



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

CARLOS RAFAEL DE AGUIAR NERY

**INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Metodologias de avaliação da transparência e estudo de caso da área de Recursos Humanos
do Senado Federal

BRASÍLIA
2014

CARLOS RAFAEL DE AGUIAR NERY

**INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Metodologias de avaliação da transparência e estudo de caso da área de Recursos Humanos
do Senado Federal

Trabalho final apresentado para aprovação no
curso de pós-graduação *lato sensu* em
Administração Legislativa realizado pelo
Instituto Legislativo Brasileiro como requisito
para obtenção do título de especialista em
Administração Legislativa

Área de Concentração: Poder Legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Telma América Venturelli

BRASÍLIA

2014

Carlos Rafael de Aguiar Nery

**INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Metodologias de avaliação da transparência e estudo de caso da área de Recursos Humanos
do Senado Federal

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo
Brasileiro de Brasília - ILB como pré-requisito
para a obtenção de Certificado de Conclusão
de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na
área de Administração Legislativa.

Brasília, ____ de _____ de ____.

Banca Examinadora

Prof. Telma América Venturelli

Prof. Luis Fernando Pires Machado

RESUMO

A avaliação da transparência das informações disponibilizadas pelos governos é um tema fundamental para o amadurecimento das democracias. Neste trabalho foi realizado um estudo exploratório com dois objetivos principais. O primeiro foi, através de pesquisa bibliográfica, analisar quais metodologias têm sido utilizadas para se avaliar a transparência pública no Brasil e no exterior. Para isso foram selecionados 19 trabalhos científicos a respeito do assunto. Essa escolha foi baseada na reputação da instituição que realizou a publicação e na quantidade de citações a este trabalho em outras publicações. A análise dos resultados mostrou que a transparência possui várias dimensões e não se resume a um conceito único. Além disso, constatou-se que não há muito consenso em relação aos critérios a serem utilizados para avaliação de suas dimensões. Por isso, na maioria dos trabalhos o próprio autor definiu seus critérios e cálculos de avaliação, o que dificulta a comparação de resultados entre pesquisas diferentes. Essas constatações apontam para a necessidade de análise plena da transparência, não se resumindo apenas ao atendimento a Leis de Acesso à Informação, ou a indicadores de corrupção ou ainda à adesão a padrões de acessibilidade, como alguns trabalhos o fazem. Para uma avaliação completa, suas mais diversas dimensões devem ser analisadas, especialmente a que se refere à eficácia, ou seja, aos efeitos que essas informações divulgadas produzem na construção de uma sociedade mais bem informada e participativa e de governos mais justos e honestos. O segundo objetivo foi avaliar o nível de transparência do portal eletrônico do Senado Federal no que se refere às informações do seu corpo funcional de servidores. Foram utilizados como parâmetro os aspectos da usabilidade, formato dos dados e conteúdo e os indicadores foram escolhidos a partir da legislação brasileira e da literatura sobre o assunto. A avaliação dos resultados mostrou que há diversos pontos que poderiam ser ajustados para possibilitar mais transparência, especialmente no que se refere à publicação de dados em formato aberto e suas séries históricas.

Palavras-Chave: transparência pública; governo aberto; democracia; accountability

ABSTRACT

The evaluation of transparency of the information provided by governments is a key theme for the maturation of democracies. In this paper an exploratory study was conducted with two main objectives. The first was to conduct a literature review about the methodologies that have been used for this assessment in Brazil and abroad. Nineteen scientific papers on the subject were selected for this. This choice was based on the reputation of the institution that conducted the publication and the amount of citations to this work in other publications. The results showed that transparency has several dimensions and is not limited to a single concept. In addition, it was found that there is not much consensus on the criteria to be used for evaluation of its dimensions. Therefore, in most the works the author set his own criteria and assessment calculations, making it difficult to compare the results with other studies. These findings point to the need for full transparency analysis, not limited only to conformity to the Access to Information Laws, or corruption indicators or the adherence to accessibility standards, as some studies do. For a complete evaluation, its various dimensions should be considered, especially as regards the effectiveness, ie the effects that these disclosures produce to the construction of a more informed and participatory society and more fair and honest governments. The second objective was to evaluate the level of transparency of the electronic portal of the Senate with respect to the information of its staff. Usability, data format and content were the parameters considered and the indicators were selected from the Brazilian legislation and the literature on the subject. The evaluation of the results showed that there are several points that could be adjusted to allow greater transparency, especially as regards to data publication in open format, and its historic series.

Keywords: public transparency; open government; democracy; accountability

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Indicadores de Usabilidade.....	20
Tabela 2 – Indicadores do formato de apresentação	20
Tabela 3 – Indicadores de Conteúdo	21
Tabela 4 – Foco das Pesquisas	23
Tabela 5 – Definição dos Critérios.....	24
Tabela 6 – Análise da Eficácia	25
Tabela 7 – Formas de Avaliação.....	25
Tabela 8 – Tipos de Questão	26
Tabela 9 - Avaliação do Portal do Senado Federal.....	26

Sumário

1- Introdução	9
1.1- Tema	10
1.2- Delimitação do Tema	10
1.3- Justificativa da escolha do tema	10
1.4- Formulação do Problema	11
1.5- Objetivos	11
2- Referencial Teórico	13
2.1- Transparência e Governo Aberto.....	13
2.2- A Avaliação da Transparência	14
3- Metodologia.....	17
3.1- Parte 1- Metodologias para avaliação da transparência	17
3.1.1- Foco da Pesquisa.....	17
3.1.2- Tipo de Avaliação.....	18
3.1.2.1- Formato	18
3.1.2.2- Tipo de Questão	18
3.1.2.3- Análise da Eficácia	19
3.1.3- Definição dos critérios	19
3.2- Parte 2- Metodologias para avaliação do portal eletrônico do Senado Federal	19
3.2.1- Usabilidade	19
3.2.2- Formato de Apresentação.....	20
3.2.3- Conteúdo	21
4- Análise dos Resultados	23
4.1- Parte 1- Metodologias para avaliação da transparência	23
4.2- Parte 2- Avaliação do portal eletrônico do Senado Federal.....	26
5- Conclusões	31
Referências.....	33
ANEXO A – Detalhamento das pesquisas selecionadas.....	36

1- Introdução

Nos estudos da Física, a transparência é uma propriedade da matéria. Ela indica a quantidade de luz que atravessa o material, permitindo que se veja através dele. Quanto mais transparente, mais nítida e clara é a visão através do objeto. Esse conceito foi levado para o campo das organizações com significado semelhante. Hoje, aquelas que divulgam informações interessantes ao seu público-alvo sobre seus processos de trabalho, seu funcionamento, corpo funcional são consideradas transparentes. Também nos órgãos públicos há um movimento em busca de mais transparência, com o argumento de que isso proporciona mais democracia, participação e controle social e accountability. Conforme Fairbanks et al. (2007), práticas de transparência aumentam a confiabilidade e a boa reputação da organização.

Hoje em dia há, ao redor do mundo inteiro, iniciativas que buscam oferecer maior transparência da atividade pública em todas as suas esferas de poder. Muitas delas são apoiadas por organizações civis, como: *Open Government Partnership - OGP*, *The Organization for Economic Co-operation and Development – OECD*, *Sunlight Foundation*, *United Nations Development Programme – UNDP* e Contas Abertas. Essas iniciativas incluem a criação de catálogos de dados abertos, portais da transparência, materiais de educação sobre a organização e leis que obriguem o Estado a atuar de forma transparente. Este tema tem ocupado também um grande espaço na agenda eleitoral, já que governantes procuram comprovar sua qualidade e honestidade afirmando que as informações relacionadas à sua gestão estão públicas e que não têm nada a esconder do eleitor.

No entanto, a implementação da transparência está sujeita à interpretação e interesse de cada órgão, até mesmo porque não existe um conceito único e compartilhado sobre o assunto, como observam Florini (2007) e Relly & Sabharwal (2009). Por isso é importante que existam metodologias e critérios para se avaliar a transparência, de modo que através dela se chegue realmente à melhora da democracia e da participação social, evitando também que seja avocada e associada erroneamente a gestões que se auto intitulam transparentes sem ter razões para isso.

Este trabalho pretende fazer uma revisão bibliográfica sobre o que se espera de órgãos públicos transparentes e as metodologias existentes para avaliação da transparência. Em seguida, pretende-se considerar o contexto do Senado Federal para uma avaliação da transparência das informações relacionadas ao seu corpo funcional.

1.1- Tema

O tema deste trabalho está relacionado à linha de pesquisa “Poder Legislativo, sociedade e instituições”, aos eixos temático “Construção da Democracia” e “Políticas Institucionais” e aos subeixos temático “Transparência” e “Participação Social”.

1.2- Delimitação do Tema

A transparência no setor público e uma análise dos critérios e das metodologias de avaliação da transparência presentes na literatura. Além disso, um estudo de caso do Senado Federal no que se refere às informações sobre seu corpo funcional.

1.3- Justificativa da escolha do tema

A transparência é um assunto cada vez mais presente no debate sobre organizações públicas e tem sido considerada como um elemento imprescindível para aumento na qualidade de democracia, na medida em que favorece a accountability, a participação social, a diminuição da corrupção, entre outros, conforme defendido por vários autores, como Stiglitz (2002) e Gavelin, Burrell e Wilson (2009).

Faltam, no entanto, critérios e formas de avaliação da transparência pública (Gavelin, Burrell e Wilson, 2009) e não há sequer um conceito único e compartilhado sobre o assunto (Florini, 2007; Rely & Sabharwal, 2009). Hoje gestores públicos podem se afirmar abertos e transparentes com vistas eleitorais sem adotar ações que geram realmente mais transparência, e aqueles que querem melhorar sua transparência não sabem como proceder (Silva, 2010).

Em geral, hoje em dia não há mais necessidade de se convencer o poder público sobre a importância de uma administração aberta e transparente, mas é fundamental que se avalie a qualidade das ações que estão sendo tomadas, até mesmo para ajudar os governantes a se avaliarem e buscarem os devidos ajustes. As últimas administrações do Senado Federal têm anunciado diversas medidas relacionadas a esse tema, envolvendo portais na Internet, pontos de recebimento de perguntas e explicações sobre o funcionamento da Casa. Especialmente sua área de recursos humanos é objeto de estudos e notícias frequentes na imprensa^{1 2}. Assim, é

¹ Correio Braziliense. *Funcionários comissionados dominam vagas na Câmara e no Senado*. 2014. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2014/06/03/internas_economia,430584/funcionarios-comissionados-dominam-vagas-no-congresso.shtml>. Acesso em 09 jun. 2014.

importante a análise das informações do seu corpo funcional no que se refere à transparência. Essa análise deve considerar tanto o aspecto ativo, com as informações apresentadas sem que algum cidadão faça o pedido, quanto no aspecto passivo, especialmente relacionado ao atendimento à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011). Neste último caso, o Senado tem apresentado relatórios mensais sobre os atendimentos realizados, mas sem levar em consideração a qualidade das respostas dadas aos interessados. Este trabalho pretende analisar não só a disponibilidade das informações, mas também sua forma, qualidade e relevância.

1.4- Formulação do Problema

O presente trabalho pretende analisar e buscar respostas para os seguintes problemas:

- Quais metodologias são indicadas pela literatura para avaliar a transparência na administração pública?
- A partir de uma das metodologias, qual é a avaliação da transparência do Senado Federal no que se refere às informações sobre o seu corpo funcional.

1.5- Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é contribuir com o debate acerca da transparência na administração pública, tema que tem crescido e ganhado relevância no Brasil e no exterior. Vários veículos da imprensa e da sociedade civil têm exigido ações mais transparentes dos gestores públicos, pois isso contribuiria com a democracia e a participação social.

Como objetivos específicos, este trabalho pretende analisar as diversas metodologias existentes na literatura para avaliar a transparência de órgãos públicos. Além disso, levando em consideração uma das metodologias, será feita uma avaliação da transparência do Senado Federal, no que se refere ao seu corpo funcional. Essa análise levará em conta as informações já existentes nos diversos meios de comunicação do órgão. Deve ser analisada não só a disponibilidade da informação, mas também sua qualidade, relevância, forma, acessibilidade e outros aspectos necessários para se chegar a uma transparência real do órgão, segundo os critérios e indicadores presente na literatura.

² Folha de São Paulo. *Senador emprega servidor suspeito de contratar fantasmas*. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2304201104.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

2- Referencial Teórico

2.1- Transparência e Governo Aberto

Hoje em dia, o conceito de transparência tem sido associado à imagem de boas e modernas democracias (Gavelin, Burrell e Wilson, 2009). De forma geral, governos que não institucionalizam essa prática sofrem pressão para o fazerem e aqueles que já o fizeram são estimulados a agir de forma cada vez mais transparente. Todo esse movimento decorre da esperança de que esse caminho levará a menos corrupção, mais participação social e legitimidade dos governos, conforme citação abaixo:

When government makes decisions in secret, opportunity for corruption increases and government's accountability to the people decreases. This is why we strive for transparency in government. When official meetings are open to citizens and the press, when government finances are open to public scrutiny, and when laws and the procedures for making them are open to discussion, the actions of government enjoy greater legitimacy.

(Brito, 2008: 3)

Ligado à noção de transparência está o conceito de Governo Aberto, definido pela OECD (2009) como “Transparência das ações governamentais, acesso aos serviços e informações e a capacidade de resposta do governo em relação a novas ideias, demandas e necessidades” (Tradução Livre).

Nos Estados Unidos, a campanha eleitoral de 2008 e a eleição de Barack Obama para presidente representou um marco e uma transição importante em relação à forma de tratamento das informações públicas (Silva, 2010). Logo no início do seu mandato, Obama enviou um memorando (White House, 2009) a todos os departamentos do Executivo para que sua administração buscasse “níveis sem precedentes” de abertura no Governo e “estabelecer um sistema de transparência, participação pública e colaboração”. O memorando ainda fundamentou essas três dimensões:

- **Transparência:** Promove Accountability e informa os cidadãos sobre o que o governo está fazendo. As informações do Governo são de propriedade nacional;
- **Participação Pública:** O engajamento amplia a efetividade do governo e aumenta a qualidade de suas decisões;
- **Colaboração:** Engaja ativamente a população no trabalho com o seu Governo. Deve existir colaboração entre os órgãos do governo, com ONGs, empresas e cidadãos.

Muitos estudos já abordaram a história e evolução do conceito de transparência, como Silva (2010), KAUFMANN e BELLVER (2005) e Angélico (2012), o conceito moderno de Governo Aberto, como Lathrop e Ruma (2010) e Ubaldi (2013). A literatura é pacífica no sentido de que esses novos conceitos relacionados à Administração Pública fazem parte da evolução e amadurecimento da democracia e podem trazer diversos benefícios à população. No entanto, ainda há muito debate acerca de vários pontos, como estes elencados por Bauhr e Grimes (2012): Qual é o limite entre transparência e segurança nacional e integridade individual; os governos devem publicar informações de forma proativa ou apenas após serem requisitados; como avaliar e comparar a transparência.

2.2- A Avaliação da Transparência

Com o aumento na quantidade de governos comprometidos com a transparência e abertura, mais iniciativas começaram a surgir, com cada vez mais força e interesse. No entanto, não há garantia de que tudo isso gerará os resultados esperados (Gavelin, Burrell e Wilson, 2009). Há muitas abordagens diferentes em cada iniciativa e em cada governo, até porque as realidades e os desafios divergem de uma situação para outra.

Hoje faz-se necessária mais do que uma discussão sobre a relevância da Transparência nas Administrações Públicas, mas uma avaliação da eficácia das ações que estão sendo tomadas. Conforme Harrison (2012), o cidadão hoje tem acesso a muito mais dados governamentais mas será que isso tem tornado a gestão mais clara, compreensível e transparente? Será que as plataformas existentes para que o cidadão possa se expressar têm de fato tornado a Administração mais participativa? Como medir isso?

But even if one assumes that the data is both usable and of high quality, which cannot be taken for granted, does the act of making greater amounts of government data available to the public by itself count as “transparency” and what kinds of metrics present a clear basis for making this case? Will involving citizens in agency decision making increase the extent to which that agency is viewed as “participative,” and whose perceptions count in arriving at such a conclusion? These are difficult issues that have not yet been directly confronted.

(Harrison et al, 2012: 84)

Na literatura brasileira e internacional estão presentes vários estudos que procuram, com métricas diferentes, avaliar os governos no que diz respeito à transparência. Alguns focam na quantidade de informações presentes em sites governamentais e sua qualidade de apresentação, como Ribeiro e Zuccolatto (2013), Rothberg e Liberato (2013). Outras vão além e analisam também a frequência de atualização das informações e a existência de séries

históricas, como Associação Contas Abertas, 2012. Outras ainda concentram a análise na existência e cumprimento da Lei de Acesso à Informação, como Cavalcanti, Damasceno e Neto (2013), ou na percepção da transparência por parte da população, como Relly e Sabharwal (2009).

A exemplo do que o presidente norte-americano, Barack Obama, fez em 2009 (White House, 2009), o Senado também tem anunciado ³ ⁴ medidas para impulsionar a transparência do órgão, com atendimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), portal da transparência, portal e-cidadania, entre outros. Assim como outras pesquisas já fizeram em outros órgãos e enfoques (Alves, 2012; Rothbert e Liberato, 2013; Cavalcanti, Damasceno e Neto, 2013), este trabalho pretende analisar o nível de transparência do Senado no que diz respeito às informações sobre o seu corpo funcional.

³ IDG Now. *Após denúncias, Sarney anuncia Portal de Transparência no Senado*. 2009. Disponível em: <<http://idgnow.com.br/internet/2009/06/19/apos-denuncias-sarney-anuncia-portal-de-transparencia-no-senado>> Acesso em: 09 jun. 2014

⁴ Agência Senado. *Renan anuncia medidas de corte nos gastos e maior transparência no Senado*. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/videos/2013/02/renan-anuncia-corte-de-r-262-milhoes-em-gastos-no-senado>>. Acesso em 09 jun2014

3- Metodologia

Para se chegar aos objetivos do trabalho, foi necessário dividir a pesquisa em duas etapas, com metodologias distintas. O resultado da primeira etapa foi fundamental para se definir a metodologia a ser utilizada na segunda.

3.1- Parte 1- Metodologias para avaliação da transparência

Para analisar as metodologias que têm sido utilizadas na avaliação da transparência, foi realizado um estudo exploratório por meio de uma pesquisa bibliográfica. Foram selecionadas 19 pesquisas nacionais e internacionais que tinham o objetivo de avaliar a transparência pública. Esses trabalhos foram escolhidos por meio de pesquisa na Internet, priorizando aqueles que possuíam maior relevância, seja por conta da quantidade de vezes em que são citados em outros trabalhos, ou pela reputação da entidade responsável pela publicação ou ainda por premiações recebidas. Cada um deles foi classificado de acordo com os seguintes parâmetros: foco da pesquisa, formato de avaliação, tipo de questões/indicadores, existência de análise da eficácia e forma de definição dos critérios. Os valores possíveis para cada parâmetro são detalhados a seguir.

3.1.1- Foco da Pesquisa

As pesquisas analisadas foram classificadas de acordo com o seu foco ou tema, conforme. Cada um será descrito a seguir:

- **Dimensões da transparência:** Pesquisas realizadas considerando a transparência como um todo, utilizando diversos tipos de indicadores.
- **Orçamento:** Avaliam as informações relacionadas ao processo orçamentário, nas suas mais diversas fases.
- **Eficácia da transparência:** Relacionam o nível de transparência com indicadores sociais ou econômicos.
- **Políticas Públicas:** Avaliam as informações relacionadas a políticas públicas de áreas específicas, como Educação e Agricultura.
- **LAI:** Avaliam o grau de implementação das Leis de Acesso à Informação nos órgãos.
- **Transparência fiscal:** Avaliam as informações fiscais, envolvendo prestações de contas, aderência à Legislação Fiscal, balanços financeiros e outros.

- Percepção da transparência: Avaliam o ponto de vista de um grupo de pessoas a respeito da transparência dos órgãos.

3.1.2- Tipo de Avaliação

As pesquisas foram também classificadas de acordo com o tipo de avaliação, considerando seu formato, tipo das questões e se houve análise da eficácia.

3.1.2.1- Formato

As pesquisas foram classificadas conforme o formato de avaliação.

- Observação: Objetos foram avaliados por meio de observações do próprio autor da pesquisa.
- Questionário: Objetos foram avaliados por meio de questionários aplicados aos usuários das informações.
- Ambos: Objetos foram avaliados por meio de observação feita pelo autor da pesquisa e também de questionários aplicados aos usuários das informações.

3.1.2.2- Tipo de Questão

As pesquisas foram classificadas conforme o tipo de questão

- Ausência/Presença: Objetos foram avaliados de forma objetiva considerando a ausência ou presença de itens.
- Qualidade: Objetos foram avaliados de forma subjetiva considerando a qualidade das informações apresentadas.
- Ambos: Objetos foram avaliados considerando tanto a presença quanto a qualidade das informações.

3.1.2.3- Análise da Eficácia

As pesquisas foram classificadas conforme a presença ou não de análise da eficácia da transparência. Essa eficácia é considerada aqui como os efeitos que as informações têm produzido para uma melhora na democracia e ganho de accountability.

3.1.3- Definição dos critérios

Os trabalhos foram classificados de acordo com a forma de definição dos critérios de avaliação.

- Autor: O próprio autor do trabalho definiu os critérios que seriam utilizados para avaliação do objeto.
- Outros: Os critérios utilizados não foram definidos pelo próprio autor, mas por alguma legislação específica ou por outros pesquisadores cujos trabalhos foram utilizados como referência.

3.2- Parte 2- Metodologias para avaliação do portal eletrônico do Senado Federal

Com o objetivo de avaliar a transparência das informações divulgadas pelo Senado Federal de forma proativa a respeito do seu quadro de pessoal, foi realizado um estudo exploratório por meio de um estudo de caso do portal eletrônico do órgão. Na avaliação foram considerados três aspectos: usabilidade, formato de apresentação, conteúdo. Para cada um deles foram relacionados indicadores a partir da legislação brasileira e da literatura a respeito do assunto.

O objeto analisado foi a informação que portal eletrônico do Senado Federal (www.senado.leg.br) disponibiliza a respeito dos seus servidores efetivos e comissionados, excluindo-se os parlamentares, terceirizados e estagiários, pois estes não estão sujeitos às mesmas normatizações que aqueles, e necessitariam de um estudo específico.

3.2.1- Usabilidade

Conforme documento elaborado pelo Ministério do Planejamento - MPOG (2007), a avaliação de usabilidade trata da qualidade da navegação, de modo que o usuário possa encontrar o que procura de forma intuitiva e rápida. São recomendados os seguintes indicadores: Linguagem, Navegabilidade, Informações sobre política de privacidade,

Informações sobre a atualização do conteúdo. A “Tabela 1 – Indicadores de Usabilidade” fornece mais informações:

Tabela 1 – Indicadores de Usabilidade

Indicador	Descrição
Linguagem	A linguagem deve ser clara e objetiva, ainda que aborde assuntos técnicos.
Navegabilidade	As informações devem ser facilmente encontradas, com poucos cliques e de forma intuitiva.
Informações sobre a política de Privacidade	O portal deve esclarecer o usuário sobre seus direitos e responsabilidades em relação às informações que está acessando
Informações sobre atualização do conteúdo	O portal deve esclarecer a data/hora em que a informação foi publicada e próxima previsão de atualização.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

3.2.2- Formato de Apresentação

O portal OpenGovData (www.opengovdata.org) possui uma relação de 8 princípios para Dados Abertos Governamentais. Essa definição foi fruto de um grupo de trabalho que se reuniu em 2007, nos Estados Unidos, com representantes de instituições relevantes, como Universidades, Institutos de Pesquisa, ONGs, Empresas de Tecnologia, para discutir o assunto. Apesar de essa definição ter ocorrido antes de as iniciativas de transparência se popularizarem, ainda são consideradas pela literatura como atuais e fundamentais para se construir governos abertos, como apontam Lathrop e Ruma (2010), Beghin e Zigoni (2014), Vaz, Ribeiro e Matheus (2013)

A “Tabela 2 – Indicadores do formato de apresentação” apresenta os oito princípios para o formato de apresentação dos dados

Tabela 2 – Indicadores do formato de apresentação

Indicador	Descrição
Completo	Todos os dados públicos devem ser disponibilizados.

	Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
Primário	Os dados devem ser publicados com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
Atual	Os dados devem ser disponibilizados o mais rapidamente possível para preservar o seu valor
Acessível	Os dados devem disponibilizados para o público mais amplo possível, com os propósitos mais variados possíveis.
Processável por máquina	Os dados devem possuir uma estrutura que possibilite sua leitura por máquinas.
Acesso não discriminatório	Os dados devem estar disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.
Formato não proprietário	Os dados devem estar disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
Livre de licenças	Os dados não devem estar sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

3.2.3- Conteúdo

O Decreto 7.724/2012 da Presidência da República regulamenta os procedimentos para acesso à informação pública. No que se refere a recursos humanos, o Decreto cita informações que os órgãos devem publicar. Baseado nisso, os seguintes indicadores foram relacionados a respeito do conteúdo, conforme “Tabela 3 – Indicadores de Conteúdo”

Tabela 3 – Indicadores de Conteúdo

Indicador	Descrição
Estrutura Organizacional	Devem ser publicadas informações sobre os setores que compõem o órgão, suas competências e formas de

	contato.
Cargos	Devem ser publicados os cargos existentes no órgão, com seus ocupantes.
Remuneração	Devem ser publicados, de forma individualizada, todos os dados remuneratórios dos ativos e inativos, incluindo auxílios e pensões.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

4- Análise dos Resultados

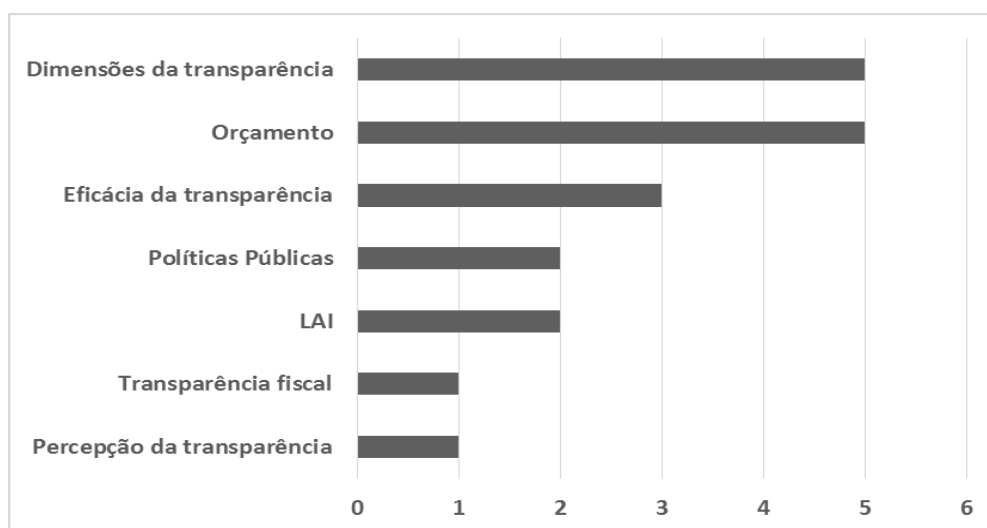
Os resultados estão divididos conforme as duas etapas da pesquisa: Estudo exploratório bibliográfico a respeito das metodologias para avaliação da transparência e estudo de caso do portal eletrônico do Senado Federal.

4.1- Parte 1- Metodologias para avaliação da transparência

Os detalhes das 19 pesquisas estão contidos no Anexo A. As pesquisas analisadas, mesmo representando apenas uma pequena amostra de toda a literatura a respeito do assunto, comprovam que há interesse em se analisar a questão da avaliação da transparência. A partir dos estudos de países, entidades e interesses diversos, percebe-se um senso comum de que o momento não é mais para se falar na teoria do governo aberto e transparente, mas de avaliar as diversas iniciativas que têm surgido na prática.

Algumas pesquisas mostraram que a análise da transparência envolve múltiplas dimensões, como a aderência à legislação, usabilidade, organização da informação e formato aberto dos dados apresentados. Essa heterogeneidade dificulta a análise da transparência como um todo e isso pode explicar o fato de as pesquisas possuírem objetivos distintos, focando em algum aspecto da transparência e ignorando outros, conforme “Tabela 4 – Foco das Pesquisas”.

Tabela 4 – Foco das Pesquisas

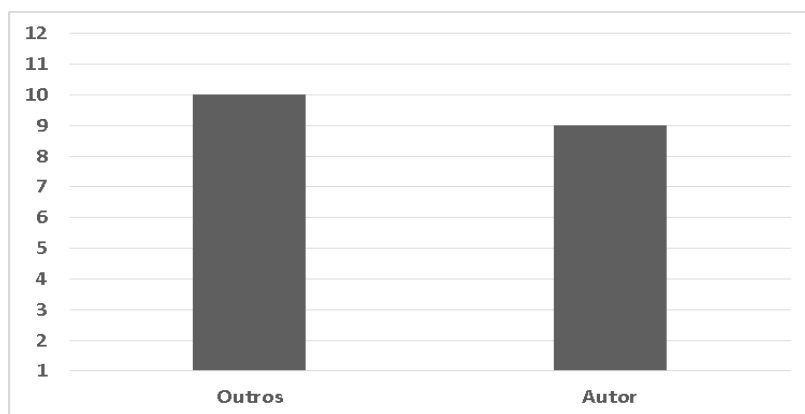


Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

O próprio conceito de transparência mostrou-se não consensual na literatura. Por exemplo, alguns rankings classificam os países de acordo com sua aderência às Lei de Acesso à Informação, enquanto outros de acordo com o seu índice de corrupção. Quando divulgadas, muitas vezes essas pesquisas não qualificam o aspecto da transparência que está sendo avaliado, mas apenas a posição do país no ranking, o que pode gerar avaliações bastante distintas comparando-se um ranking ao outro.

Percebe-se também que não há parâmetros consensuais para o estabelecimento dos critérios de avaliação. Como o assunto é relativamente novo, talvez não tenha dado tempo ainda de uma forma de avaliação conquistar a credibilidade necessária e ser aceita pela comunidade científica como a mais correta. Percebe-se no entanto que alguns trabalhos já são considerados como referenciais e seus critérios de avaliação têm sido utilizados em outras pesquisas. No entanto, na maioria dos casos analisados neste trabalho e definição dos critérios foi feita pelo próprio autor, conforme “Tabela 5 – Definição dos Critérios” a partir de pesquisa um referencial teórico mas, sobretudo, utilizando aquilo que ele mais considerava relevante para o objeto e o foco sendo pesquisado.

Tabela 5 – Definição dos Critérios

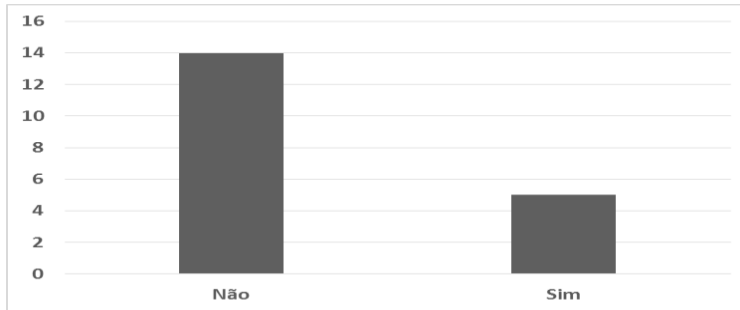


Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

Constatou-se, também, que não há muita análise a respeito dos efeitos que as iniciativas de transparência têm provocado, especialmente no que se refere à qualidade da democracia e aumento de accountability, conforme “Tabela 6 – Análise da Eficácia”. A maior parte dos estudos analisados avaliam aspectos das informações apresentadas, mas não levam em consideração se essas informações de fato estão produzindo os efeitos que deveriam. Não foi encontrado, por exemplo, nenhum estudo que mensura e avalia se a Lei de Acesso à

Informação no Brasil está realmente produzindo uma sociedade mais bem informada e diminuindo a corrupção.

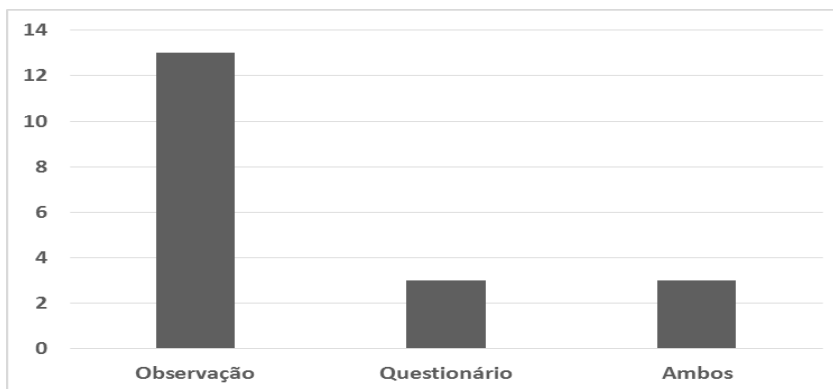
Tabela 6 – Análise da Eficácia



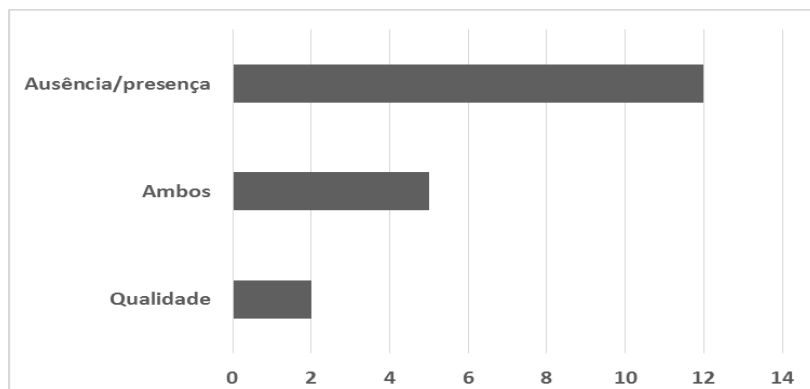
Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

Além disso, na maioria dos casos analisados neste trabalho a avaliação é feita sem um estudo qualitativo e somente a partir da perspectiva do próprio autor e não do usuário final, para quem as informações são publicadas de fato, conforme “Tabela 7 – Formas de Avaliação” e “Tabela 8 – Tipos de Questão”. Isso dificulta ainda mais a avaliação da eficácia da transparência.

Tabela 7 – Formas de Avaliação



Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

Tabela 8 – Tipos de Questão

Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

Os resultados demonstram uma certa dificuldade metodológica para avaliação da transparência de forma a se obter um cenário completo dessa realidade. Isso está retratado na quantidade de formas de avaliar, de estabelecer critérios e na falta de aspectos da avaliação, como a própria eficácia das iniciativas de transparência ou a perspectiva do usuário final. Isso pode ser explicado pela complexidade do assunto, pelo fato de que as iniciativas de transparência se popularizaram recentemente ou até mesmo pela dificuldade de se avaliar políticas públicas como um todo, pois impactam áreas diferentes e são influenciadas por fatores diversos.

4.2- Parte 2- Avaliação do portal eletrônico do Senado Federal

O Portal Eletrônico do Senado (www.senado.leg.br) foi avaliado nos dias 25/11/14 e 26/11/14 e, a partir dos critérios pré-estabelecidos, montou-se a “Tabela 9 - Avaliação do Portal do Senado Federal”. Para cada critério, foi apontada uma avaliação. “Bom” significa que as informações estão de acordo com o que o critério previa, “Regular” significa que uma parcela considerável das informações está de acordo com os critérios e “Ruim” significa que as informações não estão de acordo com o critério. Além disso, são listadas deficiências encontradas para cada item da avaliação.

Tabela 9 - Avaliação do Portal do Senado Federal

Usabilidade (MPOG, 2007)		
Indicador	Avaliação (Bom, Regular, Ruim)	Deficiências

Linguagem	Regular	Não há muitas informações descrevendo os dados apresentados, o que dificulta sua compreensão. Por exemplo, o texto "Quadro de servidores efetivos e comissionados lotados ou em exercício no Senado." não detalha o que é Lotação e o que Exercício.
Navegabilidade	Regular	Não há ferramenta de busca. A navegação não é muito intuitiva. Por exemplo, há conteúdos distintos sobre Recursos Humanos em duas áreas do portal (Dados Abertos e Recursos Humanos) sem conter muita relação entre si. Outro exemplo: Há informações sobre "Horas Extras" em um local distinto da "Consulta Remuneração"
Informações sobre a política de Privacidade	Ruim	A única referência encontra-se na página de "Dados Abertos".
Informações sobre atualização do conteúdo	Regular	Apenas os relatórios possuem informação sobre a data de publicação, mas não sobre a próxima previsão.
Formato de Apresentação (Opengovdata, 2007)		
Indicador		Deficiências
Completo	Regular	Não há muitos dados históricos que permitam saber, por exemplo, qual era a composição de servidores na legislatura anterior ou a evolução na quantidade comissionados atuando em gabinetes.
Primário	Regular	Os dados históricos dos relatórios de cargos estão agrupados, sem individualização
Atual	Bom	-
Acessível	Bom	-
Processável por máquina	Regular	Muitas informações são publicadas apenas na tela (HTML) ou em formato PDF, apesar de estarem publicadas na parte de "Dados Abertos"
Acesso não discriminatório	Regular	Para a consulta à remuneração, é exigida identificação
Formato não proprietário	Bom	-
Livre de licenças	Bom	-
Conteúdo (Decreto 7.724/2012 da Presidência da República, 2012)		
Indicador		Deficiências

Estrutura Organizacional	Ruim	Não há organograma publicado, mas apenas um documento contendo sua normatização. Os relatórios não favorecem a boa visualização da estrutura organizacional. A Consulta não prevê uma busca textual pelo nome do setor. Não há informações sobre a competência dos setores nem formas de contato
Cargos	Regular	Não há consulta específica para saber quais cargos compõem a estrutura do Senado, mas apenas relatórios no formato PDF.
Remuneração	Bom	-

Fonte: elaborado pelo autor a partir de revisão da literatura

O Senado Federal não é obrigado a cumprir exatamente o que o Ministério do Planejamento e a Presidência da República estabeleceram em relação à política de acesso à informação, bem como a recomendação do Opengovdata. No entanto, esses indicadores devem ser entendidos como boas práticas, ou como parâmetros para a disponibilização de informações públicas. Sendo assim, as deficiências identificadas neste trabalho em relação ao portal do Senado Federal não possuem caráter de ilegalidade ou descumprimento de alguma determinação, mas como pontos que, se resolvidos, possibilitarão que o Portal contribua de forma mais efetiva com a abertura do órgão e sua transparência.

Baseado nas deficiências são sugeridas algumas ações de melhoria na publicação das informações sobre o quadro de pessoal do Senado Federal.

Em relação à usabilidade, sugere-se:

- Deve ser criada uma ferramenta de busca e ela deve estar presente em todas as páginas do Portal.
- As informações de Recursos Humanos devem estar agrupadas em uma única área do Portal.
- Todas as páginas do Portal devem apresentar informações sobre a política de privacidade daquelas informações.
- As informações que são atualizadas periodicamente devem conter informações a respeito da próxima data prevista de atualização.

Em relação ao formato de apresentação, sugere-se:

- Devem ser incluídos dados históricos no Portal e não só os atuais.

- Todos os dados, inclusive os históricos, devem ser publicados também na forma primária, sem agrupamentos, com a mínima granularidade.
- Todos os dados devem ser publicados em formato processável por máquina, como .CSV, ou através de Webservice.
- Não deve ser exigida identificação para acesso à remuneração.

Em relação ao conteúdo, sugere-se:

- Deve ser publicado um organograma de fácil compreensão. Para cada setor, devem existir informações sobre suas competências e formas de contato.
- Deve haver informações mais claras a respeito dos cargos que compõem o Senado, regras de ocupação e combinações possíveis de referências nos gabinetes.
- Na Consulta, deve ser possível procurar textualmente algum setor.

5- Conclusões

Ao iniciar a pesquisa, a expectativa era de que não seriam encontrados muitos trabalhos científicos com enfoque na avaliação da transparência dos governos, até mesmo porque não existem muitos parâmetros pré-estabelecidos que orientem essa avaliação. No entanto, essa expectativa não se confirmou, já que foi constatado que há muitas pesquisas sendo produzidas nessa área, tanto no Brasil quanto em outros países.

As diversas pesquisas analisadas apresentaram grandes diferenças em relação a conceitos e à forma de se avaliar a transparência. Algumas faziam avaliações olhando apenas para a usabilidade, outras para o atendimento de solicitações dos cidadãos, ou para indicadores sociais do país. Algumas utilizavam indicadores e ponderações definidos pelo próprio autor, outras consideravam a legislação ou outras publicações relevantes. Dessas constatações, depreende-se que o conceito de transparência é complexo e possui várias dimensões, que devem ser analisadas em conjunto para se ter um quadro completo da situação. Além disso, não foram encontradas muitas pesquisas buscando descobrir o impacto que a abertura dos governos e sua transparência estão gerando na construção de uma sociedade mais democrática e governos mais justos, objetivos finais de todo esse movimento. Essas conclusões encontram respaldo na literatura, como:

A number of attempts have been made in recent years to track measure and compare the development of government openness internationally. (...) In focusing solely on the presence or absence of the laws and institutions that facilitate openness, these studies only provide part of the picture. (...) Importantly, they give no information about impact of these laws and institutions: whether they are complied with, how they make a difference, who they benefit and what efforts are made to ensure that they fulfil their purported role in ensuring more transparent, accessible and responsive government.

Gavelin, Burrell e Wilson (2009)

Em relação à avaliação das informações divulgadas pelo Senado Federal a respeito do seu quadro de pessoal, conclui-se que há muitos pontos que poderiam ser ajustados para se adequar ao que é recomendado para o Poder Executivo e às boas práticas presentes na literatura em relação a dados abertos. Em recente publicação da FGV (Michener, Moncau e Velasco, 2014), o Senado Federal foi bem avaliado no que se refere ao atendimento à Lei de Acesso à Informação, em que exerce a transparência ativa, sob demanda do cidadão. No entanto, ainda deixa a desejar quando se refere à transparência passiva, conforme avaliação realizada neste trabalho. Especialmente, a publicação de todos os dados em formato aberto e

legível por máquina, bem como sua série histórica, proporcionaria um grande ganho de transparência e aderência às melhores práticas sendo desenvolvidas pelo mundo inteiro.

Sugere-se para trabalhos futuros uma análise mais completa do portal do Senado Federal, abordando outras áreas, como a legislativa e orçamentária. Além disso, recomenda-se uma avaliação da eficácia das informações existentes, por meio de indicadores sociais, indicadores políticos, entrevistas com representantes da sociedade e da imprensa e uma análise estatística sobre as visitas ao portal do Senado Federal.

Referências

- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes. *Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Anpad, 2012.
- ALVES, Marcus Vinicius Cherevitarese. *Portais de Governo: Uma avaliação na Câmara dos Deputados*. Série colóquios de excelência, n. 03, Câmara dos Deputados, 2012.
- ALVES, Marcus Vinicius Cherevitarese. *Transparência orçamentária efetiva e internet: um estudo a partir dos portais eletrônicos de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal*. Monografia (especialização) – Curso em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009.
- AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. *Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras*. Tese (Doutorado), Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, 2012. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7157/1/PaulaKariniDiasFerreira.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014 20:00.
- ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*. FGV. 2012.
- ARAUJO, Wellington Pinheiro de Araujo; GROSSI, Mauro Eduardo Del. *Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil*. Revista do Serviço Público, vol. 64, Enap, 2013.
- Associação Contas Abertas. *Índice de Transparência 2012: Avaliação dos Portais de Transparência dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal*. 2012. Disponível em <<http://indexdetransparencia.com/edicao-2012/>>. Acesso em 27 nov. 2014 19:00
- BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. *What is Government Transparency*. Working Paper Series 2012:16, 2012.
- BEGHIN, Nathalie; ZIGONI, Carmela. *Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil*. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais>>. Acesso em 20 out. 2014. 20:00
- BEUREN, Ilse Maria; ALMEIDA-SANTOS, Paulo Sérgio. *Relação entre transparência e reputação governamental*. Journal of Globalization, Competitiveness and Governability, Vol. 7, Num. 3, Georgetown University, 2013.
- Brasil. Decreto nº 7.724 da Presidência da República, de 16 mai. 2012. Dispõe sobre o acesso à informação. Brasília, 16 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm>. Acesso em 21 out. 2014. 10:00

CAVALCANTI, Joyce Mariella; DAMASCENO, Larissa Mayara; NETO, Manoel Vera. *Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil*. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.18, n.4, 2013

Controladoria-Geral do Governo de Minas Gerais. *Auto avaliação dos sítios eletrônicos da transparência e da fazenda do Estados de Minas Gerais*. 2012. Disponível em <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/>>. Acesso em 27 nov. 2014 23:00

FAIRBANKS, J., et al. *Transparency in government communication*. *Journal of Public Affairs* v.7, n.1, p.23-37, 2007.

FLORINI, A. M. *The battle over transparency*. *The right to know: Transparency for an open world* (pp. 1–16). New York: Columbia University Press, 2007.

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011*. 2012. Disponível em <<http://www.iltpweb.org/iltp2011.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2014 02:00

GAVELIN, Karin; BURALL, Simon; WILSON, Richard. *Open Government: beyond static measures*. OECD, 2009.

HARRISON, Teresa M; GUERRETO, Santiago; BURKE, Brian; COOK, Meghan; CRESSWELL, Anthony; HELBIG, Natalie; HRDINOVA, Jana; PARDO, Theresa. *Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective*. *Information Polity* 17. 2012.

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. *Measuring Transparency*. *Political Analysis* 2014, Oxford Journals, 2014. Disponível em <<http://pan.oxfordjournals.org/content/early/2014/03/18/pan.mpu001.abstract>>. Acesso em 27 nov. 2014 23:00

International Budget Partnership. *Open Budget Survey 2012*. 2012. Disponível em <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>>. Acesso em 27 nov. 2014 23:10

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. O'Reilly. 2010.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. *Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2014.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços*. Departamento de Governo Eletrônico. 2007. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso 20 out. 2014. 23:00.

Opengovdata. *The Annotated 8 principles of Open Government Data*. 2007. Disponível em <<http://opengovdata.org/>>. Acesso em 10 set. 2014: 20:00

RELLY, Jeannine E.; SABHARWAL, Meghna. *Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study*. Government Information Quarterly 26. 2009

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson. *Identificação dos Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros*. Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. 2013

ROTHBERT, Danilo; LIBERATO, Fabiola de Paula. *Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo*. Revista Internacional de Relaciones Públicas, n° 6, vol. III, 2013.

SANDOVAL-ALMAZAN, Rodrigo; STEIBEL, Fabro. *Benchmarking Mexico & Brazil Open Government Website: Model and Metrics*. American Journal of Industrial and Business Management, vol. 3, Scientific Research, 2013. Disponível em <<http://www.scirp.org/journal/ajibm>>. Acesso em 26 out. 2014 20:00

SILVA, D. B. *Transparência na esfera pública interconectada e dados governamentais abertos*. Cidadania e redes digitais. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010

STIGLITZ, J. E. *Transparency in Government*. The right to tell: The role mass media in economic development. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

UBALDI, Barbara. *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. OECD Working Papers on Public Governance No. 22. 2013.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. *Desafios para a Governança Eletrônica e Dados Governamentais Abertos em Governos Locais*. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2013. Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/wtrans/2013/009.pdf>>. Acesso em 20 out. 2014. 20:30

WHITE HOUSE. *Memorandum on transparency and open government*. 2009. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment>. Acesso em: 09 jun. 2014

ANEXO A – Detalhamento das pesquisas selecionadas

1. Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros (Ribeiro e Zuccolotto, 2013)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência das informações fiscais
- Objeto analisado: Portais eletrônicos de 1710 municípios
- Forma de Análise:
 1. Análises quantitativas sobre informações de receitas, despesas, balanços, prestação de contas ao controle externo (tribunal de contas), processos de aquisição de bens e serviços de acordo com o que determina a legislação.
 2. Análises qualitativas sobre a estrutura mínima do website, no que diz respeito à usabilidade, acessibilidade, linguagem visual e escrita, arquitetura de conteúdo e interoperabilidade, conforme recomendações do Poder Executivo.
- Referência para os critérios:
 1. Critérios quantitativos: Leis nº 101/2000, nº 9755/98 e nº 4320/64
 2. Critérios qualitativos: Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços, publicado pelo Ministério do Planejamento em 2007
- Publicação: Artigo vencedor do “Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo”, do TCE/GO, e publicado no respectivo livro de coletâneas em 2012.

2. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo (Rothbert e Liberato, 2013)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência das informações sobre políticas públicas com impacto sobre a Educação.
- Objeto analisado: Portais eletrônicos de governo das cidades-sede das 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo.
- Forma de Análise: Análise da quantidade de informações relacionadas a 12 categorias de avaliação:
 1. Antecedentes: Informações que precederam e motivaram a criação de determinada política;
 2. Diagnósticos: Informações das análises em que a política se baseou;

3. Objetivos: Finalidade que se deseja alcançar, sem números;
 4. Metas: Objetivos em termos quantitativos e temporais;
 5. Recursos e ações atuais: Recursos materiais, humanos, financeiros disponíveis e a forma como são aplicados;
 6. Recursos e ações planejadas: Planejamento futuro do item 5;
 7. Eficiência: Efeito do investimento e recursos utilizados em relação aos resultados alcançados;
 8. Eficácia: resultado da implantação de tal política, em relação aos objetivos;
 9. Impacto (Efetividade): informações sobre os efeitos efetivos em relação aos públicos atingidos;
 10. Custo-efetividade: informações sobre escolhas de ações possíveis;
 11. Satisfação do usuário: informações, sugestões e opiniões dos usuários sobre determinada política pública;
 12. Equidade: compatibilidade e a distribuição justa dos benefícios.
- Referência para os critérios: Definição do próprio autor.
 - Publicação: Artigo publicado em 2013 no periódico “Revista Internacional de Relaciones Publicas”, do Instituto de Investigación en Relaciones Públicas da Espanha.

3. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil (Cavalcanti, Damasceno e Neto, 2013)

- Objetivo: Avaliar o nível de conformidade dos portais eletrônicos com a Lei de Acesso à Informação
- Objeto analisado: Portais eletrônicos de 30 autarquias federais
- Forma de Análise: Resposta sim/não para a presença de 19 pontos previstos pela LAI para os portais eletrônicos:
 1. Metas e Indicadores
 2. Resultados de auditoria
 3. Prestações e tomadas de contas
 4. Prestação de contas de exercícios anteriores
 5. Estrutura organizacional
 6. Transferências de recursos financeiros

7. Registros de despesas
 8. Procedimentos licitatórios, editais e contratos
 9. Dados para acompanhamento de programas, ações e projetos
 10. FAQ
 11. Ícone de acesso à informação em fácil visualização
 12. Acesso automatizado a sistemas externos estruturados e legíveis por máquina
 13. Garantia de integridade e autenticidade
 14. Endereço e telefone do de atendimento ao público
 15. Possibilidade de pedidos de acesso à informação online
 16. Descrição de quais são as informações sigilosas
 17. Cópias dos contratos administrativos
 18. Relatórios em formato aberto
 19. Divulgação dos formatos utilizados para estruturação da informação
- Referência para os critérios: Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação
 - Publicação: Artigo publicado em 2013 no periódico “Perspectivas em Ciência da Informação”, da UFMG.

4. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study (Relly e Sabharwal, 2009)

- Objetivo: Examinar a relação entre a Percepção da Transparência dos Empresários e os seguintes indicadores: Existência de Lei de Acesso à Informação, Infraestrutura de TI, Governo Eletrônico, Liberdade de Imprensa, Democracia e PIB.
- Objeto analisado: Questionário realizado com empresários de 122 países.
- Forma de Análise: Uma pesquisa foi feita com 11.232 empresários, que avaliaram a seguinte pergunta: “As empresas do seu país são informadas claramente sobre as mudanças nas políticas públicas e regulatórias que podem afetar seu negócio?”. Esse nível da percepção da transparência foi comparado com diversos indicadores do país encontrados em outras fontes de dados, buscando uma correlação entre o nível de transparência e a realidade do país.
- Referência para os critérios: Definidos pelo autor

- Publicação: Artigo publicado em 2009 no periódico “Government Information Quarterly”, da editora Elsevier.

5. What is Government Transparency (Bauhr e Grimes, 2012)

- Objetivo: Apresentar três dimensões que devem ser levadas em conta ao se avaliar a transparência. Além disso, verificar se são consistentes e compatíveis com outros estudos.
- Objeto analisado: Questionário realizado com 445 intelectuais de 81 países.
- Forma de Análise: Pesquisa com três perguntas a respeito do acesso à informação, proteção ao denunciante de más condutas no setor público e publicidade dos abusos de poder no setor público.
- Referência para os critérios: Definidos pelo autor
- Publicação: Artigo publicado em 2012 no periódico “Working Paper Series”, do instituto “The Quality of Government Institute” da Universidade de Gotemburgo, na Suécia.

6. Transparência orçamentária efetiva e internet: um estudo a partir dos portais eletrônicos de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Alves, 2009)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência da informação a respeito do processo orçamentário.
- Objeto analisado: Os portais “Orçamento Brasil”, da Câmara dos Deputados, e “Orçamento da União”, do Senado Federal
- Forma de Análise: A partir de 18 critérios abrangendo as fases do processo orçamentário, os portais receberam pontuação no que se refere à disponibilidade da informação e sua qualidade, levando em conta o conteúdo, linguagem e formato.
- Referência para os critérios: Open Budget Index
- Publicação: Monografia apresentada em 2009 para conclusão do curso de Especialização em Instituições Políticas e Processos do Legislativo, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

7. Relação entre transparência e reputação governamental (Beuren e Santos, 2013)

- Objetivo: Verificar a relação entre o nível de transparência governamental e a reputação do país.
- Objeto analisado: 35 países de melhor reputação no mundo.
- Forma de Análise: A reputação do país foi avaliada seguindo três critérios: eficácia do governo, economia avançada e ambiente atraente. O nível de transparência é uma medida do nível de corrupção, indicando que quanto menos corrupção existe no país, mais transparente ele é. O relacionamento entre essas duas variáveis, reputação e transparência, foi averiguado a fim de se identificar o efeito de uma na outra.
- Referência para os critérios:
 1. Reputação: Ranking do Reputation Institute de 2010.
 2. Transparência Governamental: Corruption Perception Index de 2011.
- Publicação: Artigo publicado em 2013 no periódico “Journal of Globalization, Competitiveness and Governability”, da Georgetown University – EUA.

8. Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil (Araujo e Grossi, 2013)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência das informações sobre os benefícios concedidos aos produtores rurais.
- Objeto analisado: Políticas de apoio aos produtores rurais: Crédito Rural, Apoio à comercialização, Reescalonamento de dívidas rurais.
- Forma de Análise: Foram avaliados diversos portais de governo em busca de informações que dizem respeito a: Previsão da lei orçamentária, Existência de descritor da ação governamental, Acompanhamento da execução da despesa, Levantamento de séries históricas, Identificação dos beneficiários e Aferição de resultados.
- Referência para os critérios: Open Budget Index
- Publicação: Artigo publicado em 2013 no periódico “Revista do Serviço Público”, da ENAP.

9. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil (Akutsu e Pinho, 2012)

- Objetivo: Avaliar como a Internet tem sido utilizada pelos gestores públicos para o incremento da accountability e para a construção de uma sociedade mais democrática, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes na sociedade brasileira.
- Objeto analisado: 20 portais eletrônicos, nos níveis federal, estadual e municipal.
- Forma de Análise: A coleta de dados se deu através de dois instrumentos:
 1. Formulário de observação do portal, dividido em quatro seções:
 - i. Identificação do portal
 - ii. Principais informações e serviços disponíveis aos cidadãos, que representassem evidências de avanço na accountability e demonstrassem o efetivo interesse dos gestores públicos em disponibilizar informações para a sociedade na Internet.
 - iii. Possibilidades de interação do cidadão com o ente
 - iv. Existência de interação entre os órgãos, através de links.
 2. Questionário encaminhado aos gestores dos portais, com dois objetivos:
 - i. Verificar se os órgãos realmente levam consideração a interação com o cidadão, respondendo suas sugestões e pedidos de informação.
 - ii. Compreensão da realidade da gestão do portal no órgão, levando em conta: dificuldades, planejamento, relatórios de avaliação entre outros.
- Referência para os critérios: Definidos pelo próprio autor
- Publicação: Artigo publicado em 2002 e vencedor do prêmio “Anpad 2002” na área de Gestão Pública e Governança.

10. Portais de Governo Uma Avaliação na Câmara dos Deputados (Alves, 2012)

- Objetivo: Propor elementos gerais comuns para método de avaliação de portais eletrônicos de governo na perspectiva do usuário externo não especialista e avaliar o Portal de Compras da Câmara dos Deputados
- Objeto analisado: Portal de Compras da Câmara dos Deputados

- Forma de Análise: 13 fornecedores responderam a um questionário que tinha por objetivo fazer uma avaliação do aspecto geral do portal, seguindo critérios da literatura, e do aspecto específico, seguindo critérios da legislação brasileira sobre Licitações. A avaliação foi baseada em três perspectivas:
 - i. Usabilidade: Eficiência, eficácia e satisfação do usuário
 - ii. Conteúdo: Informações que o portal oferece
 - iii. Arquitetura da informação: Disposição do conteúdo
- Referência para os critérios:
 1. Avaliação do aspecto geral: Questionários Sumi, Wammi, Quis e CSUQ
 2. Avaliação do aspecto específico: Legislação sobre Licitações, em especial a Lei nº 8.666/1993.
- Publicação: Livro publicado em 2012 pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

11. Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras (Amorim, 2012)

- Objetivo: Avaliar a relação entre o nível de transparência dos portais eletrônicos e fatores sociais da cidade.
- Objeto analisado: Portais Eletrônicos das 27 capitais brasileiras.
- Forma de Análise: Coleta de informações a respeito de três dimensões, com os respectivos indicadores:
 1. Informações Gerais
 - i. Perfil da cidade: População, IDH, PIB, Analfabetismo, Inserção digital
 - ii. Características do portal: Endereço do portal e de página e transparência
 2. Informações técnicas
 - i. Usabilidade: Sistema de busca, mapa da página, interface
 - ii. Acessibilidade: Idiomas, acesso a portadores de necessidades especiais, eficiência, flexibilidade, código fonte.
 - iii. Hiperlinks: Links para outros órgãos relacionados
 3. Informações e Serviços
 - i. Informações contextuais: Autoridades, Conselhos, Ouvidoria

- ii. Informações institucionais: História da cidade, legislação municipal, programas e projetos, plano diretor.
 - iii. Informações financeiro-orçamentárias: Diretrizes orçamentárias, acompanhamento das receitas e despesas
 - iv. Informações administrativas (processos internos): Decisões, Pronunciamentos, Folha de Pagamento, Licitações.
 - v. Comunicação com o público: Redes sociais, correio eletrônico, agenda pública
 - vi. Responsividade: atendimento online, perguntas e respostas, suporte ao usuário, avaliação dos serviços, acompanhamento das demandas.
- Referência para os critérios:
 1. Avaliação do aspecto geral: Questionários Sumi, Wammi, Quis e CSUQ
 2. Avaliação do aspecto específico: Legislação sobre Licitações, em especial a Lei nº 8.666/1993.
 - Publicação: Tese de Doutorado apresentada em 2012 na Universidade Federal da Bahia

12. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011 (Fundar, 2012)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência das informações orçamentárias, considerando a informação publicada e sua utilidade.
- Objeto analisado: México, Guatemala, Costa Rica, Venezuela e Equador.
- Forma de Análise: A análise se divide em três etapas:
 1. Questionários aplicados aos usuários finais da informação e intelectuais sobre suas percepções.
 2. Avaliação das normas que regem a transparência orçamentária e sua aplicação
 3. Analisar as informações das etapas anteriores, emitir um relatório e dar publicidade.
- Referência para os critérios: Definição do próprio autor.
- Publicação: Trabalho publicado em 2012 pelo “Fundar – Centro de Análisis e Investigación”, do México.

13. Estado brasileiro e transparência – Avaliando a aplicação da lei de acesso à informação (Michener, Moncau e Velasco, 2014)

- Objetivo: Verificar se as entidades públicas estão respondendo efetivamente os pedidos de informação.
 - Objeto analisado: 133 órgãos públicos dos três poderes em 8 estados.
 - Forma de Análise: Sem que os órgãos soubessem que estavam sendo avaliados, foram enviados pedidos de informação a eles. Esse trabalho foi dividido em duas partes:
 1. Geral: Envio de 450 pedidos de acesso à informação os órgãos, abordando 55 temas.
 2. Poder Judiciário: Envio de 260 pedidos a 40 tribunais, abordando 5 temas.
- Os órgãos receberam notas baseadas em 3 métricas:
1. Taxa de resposta: qualquer tipo de comunicação com o demandante que não tenha sido gerada automaticamente.
 2. Taxa de precisão da resposta: avaliação feita por pesquisadores, considerando se a resposta continha de fato correlação e congruência com o pedido de informação.
 3. Prazo de envio da resposta: Contagem de dias entre o envio do pedido e o recebimento da resposta.
- Referência para os critérios: Definição do próprio autor e lei
 - Publicação: Trabalho publicado em 2014 pela FGV.

14. Measuring Transparency (Hollyery, Rosendorff e Vreeland, 2014)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência de governos, considerando as suas informações que são coletadas e disseminadas.
- Objeto analisado: 125 países, entre 1980 e 2010.
- Forma de Análise: Análise feita objetivamente a partir da presença ou não de informações reportadas ao Banco Mundial e publicadas no “World Bank’s World Development Indicators”(WDI) a respeito de 240 variáveis.
- Referência para os critérios: Definição do próprio autor
- Publicação: Artigo publicado em 2014 no periódico “Political Analysis”, da Universidade de Oxford, no Reino Unido.

15. Open Budget Survey 2012 (International Budget Partnership, 2012)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência orçamentária, participação e fiscalização dos países.
- Objeto analisado: 100 países.
- Forma de Análise: Pesquisa baseada em 125 questões relacionadas a 8 fases do orçamento e determinadas também por especialistas do país sendo analisado. Pesquisadores então respondem aos questionários, buscando evidências, como: leis, documentos, entrevistas. As respostas são revisadas por diversos organismos internacionais e é dada a oportunidade de os governantes dos países se manifestarem antes do resultado final.
- Referência para os critérios: Definição do próprio autor
- Publicação: Trabalho publicado em 2012 pela International Budget Partnership

16. Índice de Transparência 2012 - Avaliação dos Portais de Transparência dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Associação Contas Abertas, 2012)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência ativa das contas públicas dos estados brasileiros.
- Objeto analisado: Portais de Transparência dos 26 estados e do Distrito Federal.
- Forma de Análise: A partir dos seguintes critérios:
 1. Conteúdo: Fases da execução orçamentária, licitações e contratos.
 2. Série histórica e frequência de atualização
 3. Usabilidade: interação, formato das informações, facilidade de navegação
- Referência para os critérios: LC 131/2009
- Publicação: Trabalho publicado em 2012 pela Associação Contas Abertas, do Brasil.

17. Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e sub-nacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil (Beghin e Zigoni, 2014)

- Objetivo: Avaliar o impacto da nova legislação brasileira na disponibilidade de dados orçamentários em formato aberto e o impacto que dados abertos podem ter na questão dos direitos humanos no Brasil.

- Objeto analisado: Portais de Transparência dos 26 estados e do Distrito Federal.
- Forma de Análise: A pesquisa se dividiu em duas etapas:
 1. Quantitativa: Questionário com 20 questões relacionadas aos atributos da informação aberta:
 - i. Completa
 - ii. Primária
 - iii. Atual
 - iv. Acessível
 - v. Processável por máquina
 - vi. Não discriminatória
 - vii. Não proprietária
 - viii. Livre de licença
 2. Qualitativa: Pesquisa feita com pessoas que utilizam dados abertos, os transformam e apresentam ao público. O objetivo era avaliar os mesmos oito pontos da etapa quantitativa, além do impacto daquele uso na sociedade.
- Referência para os critérios: 8 princípios para dados abertos estabelecidos pelo *Open Data Handbook*
- Publicação: Trabalho publicado em 2014 pelo INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, do Brasil.

18. Auto avaliação dos sítios eletrônicos da transparência e da fazenda do Estados de Minas Gerais (Controladoria-Geral do Governo de Minas Gerais, 2012)

- Objetivo: Avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicas do estado de Minas Gerais
- Objeto analisado: Portal eletrônico da Secretaria de Fazenda e Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais
- Forma de Análise: A análise foi feita a partir da presença ou não de itens relacionados aos seguintes critérios:
 1. Acessibilidade
 2. Usabilidade
 3. Informações

4. Entendimento

- Referência para os critérios: Modelo de estágios da transparência, definidos por Capelli (2009)
- Publicação: Trabalho publicado em 2012 pela Controladoria-Geral do Governo de Minas Gerais

19. Benchmarking Mexico & Brazil Open Government Website: Model and Metrics (Sandoval-Almazan e Steibel, 2013)

- Objetivo: Comparar as iniciativas de Governo Eletrônico no México e no Brasil.
- Objeto analisado: 59 portais eletrônicos governamentais no México e no Brasil
- Forma de Análise: Presença ou ausência de cinquenta itens, relacionados aos seguintes critérios:
 1. Obrigações legais
 2. Ambiente de dados abertos
 3. Colaboração vertical
 4. Colaboração horizontal
 5. Interface
- Referência para os critérios: Definidos pelo autor.
- Publicação: Artigo publicado em 2013 no periódico “American Journal of Industrial and Business Management”, da Scientific Research.