

e-TOM – ESCALA DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL: UMA PROPOSTA E ANÁLISE DE UM CASO (SÃO CARLOS SP, 2010)

Este trabalho sugere a adoção da Escala de Transparência Orçamentária Municipal, metodologia que engloba métricas e padrões para avaliar as informações sobre gestão das contas públicas municipais. Propõe-se a utilização de um checklist para avaliar a transparência orçamentária municipal e o espaço online denominado 'Portal da Transparência'. A escala é dividida em duas partes, na primeira parte utiliza como critério a disponibilização dos documentos TOMWeb proposto por Pires (2010b). A segunda parte tem como foco o próprio portal e visa estabelecer parâmetros de qualidade para aspectos técnicos do portal, como a usabilidade e acessibilidade.

Palavras chave: transparência; orçamento; município; escala;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL	6
1.1 A nova realidade municipal advinda das leis complementares 101/00 e 131/09	6
1.2 TOMWeb – O conceito de transparência municipal ampliado.....	7
1.3 Padrões brasileiros de internet para usabilidade e acessibilidade.....	8
1.4 Mecanismos de avaliação (feedback).....	9
2 A ESCALA DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL, ESCALA E-TOM	11
2.1 Primeira parte, cumprimento legal.....	12
2.2 Segunda parte, usabilidade e recursos extras.....	13
3 CHECKLIST PARA MEDIR O NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL.....	17
4 ESTUDO DE CASO: APLICANDO O CHECKLIST NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE SÃO CARLOS-SP.....	20
4.1 Aplicação da Escala.....	20
4.2 Relatório de recomendações.....	23
5 CONCLUSÃO.....	25
6 REFERÊNCIAS.....	27
7 APÊNDICES.....	29
APÊNDICE A – Link para mais informações.....	29
APÊNDICE B – Questionário aplicado na cidade de São Carlos.....	29

INTRODUÇÃO

Este trabalho sugere a adoção da Escala de Transparência Orçamentária Municipal, metodologia que engloba métricas e padrões para avaliar as informações sobre gestão das contas públicas municipais. Propõe-se a utilização de um checklist para avaliar a transparência orçamentária municipal e o espaço online denominado 'Portal da Transparência'. A escala é dividida em duas partes, na primeira parte utiliza como critério a disponibilização dos documentos TOMWeb proposto por Pires (2010b). A segunda parte tem como foco o próprio portal e visa estabelecer parâmetros de qualidade para aspectos técnicos do portal, como a usabilidade e acessibilidade.

1 TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL

A transparência orçamentária municipal é um conceito amplo e vem ganhando destaque na agenda política nacional. Existe uma forte pressão da opinião pública no sentido de exigir mais transparência das ações, decisões e prestação de contas públicas. “As pressões sociais e políticas pela transparência fiscal e orçamentária derivam também de movimentos em defesa de governos mais eficientes, eficazes, efetivos e responsivos (accountables), preocupados com a legitimidade dos governos e a economicidade das administrações públicas.” (PIRES, 2010b, p. 21)

1.1 A nova realidade municipal advinda das leis complementares 101/00 e 131/09

Na última década inovadoras e importantes leis foram aprovadas, como as leis complementares LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a LC 131/09, que regulamentam o controle e execução do processo orçamentário e financeiro, sendo esforços para obter maior eficiência e transparência dos agentes públicos, incluindo municipais.

Esse aparato legal amplia os horizontes da gestão municipal e apresenta novos desafios para os gestores municipais. De acordo com Pires (2010, p.3) “o último momento de inovações de monta na gestão das finanças e contas públicas é o atual, que se estende de 2000 a 2009, iniciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)¹ e completado pela LC 131/09”.

A aprovação dessas leis é “uma excepcional oportunidade histórica que se coloca para o federalismo fiscal brasileiro, que a partir dela poderá transformar/inovar a

gestão fiscal dos governos locais, por meio da intensificação do uso da tecnologia disponível (e relativamente barata) e exigente em qualificação de pessoal para sua utilização, e incluir a cidadania no processo de controle social dos gastos públicos, além de potencializar a capacidade de atuação dos controles interno e externo já existentes (PIRES, 2010b, p. 30)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), de acordo com Pires (2010b, p.4), gerou aos municípios uma oportunidade histórica de “qualificação da gestão das finanças públicas municipais” e “combate aos desequilíbrios fiscais” (2010b, p. 21). “Desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000, a transparência orçamentária (e também a fiscal, mais ampla) tornou-se exigência legal muito bem definida, inclusive por meio de audiências públicas e divulgação de dados e informações via internet.” (PIRES, 2010b, p. 46).

A Lei Complementar 131/09, é inovadora em sua proposta pois “determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da rede mundial de computadores” (PIRES, 2010bb, p. 3) e “cria a obrigatoriedade de transparência das contas públicas em tempo real” (PIRES, 2010b, p. 27)

1.2 TOMWeb – O conceito de transparência municipal ampliado

O conceito de transparência pode englobar diversas perspectivas, sendo que as contribuições para o tema surgem de uma diversidade de instituições, “organismos multilaterais, governos nacionais e subnacionais, entidades da sociedade civil,

organizações não-governamentais e institutos de pesquisa, em numerosos países.” (PIRES, 2010b, p. 21). “Merecem destaque o FMI – Fundo Monetário Internacional e a OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, pela influência que exercem sobre os países-membros e também sobre os demais”. (PIRES, 2010b, p.22)

“O FMI foi a instituição multilateral que explicitou minuciosamente o conceito de transparência fiscal em 1998, por meio de seu *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal*, seguido de seu *Manual de Transparência Fiscal*.” (PIRES, 2010b, p. 22). A OCDE teve uma contribuição importante com documentos nas áreas de “transparência orçamentária (OCDE, 2001) e integridade das compras públicas (OCDE, 2008)” (PIRES, 2010b, p.3)

1.3 Padrões brasileiros de internet para usabilidade e acessibilidade

“A facilidade de uso ou usabilidade trata da qualidade de interação e navegação da interface para acesso ao serviço. A interface é um dos fatores críticos para o sucesso de um sistema devendo ser fácil de usar. Ela deve oferecer um ambiente amigável que permita uma navegação intuitiva e rápida.” (BRASIL, 2007, p. 17)

Um item importante da usabilidade é a navegabilidade, que “diz respeito à distribuição ou localização das fontes de informação. As informações devem ser facilmente encontradas. O usuário não deve ser obrigado a percorrer caminhos intrincados dentro do sítio ou portal para encontrar as informações desejadas.” (BRASIL, 2007, p. 18)

A acessibilidade é uma exigência legal. De acordo com site do Ministério do Planejamento “a construção de sítios acessíveis é uma exigência do decreto 5.296, publicado em dezembro de 2004, que torna obrigatória a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores para o uso das pessoas com necessidades especiais, garantindo-lhes o pleno acesso aos conteúdos disponíveis.”¹

“Mais do que ofertar serviços, no entanto, as políticas em desenvolvimento buscam ampliar o alcance das ações ao considerar um conjunto de questões relacionadas ao necessário alinhamento da implantação de serviços públicos por meios eletrônicos com as necessidades da população. Iniciativas voltadas para aspectos relacionados à usabilidade, acessibilidade, linguagem visual e escrita, arquitetura de conteúdo e interoperabilidade, ou seja, focadas na interface de interação com o usuário são alguns exemplos a citar.” (BRASIL, 2007, p. 4)

1.4 Mecanismos de avaliação (feedback)

“Há, entretanto, outros momentos ou aspectos de igual ou maior relevância a serem considerados pelas estratégias de implantação de serviços por meios eletrônicos. Um deles diz respeito à avaliação do serviço após sua implementação, de maneira a identificar seu alinhamento maior ou menor com as necessidades do usuário e a permitir sua constante evolução. Não obstante, na maioria das práticas brasileiras de prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, o que ainda se percebe é a ausência de iniciativas de avaliação ou mecanismos de mensuração de seu despenho quanto à conveniência para a sociedade.” (BRASIL, 2007, p. 4)

1 Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG>> Acesso em: 10 dez. 2010

“Técnicas, metodologias e ferramentas de avaliação são cada vez mais reconhecidas como um mecanismo que propiciam o aumento da produtividade, da eficiência e da efetividade nas relações entre o Estado e a sociedade. Como afirma Persegona (2005 apud BRASIL, 2007), “a necessidade de fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular, tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas é condição *sine qua non* para o sucesso da reforma do Estado”. (BRASIL, 2007, p. 09)

Os portais de transparência devem permitir que o usuário-cidadão forneça feedback sobre os serviços e possam interagir enviando sugestões e críticas. Essa interação com os usuário deve orientar o desenvolvimento do serviço a atender as necessidades dos cidadão. Recomenda-se uma página com um formulário de contato, com prazo de atendimento e possivelmente com um índice de satisfação.

2 A ESCALA DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL, ESCALA E-TOM

A Escala de Transparência Orçamentária Municipal tem a finalidade de avaliar a qualidade dos portais de transparência municipais. A escala permite obter o nível de transparência de cada prefeitura a partir do cálculo de uma pontuação. A escala pode ser utilizada de forma universal em qualquer portal de transparência, em qualquer estado de desenvolvimento, podendo ser útil como diretriz para a melhoria das iniciativas atuais.

A utilização da escala é simples: basta um avaliador preencher o formulário (*checklist*) de acordo com as informações que encontrar no site e somar os pontos correspondentes.

A e-TOM é dividida em duas partes, sendo que cada uma representa uma porcentagem da pontuação total. A primeira parte diz respeito ao cumprimento das exigências legais e divulgação de todos os documentos TOMWeb, sendo subdividida em três partes, Planejamento Orçamentário, Execução Orçamentária e Compras Públicas. A segunda parte considera aspectos técnicos e operacionais do portal, com duas subdivisões, Usabilidade e Recursos para interação com o usuário.

Cada subdivisão representa vinte pontos, como são duas partes, com cinco subdivisões, a pontuação total é cem pontos. O formulário está estruturado de acordo com o quadro abaixo:

	Pontuação
Parte 1 - Cumprimento legal, disponibilização de documentos TOMWeb	60

Planejamento Orçamentário	20
Execução Orçamentária	20
Compras Públicas	20
Parte 2 - Diretrizes de usabilidade, acessibilidade e recursos adicionais	40
Usabilidade	20
Recursos para interação com o usuário	20

Quadro 1– Estrutura de pontos da Escala e-TOM

Fonte: Elaboração própria com base no seguinte critério: considero a disponibilização das informações mais importante que os meios propriamente ditos, portanto a disponibilização dos documentos da cesta TOMWeb corresponde a 60% da pontuação, já a avaliação do meio em que as informações estão inseridas, com maior atenção para as características técnicas do site, corresponde a 40% da pontuação, sendo que cada subdivisão corresponde a 20% da nota máxima.

2.1 Primeira parte, cumprimento legal

Foi definido por uma cesta de documentos que as prefeituras são obrigadas a publicar, de acordo com legislação brasileira. O quadro abaixo contém a lista de documentos que as prefeituras são obrigadas a disponibilizar

De acordo com Pires (2010b, p.30), para um monitoramento do avanço da TOM Web nas cidades, de modo que possa ser acompanhada também pelos cidadãos comuns, leigos em finanças públicas, propõe-se uma cesta inicial de indicadores dessa transparência, a ser paulatinamente assimilada e aperfeiçoada pelas administrações locais e indivíduos e grupos organizados interessados no tema. Sua constituição é rigorosamente baseada em demonstrativos já estabelecidos na legislação e adotados na prática em todo o país, conforme demonstra o quadro 2 (exceto no caso de 4 itens: 1.5, 2.10, 2.11 e 3.5), e numa visão panorâmica bem concatenada do sistema e do processo orçamentários e de compras públicas vigente.

Documento de TOM Web	Legislação que torna obrigatório
1.1.PPA - Plano Plurianual	Constituição Federal, art. 165, I
1.2. LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais	Constituição Federal, art 165, II e LC 101/00, art. 4º.

1.3. LOA - Lei Orçamentária Anual	Constituição Federal, art. 165, III e LC 101/00, art. 5º.
1.4. Programação Financeira	Lei 4.320/64, art. 47 e LC 101/00, art. 8º.
2.1. Boletins de caixa	LC 131/09, art. 2º., II
2.2. Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada	LC 131/09, art. 2º., I
2.3. Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes	Lei 4.320/64
2.4. Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias	Lei 4.320/64
2.5. RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária	LC 101/00, art. 52-53
2.6. RGF – Relatório de Gestão Fiscal	LC 101/00, art 54-55
2.7. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde	Portaria STN 471/000
2.8. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino	Portaria STN 471/000
2.9. Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais	Lei 4.320/64, art. 101-106
3.2. Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite)	Lei 8.666/93, art. 38-40
3.2. Editais de licitação através de pregão	Lei 10.520/02, art. 4º.
3.3. Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item	LC 131/09, art. 2º., I
3.4. Extrato de contratos adjudicados	Lei 8.666, art. 61, § único

Quadro 1 – Documentos propiciadores de TOM *Web* na legislação brasileira
Fonte: Pires, 2010b, p.31

2.2 Segunda parte, usabilidade e recursos extras

Recomenda-se que toda a prefeitura tenha um espaço exclusivo em seu site reservado para divulgar informações e documentos relativos à transparência. Sendo

que esse portal deve incluir uma cesta básica de documentos definidos por lei. “A cesta de documentos que contempla permite completo diagnóstico da gestão orçamentária e financeira local e tem total amparo jurídico-legal” (PIRES, 2010b, p. 47)

Algumas prefeituras não dispõem nem de sites institucionais, deverão percorrer um longo caminho até chegar a um portal exclusivo para divulgar informações relativas à transparência. Devemos atentar para o fato de que apesar de serem exigências básicas, requerem uma estrutura tecnológica pré-estabelecida e maiores competências dos recursos humanos.

O quadro abaixo apresenta as características exigidas na segunda parte do formulário

Parte 2 – Diretrizes de usabilidade e aspectos operacionais	Documento que recomenda
Usabilidade	
Possuir um portal dedicado exclusivamente a transparência?	PIRES, 2010b, p. 47
Existência de uniformidade/padrão de apresentação e formatos?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.40
A estrutura de links é bonita(<i>pretty permalink</i>)? (o endereço URL deve ser uma frase que descreva a página, a data, a categoria, que o usuário saiba do que se trata sem necessitar visitar o site)	Autoria própria ²
O título das páginas explicam são claros e explicam o conteúdo da página?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.57
O site fornece a localização do usuário em um conjunto de páginas (<i>breadcrumb</i>)? Exemplo: Você está em: Página inicial > Downloads	Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços - Tabela de indicadores - 6. Navegabilidade (pag. 18)
Todos botões de navegação funcionam adequadamente (inexistência de link quebrado/duplicado)?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.2
Todos botões de navegação abrem o conteúdo na mesma página de navegação?	E-MAG - Checklist de acessibilidade manual para desenvolvedores versão

² De acordo com a documentação do WordPress. Disponível em: <http://codex.wordpress.org/Using_Permalinks>. Acesso em: 10 dez. 2010

	2.0 - pag 10
Os links que abrem páginas externas avisam o usuário antes deste clicar?	E-MAG - Checklist de acessibilidade manual para desenvolvedores versão 2.0 - pag 10
Há um campo de busca no site, em todas as páginas? Incluindo a página de erro 404	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.6
O resultado da busca é claro e de fácil acesso?	E-MAG - Checklist de acessibilidade manual para desenvolvedores versão 2.0 - pag 10
Todos os formulário funcionam adequadamente?	E-MAG - Checklist de acessibilidade manual para desenvolvedores versão 2.0 - pag 16
Existe o Mapa do site?	Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços - Tabela de indicadores - 6. Navegabilidade (pag. 18)
Até 3 cliques para chegar a informação?	Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços - indicador Navegabilidade (pag. 18)
Avisa quando precisar abrir uma pop-up?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade – Recomendação 1.11
Os links de arquivos para download apresentam a extensão a qual são disponibilizados?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.10
Os documentos disponibilizados permitem que seu conteúdo seja copiado?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.31
Sobre a redação dos textos, a leitura das palavras e frases está sendo compreendida? Os parágrafos estão com um tamanho razoável?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.53
Há indicação de responsáveis por atos administrativos?	Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços - Tabela de indicadores - 8. Transparência
O site possui opções para redimensionamento do texto?	c - Recomendação 27
A página de erro (404) é clara e possui um link para página inicial?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.39
O site funciona da mesma maneira em qualquer navegador?	E-MAG - Checklist de acessibilidade

(recomenda-se testar em dois ou mais.)	manual para desenvolvedores versão 2.0 - pag 25
Recursos para interação com o usuário	
Existem uma página para contato e feedback?	Padrões Brasileiros de e-Gov – Cartilha de Usabilidade - Recomendação 1.67
Existem indicadores de satisfação?	Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços - Tabela de indicadores - 8. Transparência
Existe iniciativas voltadas para educação orçamentária, como textos explicativos ou vídeos?	PIRES, 2010b, p. 36
O site possui uma página de ajuda, FAQ ou com dicas de navegação?	E-MAG - Checklist de acessibilidade manual para desenvolvedores versão 2.0 - pag 25
Existência de formas de contato das instituições e pessoas envolvidas, email, telefone, endereço?	Indicadores e métricas para avaliação de e-serviços - Tabela de indicadores - 2. Comunicabilidade

Quadro 2 – Recomendações para usabilidade e acessibilidade de e-Serviços municipais e portais de transparência

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos indicados.

3 CHECKLIST PARA MEDIR O NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL

Parte 1 – Cumprimento legal, disponibilização de documentos TOMWeb	Valor	Soma
1 Planejamento Orçamentário	20	
1.1 PPA - Plano Plurianual (do quadriênio em curso e do anterior)	4	
1.2 LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais (do ano em curso e dos 3 anteriores)	4	
1.3 LOA - Lei Orçamentária Anual (do ano em curso e dos 3 anteriores)	4	
1.4 Programação Financeira (do trimestre em curso e dos 2 anos anteriores)	4	
1.5 Link ou informações sobre audiências públicas ou atividades similares (orçamento participativo, consultas etc.)	4	
2 Execução Orçamentária	20	
2.1 Boletins de caixa (últimos 36 meses)	2	
2.2 Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada (últimos 36 meses)	2	
2.3 Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes (dos últimos 36 meses)	2	
2.4 Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias (últimos 36 meses)	2	
2.5 RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dos 18 últimos bimestres)	2	
2.6 RGF – Relatório de Gestão Fiscal (dos últimos 9 quadrimestres)	2	
2.7 Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde (dos últimos 6 semestres)	2	
2.8 Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino (dos últimos 18 bimestres)	2	
2.9 Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais (dos últimos 3 anos)	2	
2.10 Pareceres do Tribunal de Contas e decisão do Legislativo sobre eles (dos últimos 3 anos)	2	
3 Compras Públicas	20	
3.1 Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço	5	

e carta-convite)		
3.2 Editais de licitação através de pregão (presencial ou eletrônico)	5	
3.3 Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado	5	
3.4 Extrato de contratos adjudicados	5	

Quadro 4– Primeira parte do questionário para calcular a pontuação na Escala ETM

Fonte: Elaboração própria com base no quadro 1 do presente trabalho

Parte 2 – Diretrizes de usabilidade, acessibilidade e recursos adicionais	Valor	Soma
4 Usabilidade	20	
4.1 Possuir um portal dedicado exclusivamente a transparência?	4	
4.2 Existência de uniformidade/padrão de apresentação e formatos?	1	
4.3 A estrutura de links é bonita(<i>pretty permalink</i>)? (o endereço URL deve ser uma frase que descreva a página, a data, a categoria, que o usuário saiba do que se trata sem necessitar visitar o site)	1	
4.4 O título das páginas explicam são claros e explicam o conteúdo da página?	1	
4.5 O site fornece a localização do usuário em um conjunto de páginas (<i>breadcrumb</i>)? Exemplo: Você está em: Página inicial > Downloads	1	
4.6 Todos botões de navegação funcionam adequadamente (inexistência de link quebrado/duplicado)?	1	
4.7 Todos botões de navegação abrem o conteúdo na mesma página de navegação?	1	
4.8 Os links que abrem páginas externas avisam o usuário antes deste clicar?	1	
4.9 Há um campo de busca no site, em todas as páginas? Incluindo a página de erro 404	1	
4.10 O resultado da busca é claro e de fácil acesso?	1	
4.11 Todos os formulário funcionam adequadamente?	1	
4.12 Existe o Mapa do site?	1	
4.13 Até 3 cliques para chegar a informação?	1	
4.14 Avisa quando precisar abrir uma pop-up?	1	
4.15 Os links de arquivos para download apresentam a extensão a qual são disponibilizados?	1	
4.16 Os documentos disponibilizados permitem que seu conteúdo seja copiado?	1	

4.17 Sobre a redação dos textos, a leitura das palavras e frases está sendo compreendida? Os parágrafos estão com um tamanho razoável?	1	
4.18 Há indicação de responsáveis por atos administrativos?	1	
4.19 O site possui opções para redimensionamento do texto?	1	
4.20 A página de erro (404) é clara e possui um link para página inicial?	1	
4.21 O site funciona da mesma maneira em qualquer navegador? (recomenda-se testar em dois ou mais.)	1	
5 Recursos para interação com o usuário	20	
5.1 Existem uma página para contato e feedback?	4	
5.2 Existem indicadores de satisfação?	4	
5.3 Existe iniciativas voltadas para educação orçamentária, como textos explicativos ou vídeos?	4	
5.4 O site possui uma página de ajuda, FAQ ou com dicas de navegação?	4	
5.5 Existência de formas de contato das instituições e pessoas envolvidas, email, telefone, endereço?	4	

Quadro 4— Segunda parte do questionário para calcular a pontuação na Escala ETM

Fonte: Elaboração própria com base no quadro 2 do presente trabalho

4 ESTUDO DE CASO: APLICANDO O CHECKLIST AO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE SÃO CARLOS-SP

O portal de transparência de São Carlos foi escolhido para testar a Escala, pois seu portal da transparência já tem sua qualidade reconhecida,. “O caso de São Carlos é uma evidência empírica da efetiva possibilidade de implantação da TOM *Web* em todos os municípios do país, ao longo dos próximos três anos (como previsto na LC 131/09)” (PIRES, 2010b, p.47)

A prefeitura de São Carlos é pioneira, disponibilizando a maioria dos documentos exigidos. “Atualmente, praticamente todos os documentos necessários para o acompanhamento da situação orçamentária e financeira da Prefeitura.”(PIRES, 2010b, p.47)

4.1 Aplicação da Escala

A nota obtida na escala foi de 55 pontos de 100 possíveis, de acordo com o gráfico abaixo:

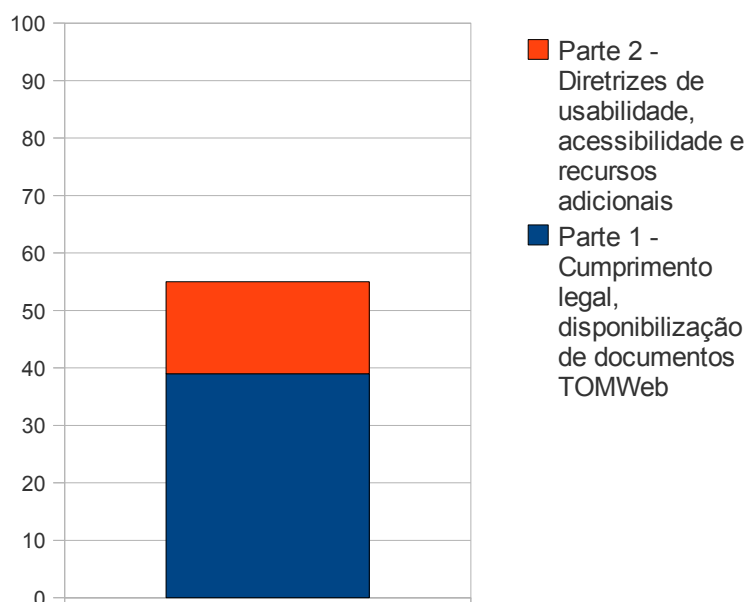


Gráfico 1 – Pontuação obtida pelo Portal de Transparência de São Carlos na Escala ETM

Fonte: autoria própria com base no questionário (checklist) do presente trabalho

O gráfico mostra que o portal de transparência de São Carlos está com a nota acima de 50, demonstrando que o portal está num estágio de evolução adiantado, porém existem alguns elementos que precisam ser trabalhados, deve ser dada uma atenção especial para a área de usabilidade e recursos para interação com o usuário.

O segundo gráfico mostra a pontuação obtida em cada subdivisão do questionário, ficando a pontuação da seguinte forma:

- Planejamento Orçamentário: 12 pontos
- Execução Orçamentária: 12 pontos
- Compras Públicas: 15 pontos
- Usabilidade do site: 16 pontos
- Recursos para interação com o usuário: 0 pontos

Ficando a pontuação de acordo com o gráfico abaixo:

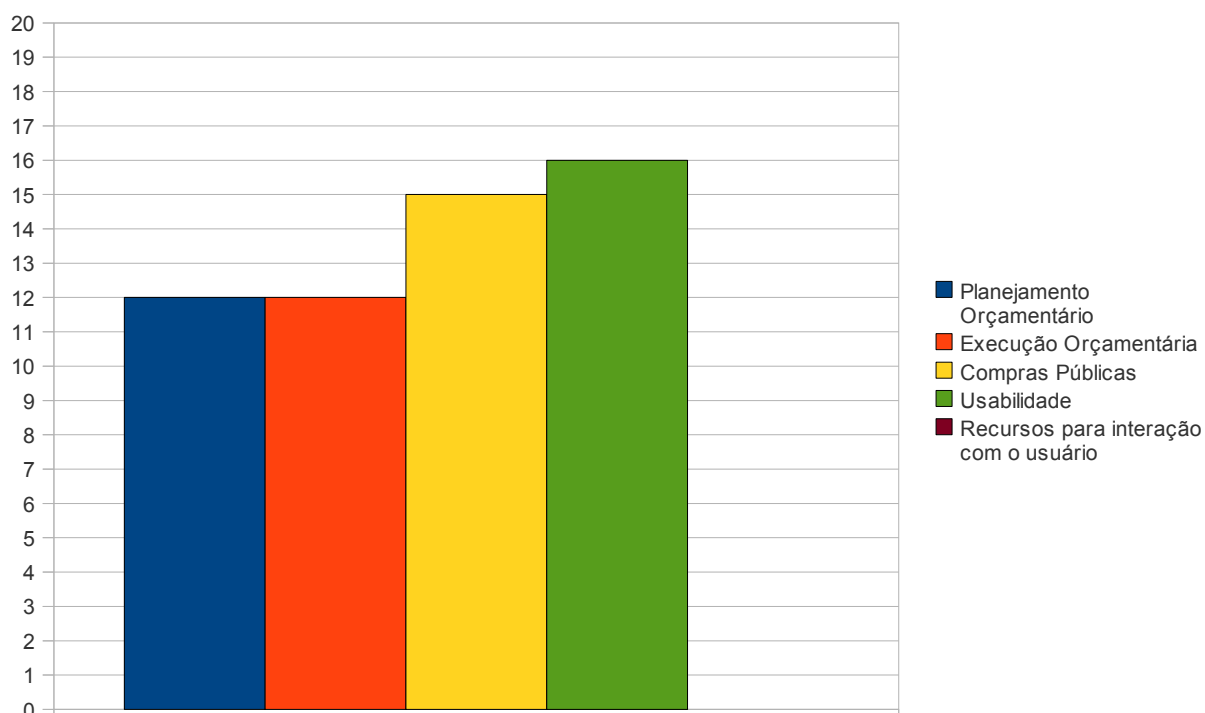


Gráfico 2 – Pontuação obtida em cada subdivisão do questionário no Portal de Transparência de São Carlos

Fonte: autoria própria com base no questionário (checklist) do presente trabalho

A maior pontuação está no aspecto da usabilidade do site, o que demonstra uma preocupação maior da equipe de desenvolvimento com a qualidade do portal. A estrutura existente no site principal da cidade de São Carlos também pode explicar essa pontuação, pois o portal da transparência é parte integrada do site principal e aproveita seus recursos.

A segunda maior pontuação é no item Planejamento Orçamentário, a disponibilização destes itens segue as recomendações legais, sendo que apenas informações sobre a Programação Financeira não estavam presente.

As informações sobre a Execução Orçamentária aparecem como o terceiro item que mais pontuou, sendo que as informações são subdivididas em dias, o que resulta

num alto volume de documentos. O portal da transparência de São Carlos demonstra estas informações de maneira organizada.

As informações sobre compras públicas precisam de mais atenção, a maioria dos documentos exigidos não está presente.

A pior pontuação é justamente numa das áreas que a administração pública menos dá importância, a comunicação e recebimento de feedback do cidadão. É preciso criar, dentro do próprio portal da transparência, mecanismos para isso, a tecnologia é abundante e pode ser empregada de forma automatizada, só trazem benefícios uma página de feedback com o usuário, um formulário de contato ou até mesmos índices de satisfação com o serviço prestado. O potencial comunicativo que internet propicia deve ser explorado ao máximo.

4.2 Relatório de recomendações

1. Trocar o título do menu de navegação “Orçamento Municipal” para “Planejamento Orçamentário”, pois já é sabido que o âmbito é municipal e a palavra planejamento identifica melhor o conteúdo.
2. Disponibilizar os documentos que estão faltando na página “Orçamento Municipal”, que são a Programação Financeira dos últimos 3 anos.
3. A prefeitura de São Carlos possui um portal com informações sobre o “Orçamento Participativo”, recomenda-se colocar um link no menu de navegação do Portal da Transparência ou criar uma página com mais informações e um link dentro desta página, isso levaria a um ganho de pontos na escala e-TOM.

4. A relação de pagamento efetuados não informa a modalidade licitatória utilizada, a pontuação não foi prejudicada pois essa informação não compromete a integridade dos documentos, mas é uma recomendação do FMI.
5. Os links para documentos em PDF devem acompanhar o logotipo ou texto que os identifiquem.
6. O texto que descreve o gráfico da página “Limites Constitucionais” - O gráfico abaixo mostra o percentual aplicado pelo município de São Carlos – deveria ser acrescido ao seu final: “na área de Educação”, pois para entender os gráficos é preciso ler o texto todo da página.
7. O item do menu de navegação “Programas de Metas 2009/2012” remete a página “Orçamento Municipal”, recomenda-se deixar no ar apenas conteúdos prontos.
8. O item do menu de navegação “Lei da Transparência” abre em uma nova janela sem avisar, recomenda-se a utilização de uma alerta na tela avisando o usuário para apertar “Ok” para continuar com a abertura da página ou “Cancelar”
9. Recomenda-se a disponibilização de todos os documentos TOMWeb que não estão presentes no atual site.

5 CONCLUSÃO

Acredito que adoção da escala pode levar a uma melhora gradual dos portais de transparência, e de uma maneira mais ampla fortalecer o movimento em prol da transparência governamental no âmbito municipal. A aplicação da escala também permite comparações entre as prefeituras e a composição de um quadro brasileiro de transparência.

Deve-se atentar para o fato de que em estudo realizado com prefeituras da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, uma região composta por 26 municípios, as exigências para o cumprimento da Lei Complementar 131/09 não foram plenamente atendidas por nenhum município. De um total de 10 itens que as prefeituras deveriam divulgar pela internet, verificou-se que, “a quantidade de municípios que não apresentam nenhuma informação sobre finanças e compras públicas na web, na RA Central SP é de 7 (mais de um quarto do total). Os que apresentam entre 1 item e metade do total são 12. Cinco municípios apresentam de 6 a 8 itens” (PIRES, 2010bb)

Um fator importante para entender este efeito é que a lei não exige nenhum padrão de desenvolvimento, não há proposta sobre como cada prefeitura deve fazer para criar seu portal. A lei obriga o município a desenvolver seus portais de transparência com suas próprias competências.

A Escala e-TOM sugere padrões e análises universais para verificar o cumprimento da lei e a qualidade dos portais de transparência. A adoção de padrões “diminui o tempo, o custo de desenvolvimento e manutenção das páginas. Além disso, a padronização desses ambientes acelera o processo de adaptação e migração para

tecnologias mais modernas, e ainda aumenta a qualidade da comunicação com a sociedade.” (Padroes E-GOV)

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 out 2010.

_____. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 25 out 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **E-mag Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. novembro 2010b Disponível em : <<https://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-MAG>> Acesso em: 5 dez 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Indicadores e Métricas para avaliação de e-Serviços**. 2007 Disponível em : <<http://www.governoeletronico.gov.br/anexos/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>> Acesso em: 5 dez 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Padrões Brasil e-Gov: Cartilha de Codificação**, julho 2010a . Disponível em : <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/padroes-brasil-e-gov-cartilha-de-codificacao>> Acesso em: 10 dez 2010.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (IMF – International Monetary Fund) **Manual on Fiscal Transparency** (1998, Revised Edition 2007). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>> Acesso em: 25 out 2010.

OCDE (2008). **Melhores práticas da OCDE para a Transparência Orçamentária**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/24/41549036.pdf>> Acesso em: 25 out 2010.

PIRES, VA. **Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano**: uma proposta, Araraquara, 2010b. Disponível em:

<http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/sof_2010/arquivos/Tema_1_1_Lugar_Valdemir_Aparecido_Pires.pdf> Acesso em: 17 jan 2011.

PIRES, TIBALA, COELHO. **Transparência orçamentária municipal via web (TOM Web) após a Lei Complementar 131/09**: os casos da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo. GPCGP UNESP Araraquara, 2010a

WIKIPEDIA. Desenvolvido pela Wikimedia Foundation. Apresenta conteúdo enciclopédico. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Carlos_\(S%C3%A3o_Paulo\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Carlos_(S%C3%A3o_Paulo))>. Acesso em: 25 out 2010.

7 APÊNDICES

APÊNDICE A – Link para mais informações

Acesse meu site pessoal para encontrar mais informações sobre o tema
<http://www.franciscomatelli.com/tomweb>

APÊNDICE B – Questionário aplicado na cidade de São Carlos

Parte 1 – Cumprimento legal, disponibilização de documentos TOMWeb	Valor	Soma
1 Planejamento Orçamentário	20	12
1.1 PPA - Plano Plurianual (do quadriênio em curso e do anterior)	4	4
1.2 LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais (do ano em curso e dos 3 anteriores)	4	4
1.3 LOA - Lei Orçamentária Anual (do ano em curso e dos 3 anteriores)	4	4
1.4 Programação Financeira (do trimestre em curso e dos 2 anos anteriores)	4	0
1.5 Link ou informações sobre audiências públicas ou atividades similares (orçamento participativo, consultas etc.)	4	0
2 Execução Orçamentária	20	12
2.1 Boletins de caixa (últimos 36 meses)	2	2
2.2 Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada (últimos 36 meses)	2	2
2.3 Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes (dos últimos 36 meses)	2	2
2.4 Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias (últimos 36 meses)	2	0
2.5 RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dos 18 últimos bimestres)	2	0
2.6 RGF – Relatório de Gestão Fiscal (dos últimos 9 quadrimestres)	2	0
2.7 Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde (dos últimos 6 semestres)	2	2

2.8 Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino(dos últimos 18 bimestres)	2	2
2.9 Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais (dos últimos 3 anos)	2	0
2.10 Pareceres do Tribunal de Contas e decisão do Legislativo sobre eles (dos últimos 3 anos)	2	2
3 Compras Públicas	20	15
3.1 Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite)	5	5
3.2 Editais de licitação através de pregão (presencial ou eletrônico)	5	5
3.3 Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado	5	5
3.4 Extrato de contratos adjudicados	5	0
Parte 2 – Diretrizes de usabilidade, acessibilidade e recursos adicionais	Valor	Soma
4 Usabilidade	20	16
4.1 Possuir um portal dedicado exclusivamente a transparência?	5	4
4.2 Existência de uniformidade/padrão de apresentação e formatos?	1	1
4.3 A estrutura de links é bonita(<i>pretty permalink</i>)? (o endereço URL deve ser uma frase que descreva a página, a data, a categoria, que o usuário saiba do que se trata sem necessitar visitar o site)	1	1
4.4 O site fornece a localização do usuário em um conjunto de páginas (<i>breadcrumb</i>)? Exemplo: Você está em: Página inicial > Downloads	1	1
4.5 Todos botões de navegação funcionam adequadamente (inexistência de link quebrado/duplicado)?	1	1
4.6 Todos botões de navegação abrem o conteúdo na mesma página de navegação?	1	0
4.7 Os links que abrem páginas externas avisam o usuário antes deste clicar?	1	0
4.8 Há um campo de busca no site, em todas as páginas? Incluindo a página de erro 404	1	0
4.9 O resultado da busca é claro e de fácil acesso?	1	0
4.10 Todos os formulário funcionam adequadamente?	1	0
4.11 Existe o Mapa do site?	1	1
4.12 Até 3 cliques para chegar a informação?	1	1

4;13 Avisa quando precisar abrir uma pop-up?	1	1
4.14 Os links de arquivos para download apresentam a extensão a qual são disponibilizados?	1	0
4.15 Os documentos disponibilizados permitem que seu conteúdo seja copiado?	1	1
4.16 Sobre a redação dos textos, a leitura das palavras e frases está sendo compreendida? Os parágrafos estão com um tamanho razoável?	1	1
4.17 Há indicação de responsáveis por atos administrativos?	1	1
4.18 O site possui opções para redimensionamento do texto?	1	0
4.19 A página de erro (404) é clara e possui um link para página inicial?	1	1
4.20 O site funciona da mesma maneira em qualquer navegador? (recomenda-se testar em dois ou mais.)	1	1
5 Recursos para interação com o usuário	20	0
5.1 Existem uma página para contato e feedback?	4	0
5.2 Existem indicadores de satisfação?	4	0
5.3 Existe iniciativas voltadas para educação orçamentária, como textos explicativos ou vídeos?	4	0
5.4 O site possui uma página de ajuda, FAQ ou com dicas de navegação?	4	0
5.5 Existência de formas de contato das instituições e pessoas envolvidas, email, telefone, endereço?	4	0