

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Dayane Carvalho  
Gabriel Felix de Souza Lopes  
Jaime Jean Soares Silva  
João Victor de Almeida  
Karina Duran Munhos  
Maria Eduarda Romero Brocca

ACH3778 - GOVERNO ABERTO

**AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS  
E OS DADOS ORÇAMENTÁRIOS**  
**Proposta de um modelo mínimo para a disponibilização dos dados**

São Paulo  
2023

## **1. INTRODUÇÃO**

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), popularmente conhecida como LAI, foi um marco importante para a relação entre o governo e a sociedade brasileira, dispondo sobre os procedimentos para o direito à informação e tendo como base o conceito de que a publicidade das informações é a regra e o sigilo, exceção (BRASIL, 2011).

Dentre as diversas camadas de informações que se enquadram nos preceitos da LAI, destacam-se aqui os dados financeiros contemplados no Orçamento Público. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000) já previa a obrigatoriedade da disponibilização de informações referentes às despesas e receitas - sendo posteriormente editada pela Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009) para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária, inclusive em meios eletrônicos. No entanto, a falta de especificação do que exatamente deveria ser exibido aos cidadãos, em que nível de detalhe ou em que formatos resultou na criação de portais de transparência limitados - considerados por estudiosos do assunto como “transparência para espetáculo”, isto é, os portais de transparência dos estados brasileiros são mais um espetáculo para provar que os estados seguem a legislação existente do que de fato uma ferramenta efetiva de transparência (ABDALA E TORRES, 2016).

Algumas das limitações observadas nos portais de transparência dos estados brasileiros são a incompletude de informações e a disponibilização dos dados de forma pouco interativa para o usuário — isso sem contar no alto grau de tecnicidade dos termos utilizados, restringindo seu significado para um recorte da população que possua conhecimentos específicos da legislação brasileira, de finanças públicas e do orçamento. O próprio acesso aos vários portais é uma barreira à transparência: não existe hoje um portal único para consulta das informações orçamentárias ou um indexador de todos os portais existentes, tornando massivo o trabalho de localização e comparação destes dados.

Observa-se, portanto, que a transparência acerca dos dados não é uma pauta nova, mas segue sendo um tema atual e relevante, dado que é parte fundamental do processo de controle social sobre a administração pública.

### **1.1 Literatura sobre avaliação dos portais de transparência**

Tendo como base a LAI e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Sales (2012) analisou se os portais de transparência brasileiros disponibilizavam as informações de acordo com a legislação fiscal e se estes portais poderiam ser considerados relevantes instrumentos de

participação popular e de exercício democrático. Para isto, aplicou-se um questionário em dois períodos distintos: antes e depois da vigência da LAI. O questionário aplicado continha 32 perguntas, a serem respondidas de forma binária, que avaliavam se aquele item estava presente ou não no portal, divididas em quatro seções:

- **Acessibilidade e navegabilidade:** diz respeito à facilidade de acesso do site para o cidadão, desde a ocorrência do portal nos sites de busca até a exibição de informações dentro do próprio site (conhecido como mapa do site);
- **Prestação de informações básicas ao cidadão:** diz respeito à disponibilização de informações de dados mínimos para o cidadão, como o que é e como funciona o portal de transparência;
- **Controle social sobre a administração:** analisa se o portal é realmente transparente, oferecendo informações sobre gastos e receitas públicas, contratos e convênios realizados e se os dados estão atualizados e dispostos de forma clara;
- **Interatividade e participação:** avalia se o portal oferece ferramentas de contato com o cidadão - etapa fundamental para que o cidadão deixe de ser um mero espectador e passe a ser um efetivo ator das mudanças sociais.

O autor avaliou o percentual de itens atendidos dentro de cada categoria, e estabeleceu um percentual mínimo de 50% para que o portal fosse considerado funcional naquele nível. Na época do estudo, o autor concluiu que houve uma melhora na pontuação dos portais após a publicação da LAI, mas que ainda assim os portais existentes eram deficitários nos quesitos Controle social sobre a administração e Interatividade e participação (SALES, 2012).

Posteriormente, Abdala e Torres (2016) repetiram essa análise nos portais de transparência de 4 estados e o Distrito Federal, que foram escolhidos por representarem o maior PIB da sua região geográfica na época (2015). São eles: Pará, Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul e o já citado Distrito Federal. Os resultados desta análise mostraram que a seção de Controle social sobre a administração continuava sendo um problema, já que somente dois portais obtiveram a pontuação mínima de 50%. Neste estudo, os autores discutem o quanto os portais realmente contribuem para que a sociedade de fato possa fiscalizar as contas públicas e exercer cobrança e pressão sobre o governo, já que da forma como estavam organizados à época pareciam ter sido construídos apenas como resposta às leis de transparência.

## **1.2 Governo aberto e protocolos web**

A discussão a respeito de transparência está intimamente relacionada aos conceitos de Governo Aberto, que possui como pilares a Transparência, Accountability e a Colaboração - pilares esses apoiados pelo uso da tecnologia. Em termos de transparência e colaboração entre governo e sociedade civil, faz-se necessário discutir também a recuperação e a indexação das informações no ambiente eletrônico. Para fomentar essa discussão, consultou-se os dispositivos no Guia de Boas Práticas relacionadas à publicação e ao uso de dados na Web, desenvolvido pela World Wide Web Consortium (W3C, 2017). A W3C é uma organização internacional que desenvolve padrões abertos para a web, e é composta por membros individuais, organizações e instituições acadêmicas de todo o mundo. O desenvolvimento de padrões abertos promove a compatibilidade e a acessibilidade da web, e este trabalho é fundamental para garantir a interoperabilidade, acessibilidade e evolução contínua da web.

Os padrões da W3C abrangem uma ampla variedade de tecnologias e protocolos, incluindo linguagens de marcação (como HTML e XML), protocolos de comunicação (como HTTP e WebSocket), folhas de estilo (como CSS) e acessibilidade digital (W3C, 2017).

## **2. OBJETIVOS**

Pretende-se com o presente estudo identificar as limitações existentes nos portais de transparência — do ponto de vista da qualidade da ferramenta como instrumento de transparência e disponibilização dos dados — e a partir deste levantamento propor um protótipo de portal que atenda a estes requisitos. A avaliação destes requisitos terá uma perspectiva mais voltada para a máquina, isto é, quais os requisitos mínimos que um portal de transparência orçamentário deve conter para que seja possível localizar, recuperar e processar as informações ali obtidas. Apesar de tomar como base os portais de transparência e os dados orçamentários, propõe-se definir requisitos mínimos para portais de transparência em geral, não limitando-se exclusivamente ao escopo orçamentário.

Quanto aos objetivos específicos deste trabalho, pretende-se, primeiramente, buscar os portais de transparência a fim de, em seguida, realizar a prospecção dos dados e informações que estão dispostos. Posteriormente, pretende-se realizar uma análise das informações encontradas, a fim de poder construir um protótipo que sirva como um modelo para os portais de transparência.

### **3. MÉTODOS**

#### **3.1 Definição do escopo da pesquisa**

A ideia inicial deste trabalho era propor um formato de exibição das informações orçamentárias em um único portal, consolidando dados municipais de tal forma que respeitasse os requisitos obtidos na literatura e discutidos anteriormente. Entretanto, é notório que a grande quantidade de municípios no Brasil tornaria a coleta e análise de dados extremamente complexa dado o tempo disponível para a realização do estudo. Além disso, identificamos em uma pesquisa inicial que grande parte dos municípios não seguem padrões gerais de registro e divulgação de informações orçamentárias — e comumente disponibilizam os dados em formatos difíceis de serem processados, como o pdf. Isto posto, optou-se por utilizar um escopo menor, porém mais abrangente, aplicando esta mesma ideia para os estados.

Ao focar nos estados, conseguimos obter uma visão mais abrangente e representativa das características regionais do país, realizando uma espécie de “prova de conceito” a respeito do tema proposto. Os estados são unidades político-administrativas maiores e mais facilmente interpretáveis, o que nos permite compreender as particularidades e necessidades específicas de cada região de maneira mais efetiva. Além disso, os estados tendem a apresentar um padrão mais uniforme e consistente de disponibilização dos dados, o que nos permite obter os dados em um formato mais usável e comparável, facilitando a análise e interpretação dos mesmos.

Por outro lado, ao restringir a pesquisa aos estados observou-se que a proposta de um portal único faria pouco sentido, tendo em vista a variedade de portais existentes, considerando que, alguns deles, dispunham seus dados de forma favorável, o que reconduziu a pesquisa para outro caminho: identificar os pontos fortes e fracos dos portais em uso de acordo com o que preconiza a literatura e propor um modelo mínimo de recursos que um portal de transparência deve ter para ser considerado eficiente e uma ferramenta útil de controle social. Além disso, propor um modelo baseado em portais que já existem é também uma forma de incentivar o reaproveitamento de recursos técnicos, já que compartilhar uma solução existente tende a ser muito mais rápida e financeiramente acessível do que partir de uma solução do zero.

### 3.2 Avaliação dos portais de transparência existentes

Para a realização deste estudo foi necessário um levantamento robusto das ferramentas de consulta às informações que já são disponibilizadas por cada Unidade Federativa. Após localizar os portais que atendiam aos requisitos citados, conduziu-se uma replicação da análise de Sales (2012), aplicando o questionário aos portais escolhidos. Após algumas discussões a respeito de requisitos importantes para governo aberto, do ponto de vista tecnológico — como a disponibilidade de dados legíveis por máquina — optou-se por incluir outros três critérios, tomando como base a literatura disponível da W3C. Obteve-se, portanto, o questionário final exibido a seguir. As linhas em destaque indicam os critérios adicionados ao questionário inicial de Sales (2012).

**Tabela 1. Questionário final aplicado aos portais de transparência**

<b>Categorias</b>	<b>Itens</b>
Acessibilidade e navegação	Resultado de mecanismos de busca
	Link para o portal na página do governo
	Mapa do site
	Motor de busca próprio
	Fornecer dados em vários formatos
Prestação de informações ao cidadão	Informações sobre o funcionamento do portal
	Telefone para contato
	Item perguntas frequentes
	Informações atualizadas
Controle social sobre a administração	Contratos na íntegra
	Convênios na íntegra
	Transferências do estado para os municípios
	Valor total anual gasto pelo estado
	Despesas por natureza
	Acompanhamento online de obras
	Valores pagos aos servidores
	Valores pagos em cargos de comissão
	Indicadores fiscais
	Processos de licitação finalizados e em andamento
	Recebimento por credores do estado
	Valor recebido por escola
	Valor recebido por hospital

	Valor recebido por órgão
	Obras realizadas pelo estado por município
	Enriquecer dados gerando novos dados
Interatividade e participação	Dados legíveis por máquina
	Fóruns para debate
	Mapas interativos
	Ferramenta de contato com o cidadão
	Informações do portal em rede social
	Possibilidade de receber informações por e-mail
	Disponibilidade de e-mail para contato
	Glossário
	Espaço para denúncias e reclamações

Fonte: Adaptado de Sales, 2012; Abdala e Torres, 2016; Silva, 2018.

Selecionamos três portais com pontuação acima de 80% dentre todos os portais avaliados para identificar pontos fortes e fracos de acordo com os parâmetros abordados na literatura. A escolha destes três portais foi feita considerando a “facilidade” — do ponto de vista dos autores do presente estudo — de localizar as informações e navegar pelo portal.

Após a identificação dos pontos fortes e fracos dos portais avaliados e avaliação dos resultados obtidos, trabalhamos em uma proposta de protótipo com as especificações mínimas necessárias para atender ao disposto na literatura. Para a criação deste protótipo, utilizamos a ferramenta Figma. O protótipo, no entanto, não contempla todas as telas/mecanismos/funções possíveis — focamos apenas em tentar representar uma possível solução para contemplar os maiores déficits encontrados durante a avaliação dos portais.

#### 4. RESULTADOS

A primeira etapa do trabalho consistiu em localizar e avaliar os portais dos 27 estados entre 9 e 12 de junho de 2023. Alguns portais não estavam disponíveis nesse período, para estes casos novas tentativas de avaliação foram realizadas até a data limite de 24 de julho de 2023.

Essa etapa retornou alguns achados importantes para a definição dos caminhos da pesquisa: enquanto alguns estados já fazem um trabalho de prestação de contas bem detalhado e intuitivo, outros estados não fornecem nem mesmo as informações básicas para o estudo do

perfil dos gastos. Alguns portais exibem o valor final consolidado, mas não permitem um estudo mais detalhado dos gastos - como navegar por função, subfunção e órgão, por exemplo. Outros portais até permitem mais interatividade, mas restringem o período de consulta.

O portal de transparência do Pará foi descartado desta análise porque algumas abas da página não estavam funcionando em nenhuma das datas de avaliação, e o único link em funcionamento direcionava para um arquivo PDF com as publicações do Diário Oficial.

A tabela 2 exibe os links do portal de cada UF e sua nota geral baseado no questionário de Sales (2012) e Abdala e Torres (2016) e nos critérios W3C e Silva et al (2018). Para ser considerado funcional, o portal deve atingir a pontuação mínima de 50%.

**Tabela 2. Pontuação dos portais de transparência orçamentários de cada UF após a aplicação do questionário.**

Estado	Nota geral	Portal
Goiás	92,50	<a href="http://www.transparencia.go.gov.br/">http://www.transparencia.go.gov.br/</a>
Santa Catarina	92,50	<a href="https://transparencia.sc.gov.br/">https://transparencia.sc.gov.br/</a>
Maranhão	91,90	<a href="https://www.transparencia.ma.gov.br">https://www.transparencia.ma.gov.br</a>
Minas Gerais	90,80	<a href="https://www.transparencia.mg.gov.br/">https://www.transparencia.mg.gov.br/</a>
Rondônia	90,42	<a href="https://transparencia.ro.gov.br/">https://transparencia.ro.gov.br/</a>
Paraná	84,20	<a href="http://www.transparencia.pr.gov.br/">http://www.transparencia.pr.gov.br/</a>
Pernambuco	84,17	<a href="http://web.transparencia.pe.gov.br/">http://web.transparencia.pe.gov.br/</a>
Espírito Santo	84,00	<a href="https://transparencia.es.gov.br/">https://transparencia.es.gov.br/</a>
Distrito Federal	82,30	<a href="https://www.transparencia.df.gov.br/">https://www.transparencia.df.gov.br/</a>
Rio de Janeiro	81,04	<a href="http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/">http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/</a>
Tocantins	80,73	<a href="https://www.transparencia.to.gov.br/">https://www.transparencia.to.gov.br/</a>
Rio Grande do Norte	80,73	<a href="http://www.transparencia.rn.gov.br/">http://www.transparencia.rn.gov.br/</a>
Piauí	80,10	<a href="https://portal.sefaz.pi.gov.br/">https://portal.sefaz.pi.gov.br/</a>
Sergipe	77,00	<a href="https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/">https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/</a>
Roraima	75,40	<a href="https://www.transparencia.rr.gov.br/">https://www.transparencia.rr.gov.br/</a>
Mato Grosso do Sul	66,70	<a href="http://www.transparencia.ms.gov.br/">http://www.transparencia.ms.gov.br/</a>
Bahia	65,69	<a href="https://www.tce.ba.gov.br/dados-abertos/">https://www.tce.ba.gov.br/dados-abertos/</a>
São Paulo	65,10	<a href="https://www.fazenda.sp.gov.br/">https://www.fazenda.sp.gov.br/</a>
Rio Grande do Sul	64,40	<a href="https://www.transparencia.rs.gov.br/">https://www.transparencia.rs.gov.br/</a>
Alagoas	64,20	<a href="https://transparencia.al.gov.br/">https://transparencia.al.gov.br/</a>



Paraíba	60,10	<a href="https://transparencia.pb.gov.br/">https://transparencia.pb.gov.br/</a>
Mato Grosso	58,02	<a href="https://www.transparencia.mt.gov.br/">https://www.transparencia.mt.gov.br/</a>
Amazonas	54,90	<a href="https://sistemas.sefaz.am.gov.br/transpprd/mnt/">https://sistemas.sefaz.am.gov.br/transpprd/mnt/</a>
Amapá	53,80	<a href="http://www.transparencia.ap.gov.br/">http://www.transparencia.ap.gov.br/</a>
Ceará	40,87	<a href="http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/">http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/</a>
Acre	40,52	<a href="https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/">https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/</a>
Pará	Descartado	<a href="https://www.transparencia.pa.gov.br">https://www.transparencia.pa.gov.br</a>

Fonte: Elaboração própria, 2023.

De maneira geral, os portais de transparência podem ser considerados funcionais, já que atingiram pelo menos 50% de pontuação geral - com exceção dos portais do Ceará e do Acre, cuja pontuação foi de 40,9% e 40,5%, respectivamente.

A análise da pontuação média por categoria indica grande potencial geral de melhorias nos itens de Controle Social sobre a administração e também em Interatividade e Participação, conforme exibido na tabela 3.

**Tabela 3. Pontuação média dos portais de transparência por categoria**

Categorias	Média
Acessibilidade e navegação	86,7%
Prestação de informações ao cidadão	80,6%
Controle social sobre a administração	61,2%
Interatividade e participação	64,9%
<b>Média final</b>	<b>73,3%</b>

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Considerando a divisão por região geográfica, as regiões Norte e Nordeste tiveram as menores médias gerais. A região norte também teve as menores pontuações em todas as categorias em relação às demais regiões. Os resultados obtidos na análise por região são exibidos na tabela 4.

**Tabela 4. Pontuação média por categoria e regiões do Brasil**

Categorias	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro Oeste
Acessibilidade e navegação	76,7%	84,4%	93,3%	95,0%	90,0%
Prestação de informações ao	75,0%	77,8%	83,3%	87,5%	81,3%

cidadão					
Controle social sobre a administração	51,9%	58,2%	70,8%	71,3%	60,9%
Interatividade e participação	57,0%	66,4%	74,1%	67,4%	63,9%
<b>Média final</b>	<b>65,1%</b>	<b>71,7%</b>	<b>80,4%</b>	<b>80,3%</b>	<b>74,0%</b>

Fonte: Elaboração própria, 2023.

A análise completa de cada um dos estados será disponibilizada no repositório de artefatos deste estudo no Github (<https://github.com/KarinaDuran/AvaliacaoPortais-GovAberto>).

#### 4.1 Seleção de três portais para a construção dos protótipos

Foram escolhidos três portais dentre todos os portais avaliados para uma análise mais aprofundada. Essa seleção foi feita entre os portais com nota superior a 80,0%, e levou em conta questões de interatividade e navegabilidade dos portais, de maneira geral. Os portais escolhidos foram: Maranhão, Distrito Federal e Espírito Santo.

Esta análise mais profunda foi dividida em duas etapas: a primeira buscou avaliar o desempenho geral dos três portais com o questionário inicial proposto por Sales (2012) e Abdala e Torres (2016). Posteriormente, reavaliamos os mesmos portais - dessa vez incluindo os pontos observados no W3C e Silva et al (2018).

- **Avaliação dos portais utilizando de acordo com o questionário de Sales (2012) e Abdala e Torres (2016)**

A tabela 5 apresenta o resultado da aplicação do questionário inicial em cada portal, e a tabela 6 apresenta um resumo dos resultados por categoria de avaliação.

**Tabela 5. Resultados da avaliação dos portais de transparência do Distrito Federal, Espírito Santo e Maranhão utilizando apenas os critérios de Sales (2012) e Abdala e Torres (2016):**

Análise dos Portais da Transparência		Estado					
		Distrito Federal		Espírito Santo		Maranhão	
Categorias	Itens	Resposta	Pontuação (%)	Resposta	Pontuação (%)	Resposta	Pontuação (%)

Acessibilidade e navegação	Resultado de mecanismos de busca	Sim	4 (100%)	Sim	4 (100%)	Sim	4 (100%)
	Link para o portal na página do governo	Sim		Sim		Sim	
	Mapa do site	Sim		Sim		Sim	
	Motor de busca próprio	Sim		Sim		Sim	
Prestação de informações ao cidadão	Informações sobre o funcionamento do portal	Sim	4 (100%)	Sim	4 (100%)	Sim	4 (100%)
	Telefone para contato	Sim		Sim		Sim	
	Item perguntas frequentes	Sim		Sim		Sim	
	Informações atualizadas	Sim		Sim		Sim	
Controle social sobre administração	Contratos na íntegra	Sim	10 (66,7%)	Sim	11 (73,3%)	Sim	12 (80%)
	Convênios na íntegra	Sim		Sim		Sim	
	Transferências do estado para os municípios	Sim		Sim		Sim	
	Valor total anual gasto pelo estado	Sim		Sim		Sim	
	Despesas por natureza	Sim		Sim		Sim	
	Acompanhamento online de obras	Sim		Sim		Sim	
	Valores pagos aos servidores	Sim		Sim		Sim	
	Valores pagos em cargos de comissão	Não		Não		Sim	
	Indicadores fiscais	Não		Não		Não	
	Processos de licitação finalizados e em andamento	Sim		Sim		Sim	
	Recebimento por credores do estado	Sim		Sim		Sim	
	Valor recebido por escola	Não		Sim		Não	
	Valor recebido por hospital	Não		Não		Sim	
	Valor recebido por órgão	Sim		Sim		Sim	
	Obras realizadas pelo estado por município	Não		Não		Não	
Interatividade e participação	Fóruns para debate	Não	5 (62,5%)	Não	5 (62,5%)	Sim	7 (87,5%)
	Mapas interativos	Sim		Sim		Sim	
	Ferramenta de contato com o cidadão	Sim		Não		Sim	
	Informações do portal em rede social	Sim		Sim		Sim	
	Possibilidade de receber informações por e-mail	Não		Não		Não	
	Disponibilidade de e-mail para contato	Não		Sim		Sim	
	Glossário	Sim		Sim		Sim	
	Espaço para denúncias e reclamações	Sim		Sim		Sim	

Fonte: Elaboração própria adaptado de Sales (2012) e Abdala e Torres (2016), 2023.

**Tabela 6. Resumo da avaliação dos três portais selecionados, por categoria**

Resumo - Categorias	Distrito Federal	Espírito Santo	Maranhão	Média por categoria
Acessibilidade e navegação	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Prestação de informações ao cidadão	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Controle social sobre a administração	66,67%	73,33%	80,00%	73,33%
Interatividade e participação	62,50%	62,50%	87,50%	70,83%
<b>Média final</b>	<b>82,29%</b>	<b>83,96%</b>	<b>91,88%</b>	<b>86,04%</b>

Fonte: Elaboração própria, 2023.

No geral, os três portais foram bem avaliados nesta primeira etapa, com pelo menos 80% dos itens de avaliação atendidos. Estes portais atenderam a todos os requisitos das categorias “Acessibilidade e navegação” e “Prestação de informações ao cidadão”, sendo todos eles bons modelos a se utilizar como referência na construção do protótipo.

A categoria com menor pontuação foi a de interatividade e participação, na qual os portais do DF e ES atingiram 62,5% dos itens. A inexistência de fóruns para debate e da possibilidade de receber informações por email foram os pontos fracos em comum entre estes portais, sendo pontos importantes a se considerar durante a construção do protótipo. Um bom exemplo nesta categoria é o do portal do MA, que atende a todos os critérios desse tópico, com exceção também da possibilidade de receber informações por e-mail.

Portanto, é perceptível que para os requisitos básicos de um portal da transparência, relativos à acessibilidade, navegação e prestação de informações ao cidadão, há gabarito dos estados analisados, considerando que se tratam de informações básicas para um portal em funcionamento.

Por outro lado, para os critérios que exigem mais cuidado e inovação ao manter e fomentar o portal, vê-se que há uma dificuldade maior para o cumprimento, por mais que todos os estados analisados tenham obtido bons resultados. Isto é, há uma defasagem um pouco maior na publicação de dados detalhados ou específicos que permitam o controle social — à exemplo dos indicadores fiscais e pelas obras realizadas pelo estado por município — e de maior interatividade com o cidadão, criando espaços de participação — como é o caso da existência de fóruns para debate e a possibilidade de receber informações por e-mail —, sendo que todas essas informações não constavam em nenhum dos portais analisados.

- **Reavaliação dos portais com a inclusão dos critérios W3C e Silva et al (2018)**

O resultado da reavaliação dos portais com a inclusão dos novos parâmetros adotados, seguindo os critérios da W3C e do trabalho de Silva et al (2018) é apresentado na tabela a

seguir. Os critérios adicionados aparecem em destaque na tabela, mas não possuem nenhum peso especial na pontuação.

**Tabela 7. Resultados da reavaliação dos portais de transparência seguindo os critérios de Abdala e Torres (2016), W3C e Silva et al (2018):**

Análise dos Portais da Transparência		Estado					
		Distrito Federal		Espírito Santo		Maranhão	
Categorias	Itens	Resposta	Pontuação (%)	Resposta	Pontuação (%)	Resposta	Pontuação (%)
Acessibilidade e navegação	Resultado de mecanismos de busca	Sim	4 (80,0%)	Sim	5 (100,0%)	Sim	5 (100,0%)
	Link para o portal na página do governo	Sim		Sim		Sim	
	Mapa do site	Sim		Sim		Sim	
	Motor de busca próprio	Sim		Sim		Sim	
	Fornecer dados em vários formatos	Não		Sim		Sim	
Prestação de informações ao cidadão	Informações sobre o funcionamento do portal	Sim	4 (100,0%)	Sim	4 (100,0%)	Sim	4 (100,0%)
	Telefone para contato	Sim		Sim		Sim	
	Item perguntas frequentes	Sim		Sim		Sim	
	Informações atualizadas	Sim		Sim		Sim	
Controle social sobre a administração	Contratos na íntegra	Sim	11 (68,75%)	Sim	12 (75,0%)	Sim	13 (81,25%)
	Convênios na íntegra	Sim		Sim		Sim	
	Transferências do estado para os municípios	Sim		Sim		Sim	
	Valor total anual gasto pelo estado	Sim		Sim		Sim	
	Despesas por natureza	Sim		Sim		Sim	
	Acompanhamento online de obras	Sim		Sim		Sim	
	Valores pagos aos servidores	Sim		Sim		Sim	
	Valores pagos em cargos de comissão	Não		Não		Sim	
	Indicadores fiscais	Não		Não		Não	
	Processos de licitação finalizados e em andamento	Sim		Sim		Sim	
	Recebimento por credores do estado	Sim		Sim		Sim	
	Valor recebido por escola	Não		Sim		Não	
	Valor recebido por hospital	Não		Não		Sim	

	Valor recebido por órgão	Sim		Sim		Sim	
	Obras realizadas pelo estado por município	Não		Não		Não	
	Enriquecer dados gerando novos dados	Sim		Sim		Sim	
Interatividade e participação	Dados legíveis por máquina	Sim	6 (66,67%)	Sim	6 (66,67%)	Sim	8 (88,89%)
	Fóruns para debate	Não		Não		Sim	
	Mapas interativos	Sim		Sim		Sim	
	Ferramenta de contato com o cidadão	Sim		Não		Sim	
	Informações do portal em rede social	Sim		Sim		Sim	
	Possibilidade de receber informações por e-mail	Não		Não		Não	
	Disponibilidade de e-mail para contato	Não		Sim		Sim	
	Glossário	Sim		Sim		Sim	
	Espaço para denúncias e reclamações	Sim		Sim		Sim	

Fonte: Elaboração própria adaptado de Sales (2012) e Abdala e Torres (2016), 2023.

**Tabela 8. Resumo da reavaliação de cada portal por categoria**

Resumo - Categorias	Distrito Federal	Espírito Santo	Maranhão	Média por categoria
Acessibilidade e navegação	80,00%	100,00%	100,00%	93,33%
Prestação de informações ao cidadão	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Controle social sobre a administração	68,75%	75,00%	81,25%	75,00%
Interatividade e participação	66,67%	66,67%	88,89%	74,07%
<b>Média final</b>	<b>78,85%</b>	<b>85,42%</b>	<b>92,53%</b>	<b>85,60%</b>

Fonte: Elaboração própria, 2023.

A inclusão dos novos critérios alterou a pontuação dos portais avaliados, sendo que somente o portal do Maranhão teve a pontuação final reduzida — principalmente pela indisponibilidade de divulgação dos dados em vários formatos, afetando também a pontuação média geral da categoria de acessibilidade e navegação. Em relação aos demais critérios incluídos, todos os portais atenderam aos itens definidos.

Destaca-se, portanto, que há uma maior dificuldade, como já evidenciado, em cumprir requisitos que estejam ligados ao controle social sobre a administração e os mecanismos de interatividade e participação. Sobre os primeiros, há maior dificuldade na disponibilização de dados que requerem determinada atenção, como os valores específicos por escola ou por

hospital, dado que nunca está consolidado nos portais. Quando as categorias de interatividade e participação, percebeu-se que os mecanismos básicos de contato estavam dispostos, em sua maioria. No entanto, mecanismos efetivos e ativos de comunicação com o cidadão, como os fóruns de debate, não apareciam nos portais.

De qualquer forma, a acessibilidade e navegação, bem como a prestação de informações ao cidadão parecem muito mais consolidadas nos três portais, sendo que a segunda estava 100% cumprida nos três portais analisados. Isso demonstra que, assim como mostraram as avaliações feitas por trabalhos anteriores, há uma melhora significativa na funcionalidade dos portais e na disponibilização das informações. Ainda assim, há questões a serem trabalhadas.

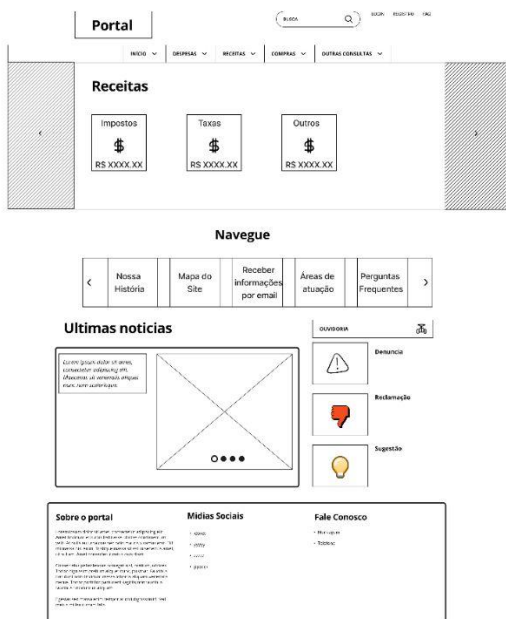
Nesse sentido, propõe-se, a seguir, um modelo básico de visualização dos dados, considerando, também, as questões analisadas.

### **Sugestões de protótipos com os requisitos mínimos identificados na literatura**

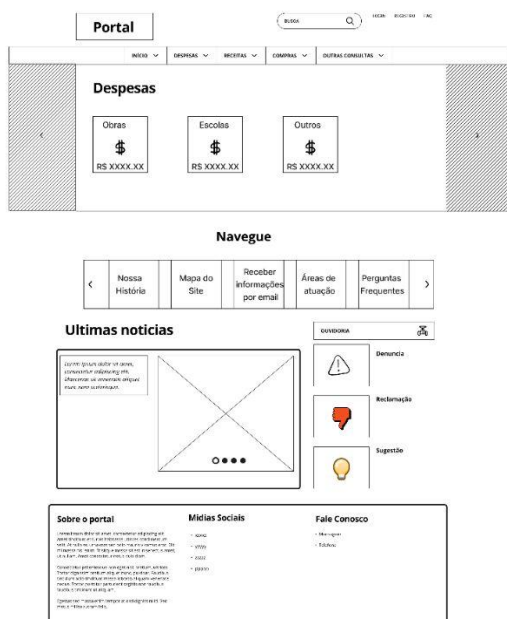
Com base nas análises conduzidas, identificamos alguns pontos de melhorias para a formulação de um portal de transparência “padrão ouro”. A construção dos protótipos leva em consideração os pontos fortes de portais que já existem, e os pontos avaliados como deficitários, principalmente em relação aos tópicos de controle social e de participação e interatividade. Uma versão preliminar destes protótipos é exibida a seguir.

#### **Figura 1. Protótipo da Tela inicial**

## HOME PAGE



## EXEMPLO MUDANÇA HOME PAGE

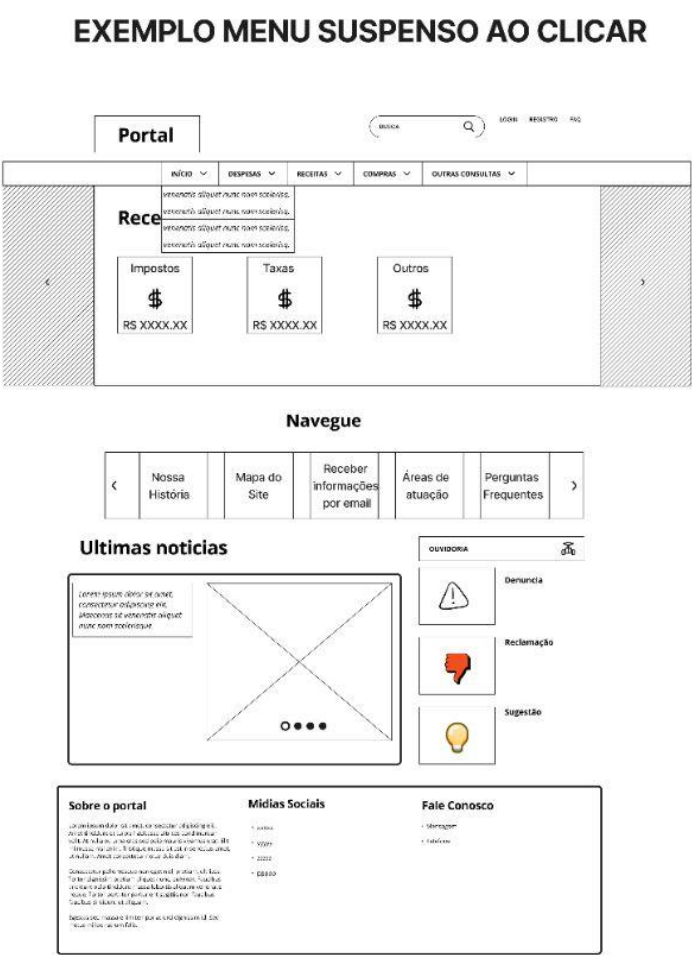


Fonte: Elaboração própria, 2023.



Os requisitos mapeados como importantes para esta tela incluem principalmente as fontes de contato com os responsáveis pela atualização e manutenção da página, e um campo de fácil acesso para feedback (sugestão, elogio, reclamação), permitindo maior interatividade do usuário. Além disso, um dos requisitos mapeados como importantes no questionário aplicado foi a facilidade em localizar itens como o mapa do site e uma seção de perguntas frequentes. Outro recurso sugerido é a inclusão de um menu suspenso ao clicar, porque ocupa menor espaço na tela, permitindo maior espaço para as informações que devem ser exibidas.

Figura 2. Protótipo tela inicial - Menu suspenso



Fonte: Elaboração própria, 2023.

No tópico de visualização de despesas, destacamos a importância de permitir a visualização de diferentes tópicos combinados, com uma pesquisa detalhada que envolva todas as classificações da despesa, como função/subfunção, ano e natureza da despesa, por exemplo. Apesar de não exposto na figura, o protótipo contaria ainda com a opção de exportar a busca em pelo menos dois formatos — incluindo obrigatoriamente nos formatos legíveis por máquina.

Além disso, destaca-se que todos os tópicos analisados dentro da categoria de controle social sobre a administração devem aparecer e serem tomados como base neste modelo, fomentando, ainda, a produção e enriquecimento de mais dados e informações. A proposta é servir com um molde, pretendendo que o mínimo proposto seja cumprido e incentivando a evolução dos portais.

**Figura 3. Protótipo tela de visualização de despesas**

Portal

b

Q

LOGINREGISTROFAQ

INÍCIODESPESASRECEITASCOMPRASOUTRAS CONSULTASNAVEGUE

Despesas

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum dolore eu fugiat nulla pariatur. Excepteur sint occaecat cupidatat non proident, sunt in culpa qui officia deserunt mollit anim id est laborum

Período

Ano

Últimos dias:

30

ddmmyy

ddmmyy

Visualização

Visualizar por

Por cidade

Por instituição

Outros Filtros

Buscar

Dados gerais

Unidade:

Todas

Natureza da despesa:

Todas

Função:

Todas

Por instituição

Programa:

Todos

Fornecedor:

Todos

Subfunção:

Todas

Ação:

Todas

Cidade:

Todas

Buscar

Dados


Gráficos

Midias Sociais

\* xxxxx

\* yyyyy

\* zzzzz

\* ppppp

Contatos

E-mail institucional: email1@gov.com.br

Telefones: (00) 00000-0000

Fonte: Elaboração Própria, 2023.

De maneira geral, propôs-se que, dada as análises feitas e extraídas as percepções descritas acima, seria necessário propor um modelo mínimo, tanto visual quanto conceitual, de como os portais de transparência deveriam dispor seus dados, sobretudo os orçamentários, esperando que as categorias analisadas sejam, cada vez mais, contempladas. Dessa forma,

poderá ser feito o controle social da administração pública, além de aproximar a relação Estado-sociedade, através da participação e controle social.

## **5. CONCLUSÃO**

Os resultados da primeira parte do trabalho foram, em parte, condizentes com os estudos anteriores, como o de Sales (2012) e o de Abdala e Torres (2016) - e mostra que ainda há um notável caminho a percorrer quando se fala em Controle social sobre a administração e Interatividade e Participação. Por outro lado, mesmo com as limitações encontradas, pode-se dizer que 90% dos estados possuem portais de transparência funcionais.

De maneira geral, o presente estudo alcançou os objetivos propostos, mas apresenta limitações importantes que devem ser consideradas: a mais relevante delas é que a criação do protótipo não levou em consideração todos os portais existentes, somente uma pequena amostra. Esta restrição ocorreu devido ao pouco tempo disponível para conduzir o estudo, mas reconhecemos que a análise aprofundada dos demais portais poderia ajudar com ideias de recursos que poderiam ser utilizados nos protótipos. Ainda neste tópico, apesar de levar em conta questões de navegabilidade e interatividade para a escolha dos três portais, não se deve ignorar o fato de que estes critérios foram avaliados do ponto de vista dos autores do estudo, e portanto estão inevitavelmente sujeitos a vieses presentes neste restrito grupo.

Ressaltamos também que este trabalho teve o escopo restrito ao cumprimento dos requisitos mínimos encontrados na literatura para divulgação de dados nos portais de transparência, não se atentando a outros critérios igualmente importantes como a usabilidade e critérios ergonômicos das interações humano-computador - aspectos que são propostos como trabalhos futuros, envolvendo a criação de personas e a adaptação da linguagem, por exemplo, para abordar a efetividade da comunicação dessas informações à sociedade. Entretanto, o uso de requisitos já validados na literatura possibilita que os artefatos produzidos neste estudo sejam aplicados aos portais de transparência em geral - não se limitando, por exemplo, à exibição de dados orçamentários.

Por fim, destacamos que há um imenso espaço de co-criação de protótipos, considerando que devido a restrições de tempo disponível para o estudo só foi possível desenvolver duas telas, mas com o levantamento já realizado é possível acrescentar protótipos de tópicos já mapeados como fundamentais, como o fórum de discussão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm#art47](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm#art47) . Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, DF: 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 17 jul. 2023.

MEDEIROS, Armando Medeiros; CHIRNEV, Lilian. **Guia de Comunicação Pública.** Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 131/2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Brasília, DF: 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 17 jul. 2023.

SALES, T. (2012). **Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011.** *Direito Público*, 9 (48). Disponível em:<<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1566>>. Acesso em: 11 jun. 2023

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. (2016). **A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros.** *Administração Pública E*

*Gestão Social*, 1(3), 147–158. Disponível em:<<https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.4900>>. Acesso em: 11 jun. 2023

FERNANDES, J. M., de SOUSA, R. M., & CAVALCANTE, L. A. **Avaliação de um ambiente virtual de aprendizagem como suporte ao ensino híbrido**. Revista de Informática Teórica e Aplicada, [S.l.], v. 30, n. 2, p. 55-68, maio 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/itec/article/view/44812>. Acesso em: 17 jul. 2023.

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM. **Translations of the Data on the Web Best Practices (DWBP) - Portuguese (Brazil) Version**. Disponível em: <https://www.w3.org/Translations/DWBP-pt-BR/#intro>. Acesso em: 17 jul. 2023.