

Experiência: Portal da Transparência

Controladoria-Geral da União
Presidência da República

Responsável: Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

Equipe: Izabela Moreira Correa, José Geraldo Loureiro Rodrigues e Tereza Cristina Melo Aguiar.

Endereço: SAS, Quadra 1, Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro, sala 1004C
Brasília-DF
Tel.: (61) 3412-6750
e-mail: vania.vieira@cgu.gov.br

Data de início da implementação da experiência: Novembro de 2004

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

O Portal da Transparência, criado em novembro de 2004, tem por objetivo promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social. O Portal viabiliza o acompanhamento efetivo da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, em linguagem simples, navegação amigável e sem necessidade de senhas, de modo que qualquer pessoa possa ter ampla noção sobre como é aplicado o dinheiro público. Estão disponíveis informações exatas, tempestivas e completas sobre recursos transferidos pelo Governo Federal aos outros entes públicos e diretamente ao cidadão; gastos diretos realizados pelo Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal. O Portal da Transparência é hoje o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a toda sociedade, representando, assim, iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

No contexto da Reforma do Estado, os governos passaram a desenvolver portais e sites eletrônicos com o objetivo de reunir, em um único canal, informações governamentais e prestação de serviços públicos. Essas iniciativas aproximaram governo e cidadãos e promoveram maior agilidade e eficiência na prestação de serviços.

Os projetos de Governo Eletrônico caracterizam-se, tradicionalmente, em primeiro lugar, por utilização pelo Estado do ambiente digital e por implementação de serviços que facilitam o funcionamento da máquina administrativa e arrecadatória; em segundo, por disponibilizar serviços de apoio ao cidadão e, em terceiro lugar, por trabalhar o acesso à

informação, não somente como ato de disponibilização, mas como processo de tradução da linguagem de acesso ao cidadão.

O advento desses portais de governo implicou uma revolução na relação Estado-sociedade. Informações gerais de interesse público ganharam ampla publicidade e a obtenção de serviços ficou a um *click* do cidadão.

Esses portais, no entanto, não foram, em sua grande maioria, capazes de assegurar a transparência pública, pois, embora disponibilizem informações, fazem-no, geralmente, de forma fragmentada, pontual e estanque, não permitindo a completa compreensão do conteúdo exposto.

Nesse sentido, visando avançar no processo de publicização da administração pública e construir uma ferramenta de promoção da transparência e de estímulo à participação e ao controle social, a Controladoria-Geral da União (CGU) concebeu o Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), que, em linguagem simples e navegação amigável, sem necessidade de senhas, traz dados e informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos públicos federais, além de orientações que facilitam o entendimento do conteúdo disponível.

O Portal da Transparência, alimentado por diversas fontes de dados, nasceu como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a gestores públicos e cidadãos, representando, assim, iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

DESCRIÇÃO DA INICIATIVA

O Portal da Transparência foi criado em novembro de 2004 para viabilizar o acompanhamento efetivo e facilitado, pelo gestor público e pelo cidadão, da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal. Estão disponíveis informações sobre recursos transferidos pelo Governo Federal aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, no âmbito de programas governamentais ou por meio de convênios; recursos transferidos diretamente ao cidadão; gastos diretos, realizados pelo Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

O Portal traz todos os dados relacionados à execução financeira do SIAFI, além de dados oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.

O Portal da Transparência dispõe, atualmente, de dois grandes tipos de consultas:

- Aplicações diretas: Por essa consulta, podem-se obter informações sobre como são os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.
- Transferências de recursos: Essa consulta permite conhecer como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios, Distrito Federal ou diretamente ao cidadão. É possível consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros.

As consultas a transferências de recursos podem ser realizadas por quatro diferentes modalidades: 1) por estado; 2) por ação de governo; 3) por pessoas jurídicas favorecidas; 4) por pessoas físicas favorecidas. Já as informações sobre as aplicações diretas podem ser

obtidas por meio de seis modalidades: 1) tipo de despesa – elemento da despesa; 2) despesa por órgão – órgão executor; 3) favorecidos – órgãos governamentais; 4) favorecidos – empresas privadas e pessoas físicas; 5) diárias pagas; 6) cartões de pagamento do Governo Federal.

Uma terceira consulta disponível no Portal é a consulta a convênios, a qual permite o acesso a todos os convênios firmados pelo Governo Federal a partir de 1º de janeiro de 1996. O objetivo é permitir o acesso fácil às informações sobre os convênios celebrados pela União, como órgãos ou entidades conveniadas, objeto pactuado, valor repassado e valores liberados.

Além de publicar os dados e informações descritos, o Portal da Transparência disponibiliza um canal de comunicação – o Fale Conosco –, por meio do qual os usuários do Portal podem tirar quais-quer dúvidas com relação à acessibilidade ou ao próprio conteúdo constante no Portal, bem como fazer elogios ou sugestões.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O Portal da Transparência foi criado e implementado com o objetivo de promover e incrementar a transparência dos gastos públicos do Governo Federal brasileiro e de estimular a participação e o controle social. Buscou-se disponibilizar informações exatas, tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações governamentais, de modo que qualquer pessoa pudesse ter a noção mais ampla possível acerca de como é aplicado o dinheiro público. A diretriz que norteou a construção do Portal foi a de possibilitar que o ciclo da execução orçamentária de todos os programas governamentais fosse conhecido em sua totalidade, o que implica a divulgação desde informações sobre o montante de recursos alocados em cada programa até a identificação do beneficiário final da ação, nos casos de transferências de recursos, ou do fornecedor do bem ou serviço contratado pela administração, nos casos de aplicações diretas.

Com a implantação de um governo transparente, pretendia-se não só compartilhar com a sociedade informações sobre a exata destinação dos recursos públicos, permitindo-lhe conhecer as prioridades de alocação e avaliar a eficácia e a eficiência desse gasto, mas também estimular a participação e o controle social sobre a aplicação desses recursos.

Ademais, visava-se potencializar o conhecimento dos próprios gestores públicos, em especial os gestores estaduais e municipais, sobre a execução de programas e ações do Governo Federal e a aplicação de seus recursos, o que adquire particular relevo na implementação de políticas descentralizadas.

Público-alvo da iniciativa

O principal público-alvo do Portal da Transparência é o cidadão. Com acesso irrestrito a todos os dados da execução financeira dos programas do Governo Federal, os cidadãos podem obter informações relevantes que lhes possibilitam acompanhar a aplicação dos recursos públicos e exercer efetivamente o controle social.

O Portal da Transparência atende, também, a outros públicos igualmente importantes, como parlamentares, magistrados, promotores, mídia, organizações não-governamentais, entidades privadas, bem como gestores estaduais e municipais e gestores federais, que utilizam a ferramenta para obter acesso mais rápido, fácil e completo às informações sobre a execução orçamentária do Governo Federal, entre tantos outros. O Portal disponibiliza, por exemplo, sistema de buscas e consultas que permite, inclusive, análises comparadas.

Concepção e trabalho em equipe

A promoção da transparência e o estímulo à participação da sociedade na gestão pública constituem princípios basilares da administração pública contemporânea e representam instrumento eficiente na concepção e na implementação de políticas públicas.

Orientada por essa premissa, e tendo em vista a reivindicação crescente da própria sociedade por acesso à informação sobre os gastos públicos, a Controladoria-Geral da União iniciou, em 2004, com o apoio do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), estudos para definir a estratégia de divulgação das informações relativas às transferências de recursos federais. O objetivo inicial era o de divulgar a destinação dos recursos orçamentários e extra-orçamentários referentes a programas e ações do governo.

Como resultado do amplo debate que se instalou sobre a possibilidade e a forma de se publicar essas informações, surgiu, então, a idéia de se criar um Portal da Transparência que disponibilizasse, de maneira simples e acessível, não só informações sobre as transferências de recursos federais, mas também sobre as aplicações diretas do Governo Federal.

Nesse momento, uma das questões mais relevantes que teve de ser enfrentada foi a obtenção, pela CGU, das bases de dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal, as quais deveriam, ainda, ser atualizadas periodicamente.

Vale ressaltar que, durante todo o desenvolvimento do Portal da Transparência, a CGU contou também com a participação e com o apoio de diversos ministérios que atuam como gestores dos programas cujas informações foram publicadas no Portal.

Ações e etapas da implementação

A implementação do Portal da Transparência deu-se em quatro etapas, cada uma delas com o objetivo de aprimorar a acessibilidade e a compreensão de conteúdo disponível no Portal. Os trabalhos desenvolvidos em todas essas etapas contaram com amplos debates realizados no âmbito da Controladoria-Geral da União e com a contribuição de diversos gestores públicos e cidadãos que enviaram manifestações por meio do Fale Conosco do Portal.

A primeira etapa, que ocorreu em novembro de 2004, consistiu na disponibilização da consulta “transferências de recursos”, por meio da qual foram publicados na internet registros de todas as transferências de recursos do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios, bem como das descentralizações diretas aos cidadãos, decorrentes da execução de programas de governo.

A segunda etapa consistiu na criação da consulta “aplicações diretas”, lançada em junho de 2005. Nessa fase, permitiu-se o acesso aos registros referentes a gastos, despesas e pagamentos diretos, tais como contratação de obras e compras, realizados por todas as áreas do Governo Federal. Nessa etapa, foram incluídas no Portal as modalidades de consultas por tipo de despesa (elemento de despesa) e de despesa por órgão (órgão executor).

A terceira etapa, implementada em dezembro de 2005, disponibilizou à sociedade informações sobre os gastos feitos com os Cartões de Pagamento do Governo Federal – CPGF. Esses cartões são utilizados por todos os órgãos da administração direta do Governo Federal para pequenas aquisições de bens e serviços de pronto pagamento e de entrega imediata, caracterizados como suprimento de fundos e realizados em estabelecimentos afiliados.

Ao final da terceira etapa, foram disponibilizados mais de 300 milhões de registros, que contêm, inclusive, nomes dos favorecidos e abrangem valores referentes ao período de janeiro de 2004 a dezembro de 2005, assim distribuídos:

Tipo de consulta	Quantidade de registros	Valor
Transferência de recursos	303.272.102	RS 237.721.369.084,72
Aplicação direta	10.530.501	RS 1.738.662.878.201,69
Cartões de pagamento	60.774	RS 22.851.028,19
Total geral	313.863.377	RS 1.976.407.098.314,60

Atenta às solicitações dos usuários e ao acompanhamento das dúvidas recebidas pelo Fale Conosco, a CGU vem promovendo diversas medidas no Portal da Transparência, que podem ser definidas como sua quarta fase de implementação: inserção de novos dados; inclusão de novas modalidades de consultas; disponibilização de interface mais moderna e amigável e de conceitos e orientações que permitam melhor compreensão do conteúdo contido no Portal.

No intuito de possibilitar aos cidadãos e gestores públicos conhecimento mais específico sobre os programas do governo, sobre termos técnicos da área de orçamento, bem como sobre formas de exercício do controle social, foram acrescentados quatro novas seções ao Portal da Transparência: 1) Aprenda Mais; 2) Glossário; 3) Participação e Controle Social; 4) Perguntas Frequentes.

Objetivando aprimorar o Portal da Transparência como porta de entrada para a obtenção de informações sobre os gastos públicos do Governo Federal, foi disponibilizada a modalidade de consulta a convênios, que traz informações detalhadas sobre todos os convênios firmados pelo Governo Federal, a partir de 1996, como objeto do convênio, órgãos concedente e conveniado, valor do convênio, montante pactuado e data da última liberação de recursos.

Vale registrar que, recentemente, no intuito de automatizar o acesso às informações sobre liberação de recursos federais por meio de convênios, foi implantado sistema push1 que envia mensagens automáticas, aos e-mails cadastrados no site, com informações sobre repasses de recursos realizados pelo Governo Federal. Dessa forma, cidadãos, gestores públicos, organizações não-governamentais, empresas e demais interessados podem receber informações atualizadas sobre os convênios de seu interesse.

Recursos Utilizados

O Portal da Transparência foi concebido por um grupo de trabalho, constituído no âmbito da Controladoria-Geral da União, composto por sete membros da alta administração do órgão e servidores especializados na área de sistemas de informação. Além disso, foi desenvolvido em parceria com o Serpro e contou com a colaboração dos diversos ministérios e órgãos da administração pública federal para disponibilização de informações. Relativamente às tecnologias da informação utilizadas para a criação do Portal da Transparência, foram desenvolvidos programas em linguagem ASP com banco de dados SQL Server e foram gastos cerca de dez meses para conclusão da primeira versão do Portal. O Portal da Transparência, como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal, permite até mil consultas simultâneas. Os dados sobre convênios,

contidos no Portal, são atualizados semanalmente, ao passo que os demais dados são atualizados mensalmente.

Para o desenvolvimento da fase inicial do Portal foram investidos, aproximadamente, R\$ 300 mil do orçamento da Controladoria-Geral da União.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

A criação do Portal da Transparência não se constituiu tarefa fácil. Alguns obstáculos tiveram de ser vencidos para que o site entrasse no ar e observasse as diretrizes que haviam sido estabelecidas, como facilidade de acesso, utilização de linguagem cidadã, navegação simplificada e informações tempestivas e confiáveis.

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização das informações a serem divulgadas, informações não registradas em sistemas de tecnologia de informação, sigilo de dados e de informações previsto em normativos e informações e dados inconsistentes foram enfrentados.

Assim, tendo em vista a complexidade de sua criação, e, ao lado disso, o pequeno montante de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos utilizados para a sua construção, bem como o pouco tempo empregado no seu desenvolvimento, pode-se considerar que a CGU utilizou-se de forma bastante eficiente dos recursos disponíveis para a presente iniciativa.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

O monitoramento do Portal da Transparência é feito por um programa que fornece diversos dados sobre a navegação dos usuários, permitindo histórico anual, mensal e diário do número de visitantes, quantidade de páginas visitadas, áreas mais visitadas, duração das visitas, dias da semana e horários de maior pico, bem como o local de origem dos visitantes, entre outros dados. Com informações quantitativas e qualitativas detalhadas, é possível conhecer o perfil do usuário, identificar se o Portal está conseguindo atingir seu público-alvo e seus objetivos e, a partir dessas informações, promover melhorias.

Da mesma forma, o Fale Conosco do Portal da Transparência tem-se revelado uma ferramenta de monitoramento de alta relevância para o aprimoramento do Portal. Por meio desse canal de comunicação, é recebida uma média de 160 e-mails mensais, todos devidamente respondidos por uma equipe da CGU. Os dados dos e-mails enviados, assim como os de seus remetentes, são catalogados em um banco de dados, periodicamente analisados, resultando em informações valiosas para a promoção de alterações que visam agregar informações e funcionalidades ao Portal da Transparência. A título de exemplo, vale mencionar que as perguntas frequentes, inseridas no site, foram elaboradas com base nas mensagens dos cidadãos ao Fale Conosco do Portal.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Atualmente, o Portal conta com mais de 545 milhões de informações, envolvendo a aplicação de recursos federais superiores a R\$ 3,35 trilhões e, desde a sua implantação, em novembro de 2004, o Portal da Transparência contabiliza um total aproximado de 1.130.000 visitas, o que corresponde a cerca de 1.160 visitas/dia. A cada visita, o usuário costuma acessar, em média, 26 páginas do site, na busca de informações detalhadas sobre a destinação dos recursos públicos federais. Importante destacar que, após as diversas

alterações promovidas no Portal da Transparência, explicitadas no item “Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados”, foi significativo o aumento no número de visitas recebidas. Enquanto no período de janeiro a julho de 2006, a média de visitas mensais era de 24.365, no ano de 2007, para o mesmo período, a média foi de 58.015 visitas, demonstrando aumento de cerca de 238%.

A consulta a convênios vem-se apresentando como uma das consultas mais acessadas pelos gestores públicos e pelos cidadãos para o acompanhamento das verbas federais repassadas a estados e municípios via convênio. Atualmente, o Portal conta com mais de 6.000 cidadãos cadastrados para o acompanhamento de convênios.

LIÇÕES APRENDIDAS

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização dos dados e das informações a serem divulgados, informações não registradas em sistemas de tecnologia de informação, questões de sigilo e informações e dados inconsistentes foram alguns deles. Mas esses problemas foram superados com o apoio e a cooperação dos diversos órgãos e entidades que detêm informações publicadas no Portal ou que administram sistemas dos quais essas informações são extraídas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministério do Desenvolvimento Social; o Banco do Brasil; e a Caixa Econômica Federal. Outros problemas foram detectados a partir dos mecanismos de monitoramento do Portal da Transparência, mencionados na seção anterior. Constatou-se que muitos cidadãos apresentavam dúvidas sobre os programas do Governo Federal, além dos termos utilizados pelo Portal e, por diversas vezes, encontravam dificuldades de navegação. Dessa forma, o Portal passou a contar com a seção “Aprenda mais”, que foi dividida em três categorias: “Aprenda sobre os programas de governo”, “Glossário” e “Aprenda a fiscalizar”.

Na seção denominada “Aprenda sobre os programas de governo”, o cidadão pode aprender mais sobre os diversos programas do Governo Federal, com informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados relativos a cada programa do governo, elaboradas de forma simples e clara. Em “Glossário”, encontram-se definições de diversos conceitos básicos amplamente utilizados ou correlatos ao Portal da Transparência. Por fim, na seção “Aprenda a fiscalizar” foi disponibilizado, em linguagem simples e concisa, um conjunto de procedimentos de fiscalização utilizados pelos auditores da Controladoria-Geral da União na fiscalização dos programas do Governo Federal.

Não menos importante que as alterações acima mencionadas foi a alteração do layout do Portal da Transparência. Implementado em novembro de 2006, o Portal era, em seu lançamento, pouco amigável e continha escassas orientações para que os cidadãos pudessem compreender seu objetivo, as origens de seus dados e como utilizar as informações obtidas. O novo layout, mais intuitivo, oferece ao usuário do Portal melhores condições de lançar mão das diversas informações ali disponíveis.

Fatores críticos de sucesso

Para que o Portal pudesse atingir todos os seus objetivos, foi necessário agregar e disponibilizar o maior número possível de dados em um mesmo banco e, além disso, fazer com que esses dados se transformassem em informações ao maior número de cidadãos possível. Dessa forma, foi preciso obter acesso às bases de dados do Governo Federal e

autorização para a publicação das informações sobre execução orçamentária que, anteriormente à criação do Portal da Transparência, só podiam ser acessadas no SIAFI por servidores cadastrados.

Para que essa iniciativa pudesse obter o sucesso alcançado, as condições presentes no momento em que foi criada contribuíram de forma determinante para o seu êxito, pois a sua construção deu-se no início de um novo Governo, cujo programa tinha, entre suas principais diretrizes, o compromisso com uma gestão transparente e participativa. Nesse contexto, eventuais resistências de alguns grupos à ampla transparência proposta para o Portal foram minadas e obteve-se mais facilmente o apoio de outros órgãos e o reconhecimento da relevância da iniciativa.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O ineditismo do projeto decorre do fato de que, no Brasil, embora o acesso a informações públicas esteja previsto na Constituição Federal, o caminho para se obter esses dados é, por vezes, difuso e complexo e a linguagem utilizada, inacessível ao cidadão comum.

A proposta do Portal da Transparência, desenvolvido pela CGU, traz como principal diferença, em relação a outras formas de divulgação das informações governamentais, a consolidação de informações exatas, tempestivas e completas sobre programas e ações de governo em um único site e a adequação das informações técnicas a uma linguagem de fácil compreensão pela população em geral.

Ademais, o site apresenta navegação amigável e dispensa o uso de senha de entrada, o que representa condição indispensável para conferir maior transparência aos atos da administração pública. Deve-se registrar que o Portal da Transparência tem sido amplamente divulgado e, desde a sua criação, já estimulou a implementação de iniciativas semelhantes em governos estaduais e municipais, como o Portal da Prefeitura de São Carlos (criado em abril de 2005) e o da Prefeitura de Itaúna - MG (criado em abril de 2006); o Governo Transparente - Mato Grosso (criado em novembro de 2006); e o Portal da Transparência de Pernambuco (criado em março de 2007). Isso permite concluir que o Portal da Transparência não só se mostra como iniciativa inovadora, mas, também, possui verdadeiro potencial em ser adaptado a outras situações e contextos.