrer desta explanação, serão apresentados os resultados do estudo, também de forma sequencial às etapas do processo de apoio à decisão.

4.1 Fase de Estruturação

Para iniciar o processo de apoio à decisão desenvolvido pela MCDA-C, em primeiro lugar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com auditores pertencentes ao quadro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com o objetivo de identificar elementos que gerassem conhecimento para a construção do modelo de avaliação.

Os atores englobados no processo, de forma direta e indireta, nesta proposta de modelo, foram: (i) decisor: auditor responsável pela construção do modelo; (ii) facilitador: pesquisador responsável pela construção do modelo de avaliação; (iii) intervenientes: demais auditores pertencentes ao quadro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e

Santa Catarina; (iv) agidos diretos: os Municípios com população superior a 50.000 habitantes, pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul; (v) ágidos indiretos: a sociedade, que terá acesso às informações disponibilizadas pelos governantes.

Após a definição dos atores, conforme o processo de apoio à decisão, foi necessário determinar o rótulo do problema. A competência do rótulo é demarcar o contexto decisório, de tal modo a manter o foco nas questões mais relevantes, envolvidas com a resolução do problema (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001). No que tange à presente pesquisa, o rótulo foi definido como: Avaliação da Transparência dos Portais dos Entes Públicos.

A partir das discussões realizadas entre o decisor, o facilitador e os intervenientes, foi possível executar o agrupamento dos elementos identificados nas seguintes áreas de preocupação: (1) conteúdo informacional; (2) usabilidade; e (3) disponibilização de dados.

Os aspectos pertencentes a cada área de preocupação são chamados Pontos de Vista Fundamentais - PVF'S, conforme a metodologia MCDA-C, "que são aqueles aspectos considerados, por pelo menos um dos decisores, como fundamentais para avaliar as ações potenciais" (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001, p. 125).

Observa-se que, dentro de cada grande área de preocupação, em alguns casos, no nível do PVF, não é possível estabelecer um descritor que permita a mensuração do critério em avaliação. Nesses casos, é necessário estabelecer os Pontos de Vista Elementares (PVE'S), que se configuram como um desdobramento dos PVF'S. O desdobramento é efetuado até encontrar um nível passível de mensuração, o que resultará em uma Estrutura Arborescente, proposta a partir da discussão entre auditores com o fim de legitimar o modelo.

Essa estrutura "utiliza a lógica da decomposição em que o critério mais complexo de ser mensurado é decomposto em subcritérios de mais fácil mensuração" (ENSSLIN; MONTIBELLER; NORONHA, 2001, p. 125).

A estrutura arborescente, no contexto da metodologia MCDA-C é chamada Estrutura Hierárquica de Valor (KEENEY, 1992) ou Árvore de Pontos de Vista (BANA-E-COSTA; SILVA, 1994). Nesta pesquisa optou-se em utilizar a denominação dada por Keeney (1992).

Como exemplo, na Figura 1 é visível a Estrutura Hierárquica de Valor do PVF 1.2 – Classificação orçamentária, com os seus respectivos desdobramentos em PVE'S.

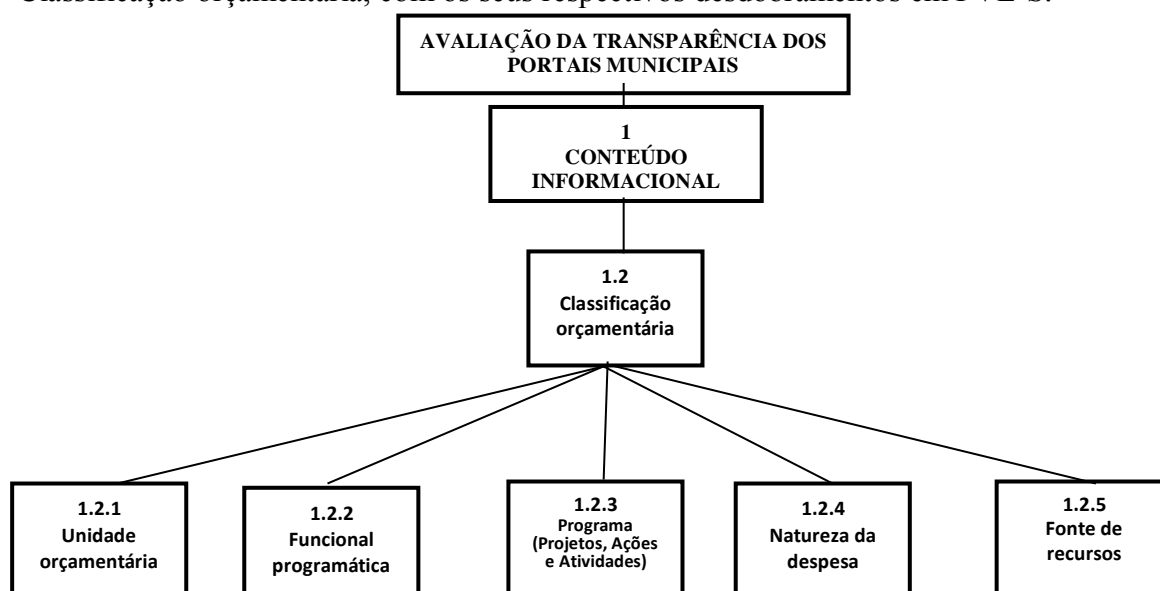




Figura 1- Estrutura Hierárquica de Valor do PVF 1.2 – classificação orçamentária
Fonte: Dados da pesquisa

Cabe destacar que os Pontos de Vistas Fundamentais e Elementares foram definidos pelo decisor, com base nas reuniões feitas com os intervenientes.

Na sequência, vem o momento da construção dos descritores, última etapa da fase de estruturação. Platt Neto (2005) destaca que esta fase possui, como propósito, a construção de escalas ordinais e não ambíguas. Cada descritor possui dois níveis de referência, denominados níveis âncora (BANA-E-COSTA; SILVA, 1994).

Neste modelo, os níveis âncora são classificados como o nível neutro - significa que o portal analisado atendeu apenas o mínimo exigido pela legislação; abaixo deste representa uma situação comprometedora do ente público, no que se refere à divulgação de informações. Caso seja encontrado resultado acima do nível bom, evidencia-se um nível de excelência em transparência. A definição destes níveis de referência Neutro e Bom são necessárias para que seja possível a comparação entre os diversos descritores do modelo, bem como para a agregação desses valores em um critério único de síntese (vide fase de avaliação, a seguir).

Quanto ao modelo elaborado neste estudo, demonstram-se, a seguir, um exemplo de descritor construído para análise de transparência dos portais eletrônicos. O descritor 1.1 Peças orçamentárias verifica a divulgação das leis envolvidas no ciclo orçamentário e as audiências públicas para elaborá-las.

Quadro 2– Descritor para avaliação da divulgação das peças orçamentárias

Descritor 1.1 – Peças orçamentárias		
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Escala Ordinal
N5		Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e seus anexos, legislação municipal, atas das audiências públicas para elaboração do orçamento e a respectiva lista de presença.
N4	BOM	Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e seus anexos, legislação municipal, atas das audiências públicas para elaboração do orçamento.
N3		Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, seus anexos e a legislação municipal.
N2	NEUTRO	Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual.
N1		Ausência ou impossibilidade de localizar o Plano Plurianual e/ou Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou Lei Orçamentária Anual.
Escala: Verificar a divulgação das peças orçamentárias, conforme exigido pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.		

Fonte: Dados da pesquisa

O modelo proposto possui quarenta e nove descritores, cabe ressaltar que os referidos descritores foram legitimados pelos intervenientes, ou seja, auditores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

4.2 Fase de Avaliação

A fase de avaliação inicia-se após a construção das escalas ordinais dos descritores. Ela tem como competência viabilizar a avaliação, por meio da construção de funções de valor e da definição de taxas de substituição, com vistas a permitir uma avaliação global.

Na primeira etapa da fase de avaliação, a representação matemática das preferências do decisor, mediante gráfico ou escalas numéricas, é oferecida por meio de uma função de valor (BEINAT, 1995). As escalas de forma numérica representam o quanto o decisor considera um nível de impacto mais atrativo em relação a outro nível de impacto imediatamente inferior.

No modelo elaborado, foram utilizadas as escalas de intervalo. Lyrio (2008) menciona que, nessa forma de escala, os números indicam a ordem de preferência do decisor e há a possibilidade de quantificação da preferência de um nível em relação a outro nível, pois o intervalo existente entre dois desses números pode ser confrontado com outro intervalo, ou, ainda, dois dos números da escala são arbitrados, o 100 (cem) e o 0 (zero).

Tendo em vista que o decisor considerou que a perda de atratividade percebida na passagem de um nível para outro, imediatamente abaixo, e similar ou indiferente, a escala cardinal configura-se como uma escala linear (Figura2). No momento que se transforma uma escala ordinal em uma escala cardinal, os valores atribuídos às respostas passam a ser valores quantitativos.

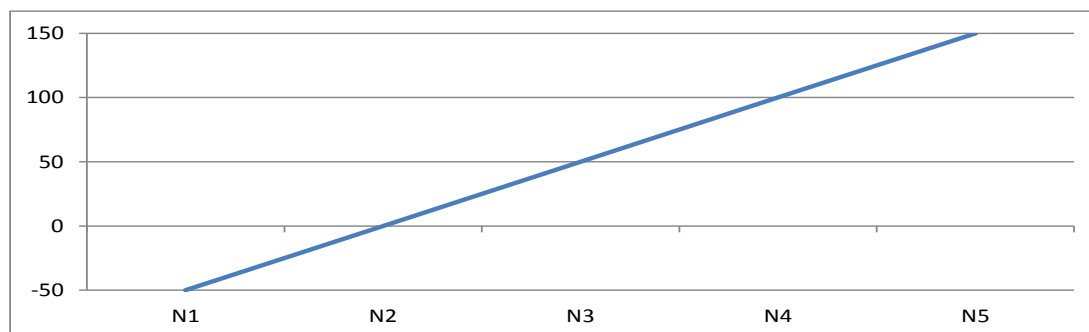


Figura 2 – Gráfico da Escala Linear
Fonte: Dados da pesquisa

Na segunda parte da fase de avaliação, devem ser definidas as taxas de substituição, que, conforme Platt Neto (2005, p.186), permitem uma avaliação global do desempenho das ações sobre o modelo. O mesmo autor informa que os métodos mais conhecidos para definição das taxas de substituição são “*trade-off*”, “*swing weights*” e comparação par-a-par”.

Para este modelo, foi empregado o método *swing weights* (BODILY, 1985; VON WINTERDELDT, EDWARDS, 1986; GOODWIN e WRIGHT, 1991; KEENEY, 1992; BEINAT, 1995), o qual começa a partir de uma ação fictícia com desempenho no nível de impacto “Neutro” para todos os critérios do modelo; após, o decisor tem a oportunidade de escolher um critério no qual o desempenho da ação melhora para um nível “Bom”, sendo que, com essa alteração, atribui-se 100 pontos. Em seguida, é requerido ao decisor que determine, entre os critérios restantes, aquele no qual ele gostaria que houvesse um salto do nível “Neutro” para o nível “Bom” e quanto valeria esse salto, em relação ao primeiro, repetindo o

procedimento até que se esgotem todos os critérios (ENSSLIN, MONTIBELLER-NETO e NORONHA, 2001).

No que tange as taxas de substituição para as áreas de preocupação 1– Conteúdo Informacional, 2 – Usabilidade, 3 – Disponibilização de dados, o decisor julgou que o primeiro salto (*swing*) deveria ocorrer em 1– Conteúdo Informacional, sendo-lhe atribuídos 100 pontos; em seguida, foram atribuídos 21 pontos para 2 – Usabilidade e 3 – Disponibilização de dados. Por fim, foi necessário harmonizar esses valores, para que totalizassem 1 (realizando uma divisão dos pontos relativos a cada critério pelo total de pontos). O procedimento resultou nas seguintes taxas de substituição, representadas, a seguir, na Figura 3: 1– Conteúdo Informacional ($w^1 = 100/142 = 0,70$ ou 70%); 2 – Usabilidade ($w^2 = 21/142 = 0,15$ ou 15%); 3 – Disponibilização de dados ($w^3 = 21/142 = 0,15$ ou 15%)

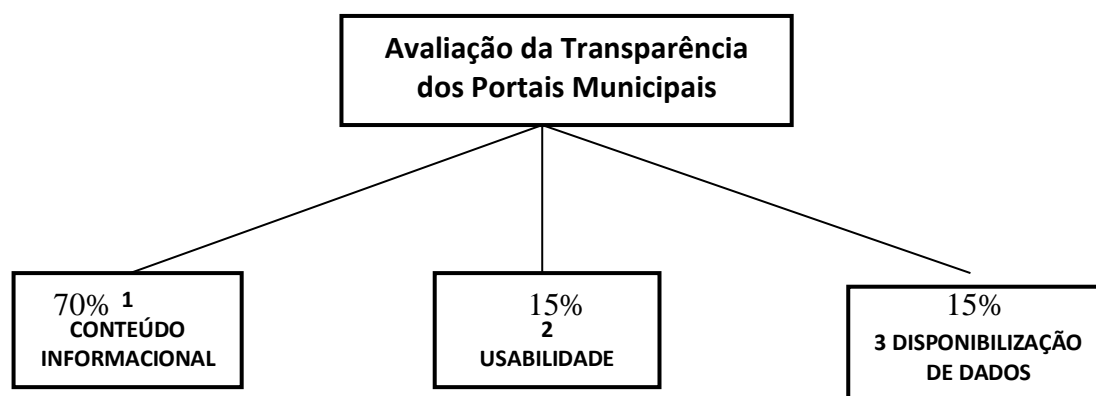


Figura 3- Taxas de substituição
Fonte: Dados da pesquisa

Diante das taxas de substituição definidas, o modelo de avaliação está finalizado, alcançando o seu objetivo principal, ou seja, gerar entendimento a respeito do contexto decisório. Por sua vez, cabe operacionalizar a avaliação de transparência dos portais municipais.

A avaliação global é calculada por meio da seguinte equação matemática de agregação aditiva (BODILY, 1985; BEINAT, 1995; LYRIO *et. at.*, 2015):

$$V(a) = \sum_{i=1}^{i=n} w_i \times v_i$$

Onde $V(a)$ = Valor do desempenho global; v_i = Valor do desempenho local no critério de avaliação; w_i = Taxa de substituição no critério de avaliação; n = Número de critérios de avaliação do modelo.

4.3 Elaboração de Recomendações

A elaboração de recomendações tem por objetivo realizar recomendações de melhoria em relação à situação atual avaliada. No caso deste estudo, essa sub-seção visa apresentar os resultados obtidos com a aplicação do modelo de avaliação proposto e tecer algumas recomendações. Para tanto, o modelo foi aplicado no Estado do Rio Grande Sul - Brasil, no qual foram identificados 41 (quarenta e um) municípios com população superior a 50.000



habitantes, que fizeram parte da avaliação. Entretanto, três desses municípios, Rio Grande, Venâncio Aires e Viamão, não englobaram a pesquisa em razão de seu portal estar sem acesso nos dias pesquisados. O Quadro 3 apresenta os três municípios deste Estado, que alcançaram os maiores níveis de transparência.

Quadro 3– Municípios com os maiores níveis de transparência do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO	AValiação GLOBAL
Porto Alegre	63
Caxias do Sul	45
Camaquã e Carazinho	44

Fonte: Dados da pesquisa

Pelo Quadro3, verifica-se que a maior pontuação atingida no Estado do Rio Grande Sul foi do Município de Porto Alegre, com 63 pontos; seguida por Caxias do Sul, com 45 pontos; e Camaquã e Carazinho empatados, com 44 pontos.

O detalhamento do resultado obtido por Porto Alegre está discriminado na Tabela 1, que apresenta todos os critérios de avaliação utilizados na análise, as respectivas taxas de compensação de cada Ponto de Vista / Descritor e a pontuação obtida pelo município analisado em cada critério e em valores globais. As duas últimas colunas apresentam, respectivamente, a contribuição percentual que cada um dos descritores tem para a avaliação global, e o quanto ainda cada descritor pode contribuir, em termos de pontuação, para o alcance de um nível Bom de Desempenho.

A Tabela 1 trata do desempenho do Município de Porto Alegre, no entanto, ela também foi elaborada para os demais municípios avaliados. Nesta Tabela as colunas representam os seguintes aspectos: a primeira coluna demonstra os Critérios de Avaliação, ou seja, Pontos de Vista Fundamentais e Elementares, utilizados para avaliar o desempenho; a segunda coluna demonstra a Taxa de Substituição referente a cada PV's do modelo; a terceira coluna demonstra os níveis de impacto (N1 a N5) para cada descritor construído; a quarta coluna demonstra a pontuação alcançada em cada descritor, bem como a pontuação global do desempenho do município avaliado; a quinta coluna demonstra o quanto cada descritor contribui para avaliação global; a sexta coluna: demonstra a contribuição potencial de cada um dos descritores para que a avaliação global alcance o nível bom, ou seja, cem pontos.

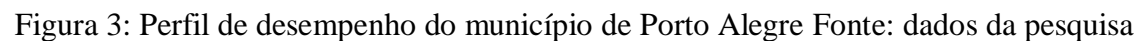
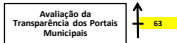


Tabela 1– Avaliação do Portal de Porto Alegre

Avaliação da Transparência dos Portais Municipais		Taxas de Substituição	Nível de Desempenho	Avaliação (pontuação)	Bom	Neutro	Ts. Contrib. Global	Contrib. Potencial
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO		-	-	63	100	0	100%	37
1.	CONTEÚDO INFORMACIONAL	70%	-	68	100	0	-	-
1.1	Peças orçamentárias	10%	N3	50	100	0	7%	4
1.2	Classificação orçamentária	10%	-	40	100	0	-	-
1.2.1	Unidade Orçamentária	20%	N3	50	100	0	1%	1
1.2.2	Funcional Programática	20%	N1	-50	100	0	1%	2
1.2.3	Programa (Projetos, Ações e Atividades)	20%	N3	50	100	0	1%	1
1.2.4	Natureza da despesa	20%	N4	100	100	0	1%	0
1.2.5	Fonte de recursos	20%	N3	50	100	0	1%	1
1.3	Despesas	10%	-	34	100	0	-	-
1.3.1	Empenho	34%	N4	100	100	0	2%	0
1.3.2	Liquidação	33%	N2	0	100	0	2%	2
1.3.3	Pagamentos	33%	N2	0	100	0	2%	2
1.4	Beneficiários	10%	N3	50	100	0	7%	4
1.5	Bem ou serviço prestado	10%	N3	50	100	0	7%	4
1.6	Processos de contratação	10%	-	125	100	0	-	-
1.6.1	Procedimento licitatório	25%	N5	150	100	0	2%	(1)
1.6.2	Editais e resultados	25%	N3	50	100	0	2%	1
1.6.3	Contratos	25%	N5	150	100	0	2%	(1)
1.6.4	Convênios	25%	N5	150	100	0	2%	(1)
1.7	Receitas	10%	-	84	100	0	-	-
1.7.1	Previsão de receitas	34%	N5	150	100	0	2%	(1)
1.7.2	Lançamento de receitas	33%	N1	-50	100	0	2%	3
1.7.3	Recebimento de receitas	33%	N5	150	100	0	2%	(1)
1.8	Perfil organizacional	10%	-	-25	100	0	-	-
1.8.1	Competências e estrutura	50%	N2	0	100	0	4%	4
1.8.2	Informações para contato	50%	N1	-50	100	0	4%	5
1.9	Acompanhamento de obras	10%	N5	150	100	0	7%	(4)
1.10	Força de trabalho	10%	-	125	100	0	-	-
1.10.1	Remuneração	17%	N5	150	100	0	1%	(1)
1.10.2	Quadro de pessoal	17%	N5	150	100	0	1%	(1)
1.10.3	Descrição dos servidores	17%	N3	50	100	0	1%	1
1.10.4	Situação dos cargos	17%	N4	100	100	0	1%	0
1.10.5	Concursos públicos	17%	N5	150	100	0	1%	(1)
1.10.6	Diárias	17%	N5	150	100	0	1%	(1)
2.	USABILIDADE	15%	-	26	100	0	-	-
2.1	Acesso e pesquisa	34%	-	100	100	0	-	-
2.1.1	Acesso	34%	N4	100	100	0	2%	0
2.1.2	Perguntas	33%	N5	150	100	0	2%	(1)
2.1.3	Ferramenta de busca	33%	N3	50	100	0	2%	1
2.2	Tratamento da informação	33%	-	-25	100	0	-	-
2.2.1	Gravação de relatórios	50%	N2	0	100	0	2%	2
2.2.2	Autenticidade das informações	50%	N1	-50	100	0	2%	4
2.3	Retorno ao usuário	33%	-	0	100	0	-	-
2.3.1	Comunicações	50%	N2	0	100	0	2%	2
2.3.2	Solicitações	50%	N2	0	100	0	2%	2
3.	DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS	15%	-	75	100	0	-	-
3.1	Atualização	50%	N3	50	100	0	8%	4
3.2	Série histórica	50%	N4	100	100	0	8%	0

Fonte: Dados da pesquisa

A Figura 3 apresenta o Perfil de desempenho do município de Porto Alegre, com base nesta é possível propor melhorias, uma vez que é de fácil visualização os critérios nos quais o município analisado se encontra em nível comprometedor.





Pela avaliação realizada em 4 de julho de 2013, verifica-se que o Município de Porto Alegre atingiu 63 pontos em sua avaliação global. Esse resultado demonstra que o município atingiu um nível de transparência adequado ao que era esperado pelo decisor, pois está entre o nível neutro e bom.

Quanto à pontuação máxima (nível 5), Porto Alegre atingiu-a em 11 dos 36 critérios avaliados, sendo que seis destes se refere aos PVF's 1.6 - Processos de Contratação e 1.10 - Força de Trabalho. Cabe ressaltar o PVE 1.10.1 - Remuneração, que concerne informar a remuneração dos servidores, como salário bruto e salário líquido, bem como a possibilidade de pesquisar pelo nome do servidor, situação (ativo e inativo) e período que recebeu. Porto Alegre foi o único município do Rio Grande do Sul a atingir nível de excelência quanto a esse assunto, somente sete municípios do referido Estado divulgam informação sobre o assunto. Todavia, tal situação é polêmica, inclusive há decisões contrárias por Tribunais, apesar de o Superior Tribunal Federal já ter tratado assunto com a decisão favorável pela divulgação.

Quanto às informações sobre os Pregões, o município utiliza-se do site www.cidadecompras.com.br. Ademais, em razão de o município ser sede da Copa do Mundo, há um portal de transparência específico sobre o assunto.

Por outro lado, apesar de ter o melhor desempenho no Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre não cumpriu com a divulgação de alguns critérios tais como: despesas por funcional programática, lançamento de receita, horário de atendimento e autenticidade de informações. Este último, apesar de ser exigido pela Lei de Acesso à Informação, não foi cumprido por nenhum município. Acredita-se que a implantação desse requisito ainda é difícil, devido ao nível de tecnologia de informação existente nos municípios. Os três municípios com os menores níveis de transparência do Estado do Rio Grande do Sul estão discriminados no Quadro 4.

Quadro 4– Municípios com os menores níveis de transparência do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO	AVALIAÇÃO GLOBAL
Alvorada	-33
Parobé	-8
Cruz Alta	-4

Fonte:
Dados da pesquisa

É preocupante a situação da transparência em alguns municípios. Apesar da exigência legal, ainda estão muito aquém do ideal, ou seja, do mínimo do cumprimento legal, conforme apresentado pelos três municípios no Rio Grande do Sul, todos com pontuação negativa, ou seja, abaixo da expectativa, os quais são Alvorada com – 33, Parobé -8 e Cruz Alta -4, presentes no Quadro 4. O Município de Alvorada, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, foi analisado em 18 de junho de 2013, com resultado no menor nível de transparência do referido Estado, ficando abaixo do nível neutro em 28 dos critérios analisados. O município disponibiliza poucos dados, e ainda de forma inadequada, não há um sistema integrado. O Portal de Transparência apresenta somente relatórios de gestão fiscal em arquivos com formatos pdf. A receita prevista está somente no balanço



orçamentário da Secretaria Municipal da Educação, enfim não há o cumprimento legal do princípio da transparência.

5 CONCLUSÃO

Diante da obrigatoriedade do princípio da legalidade pela administração pública, mas, principalmente, pelo direito intrínseco do acesso às informações por parte dos cidadãos e pelo interesse do órgão fiscalizador, foi definido, como objetivo geral desta pesquisa, construir um modelo para avaliar o nível de transparência das informações disponibilizadas pelos entes públicos, por meio da internet, considerando as exigências legais

Para alcançar este objetivo geral foi possível verificar que a exigência legal sobre o assunto é bem ampla, abordando-se, neste estudo, as principais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Transparência e Lei de Acesso à Informação. Durante a construção do modelo, foram realizadas entrevistas com auditores dos Tribunais de Contas dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, com intuito de identificar elementos indispensáveis para a transparência, na visão dos órgãos fiscalizadores, bem como de propiciar uma discussão relacionada à legislação existente sobre o assunto.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados tendo em vista que foi possível organizar os requisitos legais, considerar as preocupações dos decisores e construir um modelo de avaliação que viabilizou a análise do nível de transparência dos entes analisados, bem como propiciou a realização de recomendações para a melhora do nível de transparência dos portais.

Dentre os municípios avaliados, nenhum apresentou nível de excelência (mais de 100 pontos) ou nível bom (igual a 100 pontos); a média geral foi de 25 pontos, logo, ficando entre o nível neutro e bom. Os resultados da aplicação do modelo demonstram que o nível de transparência dos portais municipais avaliados, ainda possui algumas exigências legais que não são cumpridas pelos entes municipais. Cabe destacar, como característica positiva recorrente entre os municípios avaliados, o alto nível de transparência referente aos dados dos PVE 1.10.5 - Concursos públicos; enquanto a negativa trata-se do PVE 1.7.2– Lançamento de receita, que apresenta a mais baixa média de divulgação. Cumpre, ainda, mencionar que o modelo proposto pode ser aplicado nos três entes da federação, ou seja, União, Estados e Municípios, em decorrência de que a legislação utilizada pelo modelo é exigida para os três.

Em relação às limitações da pesquisa, constata-se a dificuldade de acesso a alguns portais, sendo necessário realizar mais de um acesso até que o portal da transparência do município estivesse disponível para navegação. Outra limitação se refere à ausência de um sistema integrado, pois, muitas vezes, as informações estavam dispersas pelos sites, bem como *links* que, quando acessados, não apresentam qualquer informação. Nesse sentido, há uma impossibilidade no acesso às informações, de forma a contribuir com o controle social.

A pesquisa revela uma contribuição para os órgãos fiscalizadores, os quais poderão utilizar do modelo construído para realizar suas auditorias referentes ao cumprimento das exigências legais sobre transparência pública.

Enfim, os resultados aqui apresentados evidenciam que ainda há um caminho longo ainda a ser perseguido pelos gestores públicos para atingimento dos níveis desejados quanto à transparência pública, porém as primeiras etapas já foram iniciadas. Os gestores devem buscar uma mudança cultural que os levem a divulgar informações não só e necessariamente em



razão das obrigações legais, mas também pelo direito do cidadão de ter conhecimento das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n.2, abr./jun. 2010.

BASSOUKOU, Jean Haralambos. **Novas perspectivas para o cenário tributário atual: Transparência fiscal e a nova Lei de acesso à informação – Lei nº 12527/2011**. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/a/5wi8/novas-perspectivas-para-o-cenario-tributario-atual-transparencia-fiscal-e-a-nova-lei-de-acesso-a-informacao-lei-n-125272011-jean-haralambos>.

Acesso em: dezembro de 2012.

BANA e COSTA, C.A; SILVA, F.N. **Concepção de uma “Boa” Alternativa de Ligação Ferroviária ao Porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e a negociação. Investigação Operacional**, vol. 14, p. 115-131, 1994.

BEINAT, E. **Multiattribute Value Functions For Enviromental Management**. Amsterdam: TimbergenInstituteResearch Series, 1995.

BODILY, S. E. **Moderndecisionmaking: a guidetomodelingwithdecisionsupport systems**. NewYork: McGraw-Hill, 1985.

BORTOLUZZI, S. C.; Ensslin, Sandra R.; LYRIO, M.V.L.; Ensslin, Leonardo. Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista (MCDA-C). **Revista Alcance (Online)**, v. 18, p. 200-218, 2011.

BRAGA. Marcos Vínicius de Azevedo. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. In: IV Congresso Consad de Gestão Pública, 2011, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 de março 2012.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá Outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 01 de março 2012.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescentam dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estado, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br /ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 12 de março 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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. Disponível em: <<<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Atos2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>> Acesso em: 12 de março 2013.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ENSSLIN, Leonardo; MONTIBELLER, Gilberto N.; NORONHA, Sandro Macdonald. Apoio à Decisão: **Metodologia para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas**. Ed. Insular, 2001.

EUROPEAN COMMUNITIES. The role of egovernment for europe's future. Brussels: Comission of the European Communities, 2003.

FÉ. Ana Lúcia Moura. Lei de acesso à informação. **Revista Infraestrutura Urbana**. n. 7, ano 2, ago/2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; SOUZA, Kayan Reis de. Lei de acesso à informação. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 51, p. 07-10, ago/2012.

GARCÍA, José R. Gil; REYES, Luis F. Luna. A Brief Introduction to Eletronic Government: Definitation, applications and Stages. **Revista de Admnistración Pública**, Cuajimalpa (México), 2008

GIFFHORN, E. **Construção de um modelo de avaliação do desempenho de empresasterceirizadas com autilização da metodologia MCDA-C: um estudo de caso**. 257 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

GOODWIN, P.; WRIGHT, G. **Decision analysis for management judgement**. Chichester: John Wiley & Sons, 1991.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 3. versão, 2004. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 12 de março 2012.

KEENEY, R. L. Value Focused-Thinking: A Path to Creative Decision-making. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1992.

KRISTIANSEN, Stein; DWIYANTO, Agus; PRAMUSINTO, Agus; PUTRANTO, Erwan Agus. Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts. Contemporary Southeast Asia, vol. 31, n. 1, p. 64-87, 2008.

LACERDA, Daniel Melo de. A importância do controle preventivo e a imprescindibilidade da transparência da gestão fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte**. Natal, v. 12, n. 1, p. 80-84, dez/2010.

LEVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

LYRIO, M. V. L. **Modelo para avaliação de desempenho das secretarias de desenvolvimento regional (SDR's) do Governo do Estado de Santa Catarina: a perspectiva da MCDA-C**. 202 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

LYRIO, M. V. L.; PRATES, W.; LIMA, M. V. A.; LUNKES, R. J. Análise de uma estratégia de investimento em ações baseada em um instrumento de apoio à decisão. **Contaduría y Administración**. v. 60, n. 1, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, **Acesso à Informação**, 2012. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>



/new/pt/brasil/communication-and-information/access-to-knowledge/internet-governance.

Acesso em: 15 de janeiro 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. E-government studies: the e-government imperative. Paris: OECD Publishing, 2003.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 1 v. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria (Org.). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003, p.76-97.

ROY, B. Decision science or decision-aid science? **European Journal of Operational Research**, v. 66, p. 184-203, 1993.

TOLEDO JUNIOR, Francisco C. de. Os Tribunais de Contas e a transparência no uso do dinheiro público. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**. Belo Horizonte, ano 8, n. 96, p.31-35, dez/2009.

VON WINTERFELDT, D.; EDWARDS, W. **Decision analysis and behavioral research**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.