

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

JOSIAS FERNANDES ALVES

**AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA
EM PORTAIS DE MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS
À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Varginha/MG
2019

JOSIAS FERNANDES ALVES

**AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA EM
PORTAIS DE MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS
À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Adílio Renê Almeida Miranda

Coorientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues de Souza

Varginha/MG
2019

JOSIAS FERNANDES ALVES

**AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA EM PORTAIS DE MUNICÍPIOS DE
MINAS GERAIS À LUZ DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

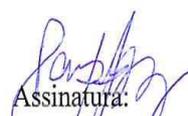
A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 18/12/2019.

Prof. Dr. Adílio Renê Almeida Miranda
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG


Assinatura:

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues de Souza
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG


Assinatura:

Prof. Dr. Weslley Carlos Ribeiro
Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG


Assinatura:

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
Escola de Administração de Empresas – EAESP-FGV


Assinatura:

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Alves, Josias Fernandes.

A474a Avaliação da transparência ativa em portais de municípios de Minas Gerais à luz da Lei de Acesso à Informação / Josias Fernandes Alves. - Varginha, MG, 2019.

197 f. : il. -

Orientador: Adílio Renê Almeida Miranda.

Coorientador: Paulo Roberto Rodrigues de Souza.

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2019.

Bibliografia.

1. Direito à informação. 2. Transparência na administração pública. 3. Responsabilidade - Administração pública. I. Miranda, Adílio Renê Almeida. II. Souza, Paulo Roberto Rodrigues de. III. Título.

CDD – 352

Dedico aos meus pais, Vera e Vilson, que embora não tiveram a oportunidade de ir além do ensino fundamental, incentivaram e apoiaram decisivamente a minha formação, fazendo-me acreditar que “quando se nasce pobre, estudar é o maior ato de rebeldia contra o sistema” (frase de autoria desconhecida).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, dou graças a Deus, pela vida.

Meus agradecimentos especiais ao meu orientador Prof. Adílio Renê Almeida Miranda e ao coorientador Prof. Paulo Roberto Rodrigues de Souza, pela competência, dedicação, presteza, compreensão e parceria, no processo de construção desta pesquisa.

Aos demais membros da banca, professores Marco Antônio Carvalho Teixeira (EAESP-FGV) e Weslley Carlos Ribeiro, meu sincero “muito obrigado” pelas valiosas contribuições, que enriqueceram o conteúdo e deram mais rigor científico à metodologia deste estudo.

Faz-se necessária a ressalva de praxe, mas imprescindível, quanto à responsabilidade exclusiva do autor em relação às limitações e lacunas, que certamente persistiram no resultado final, a despeito dos esforços empreendidos para tentar fazer o melhor.

Agradeço a todos os professores e colegas da turma 2017 do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade (PPGPS), pelos conhecimentos multidisciplinares, reflexões e debates sempre enriquecedores, além da agradável convivência. Também aos integrantes da Direção da Universidade, da Coordenação do curso, demais professores, servidores administrativos e colaboradores do *campus* da Unifal em Varginha.

Minha gratidão aos familiares e amigos, em especial Alexandre Assad de Moraes, Luziana Karla Braga de Souza e minha companheira Giovana Calegari Claudino, cujo incentivo para participar do processo seletivo foi decisivo, num período em que pensava que não seria capaz. Agradeço também ao meu filho Miguel, por compreender os momentos privados de sua convivência, em função dos estudos.

A Helena Calegari e Luciano Bressan, agradeço pela hospitalidade e pela vista inspiradora do mar da Santa e bela Catarina, durante parte do período de coleta de dados para esta pesquisa.

Ao amigo Luís Fernando Fracassi, profissional *expert* em informática e números, expresso minha gratidão pela inestimável e generosa contribuição. Meus agradecimentos também a Edwan Fernandes Fioravante, Éverton de Oliveira Rocha e Sueli Cristina Ângela, competentes servidores da Fundação Estadual do Meio Ambiente, pela valiosa colaboração.

Agradeço também aos seguintes alunos da disciplina "Sistemas de Informação no Setor Público", ministrada pelo Prof. Paulo Roberto, do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia, que colaboraram na coleta de parte dos dados: Ageu Souza, Alexandre Dominciano, Ana de Souza, André de Carvalho, Andrisa da Silva, Brenda Oliveira, Danielle Oliveira, Dayane de Moraes, Elidiane de Jesus, Gabriel Venâncio, Gabriel Costa, Gustavo Oliveira, Karina Moreira, Larissa Silveira, Leandro Castanho, Maycon Pereira, Rayane Benvinda, Stephanie Batista, Tábata Braga e Vitória da Silva.

Meu singelo reconhecimento aos ex-presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, cujos governos investiram em políticas de inclusão e expansão do ensino superior público, criando 18 novas universidades federais e 173 *campi* universitários, quase duplicando o número de alunos matriculados, entre 2003 e 2014, o que tornou possível a realização do sonho de milhares de jovens de ingressar num curso superior. A Unifal primeira unidade de uma Universidade pública e gratuita em Varginha, assim como esse curso de pós-graduação, certamente, não existiriam não fossem esses investimentos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Finalmente, agradeço ao presidente da FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais, Luis Antonio Boudens e demais membros da Diretoria daquela entidade, aos 27 sindicatos estaduais e, principalmente, a todos os policiais federais sindicalizados do Brasil, pelo suporte financeiro, sem o qual não teria sido possível concluir o curso.

“A opacidade do poder é a negação da democracia.”

(Norberto Bobbio, 1992)

RESUMO

Transparência ativa é uma das dimensões da transparência pública, prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI), vigente desde 2012, que impõe o dever a todos os órgãos públicos de divulgar informações governamentais não protegidas por sigilo, independente de solicitação. Este estudo avalia os portais de transparência dos sítios de 197 municípios do Estado de Minas Gerais, com população superior a 10 mil habitantes, de acordo com as exigências da LAI e dos princípios de dados abertos governamentais. A partir do Índice Geral de Transparência Ativa (IGTA) de cada portal, calculado através da metodologia desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas, é apresentada a nota média das 13 regiões geográficas do Estado e elaborado um *ranking* geral dos municípios da amostra. O IGTA é confrontado com os índices de transparência ativa medidos por duas abrangentes avaliações: o Ranking Nacional de Transparência (RNT), do Ministério Público Federal (MPF), e da Escala Brasil Transparente (EBT), da Controladoria-Geral da União (CGU). Os resultados evidenciam baixos índices de transparência da maioria dos portais, a disparidade entre as notas e melhor avaliação dos municípios mais populosos.

Palavras-chave: Direito à informação. Transparência pública. Transparência ativa. Lei de Acesso à Informação. Governos locais.

ABSTRACT

Active transparency is one of the dimensions of public transparency provided by Brazilian Law on Access to Public Information, *Lei de Acesso à Informação* (LAI) in Portuguese, valid since 2012, that imposes the duty on all public agencies to disclose government information not protected by confidentiality, regardless of solicitation. This study evaluates the degree of website transparency of 197 municipalities in Minas Gerais State, with population over 10,000 inhabitants, according to requirements of the LAI and the Open Government Data (OGD) principles. From the Active Transparency General Index (IGTA) of each website, calculated using the methodology developed by the Public Transparency Program of Fundação Getúlio Vargas in Rio de Janeiro (FGV/RJ), is presented the average of the 13 Geographic Regions of the State and is prepared a general ranking of the sample cities. IGTA is confronted with the degree of active transparency measured by two comprehensive official ratings: the National Transparency Ranking (RNT), performed by Federal Public Prosecution (*Ministério Público Federal-MPF*) and the Transparent Brazil Scale (EBT), by the Comptroller General's Office (*Controladoria-Geral da União-CGU*). The results demonstrate low transparency indices of most websites, as a disparity between grades evaluation of the most populous municipalities.

Keywords: Right to information. Public transparency. Active transparency. Law on Access to Public Information. Local government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Principais elementos do conceito de transparência pública.....	57
Figura 2 - Relação dos princípios com itens avaliados	137
Gráfico 1 - Difusão de leis de acesso à informação no mundo.....	40
Gráfico 2 - Visitas ao Portal de Transparência da União	60
Gráfico 3 - Média mensal de visitas ao Portal de Transparência da União	60
Gráfico 4 - Indicadores de Transparência Ativa por nº de municípios	101
Gráfico 5 - Indicadores de Transparência Ativa por % de municípios	102
Gráfico 6 - Notas gerais e de transparência ativa e passiva da EBT 360º por RGI	115
Gráfico 7 - Avaliação de transparência ativa EBT 360 por regiões.....	115
Gráfico 8 - Notas das avaliações do RNT, por médias nos estados e capitais.....	120
Gráfico 9 - Média do RNT dos 853 municípios por RGI.....	121
Gráfico 10 - Média do RNT de municípios com mais de 10 mil hab. por RGI.....	122
Gráfico 11 - Média do RNT de 197 municípios com mais de 10 mil hab. por RGI.....	123
Gráfico 12 - Média do IGTA por Região Geográfica Intermediária.....	142
Gráfico 13 - Nota de estrutura organizacional por região	145
Gráfico 14 - Nota de transferências e repasses por região	146
Gráfico 15 - Nota de despesas por região	147
Gráfico 16 - Nota de licitações e contratos por região	148
Gráfico 17 - Nota de programas e ações por região	149
Gráfico 18 - Nota de perguntas mais frequentes por região	150
Gráfico 19 - Notas de completude por regiões	152
Gráfico 20 - Nota de processabilidade por região.....	153
Gráfico 21 - Nota de acessibilidade por região.....	154
Gráfico 22 - Nota de tempestividade por região	154
Gráfico 23 - Nota de Licença livre por região	155
Gráfico 24 - Nota de não discriminação por região	156
Gráfico 25 - Notas de princípios de dados abertos por região.....	157
Gráfico 26 - Distribuição de municípios por faixas de IGTA	163
Gráfico 27 - IGTA de municípios com até 100 mil habitantes.....	165
Gráfico 28 - IGTA de municípios com mais de 100 mil habitantes	165

Gráfico 29 - Indicadores do IGTA x EBT x RNT	167
Mapa 1 - Classificação Global do Direito à Informação	40
Mapa 2 - Panorama das três avaliações da EBT nos municípios	110
Mapa 3 - Faixas de notas dos municípios na EBT-360°	113
Mapa 4 - Avaliações do RNT por faixas de notas	119
Mapa 5 - Regiões Geográficas Intermediárias do Estado de Minas Gerais	128
Quadro 1 - Principais normas de transparência e acesso à informação.....	47
Quadro 2 - Definições dos princípios de Governo Aberto	67
Quadro 3 - Relação dos princípios dos dados abertos com a LAI	70
Quadro 4 - Definição de termos da LAI	79
Quadro 5 - Estudos anteriores sobre aplicação da LAI em municípios	95
Quadro 6 - Critérios e itens de transparência ativa da EBT 360°.....	112
Quadro 7 - Critérios de avaliação do Ranking Nacional de Transparência.....	117
Quadro 8 - Critérios de avaliação e pontuação da completude dos dados	135
Quadro 9 - Definições e pesos dos princípios de dados abertos	136
Quadro 10 - Princípios de governo aberto por itens avaliados	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - LAI nos dez melhores e dez piores países	41
Tabela 2 - Notas dos municípios avaliados pela EBT 360°	114
Tabela 3 - Classificação de municípios por tamanho populacional	128
Tabela 4 - Número de municípios por região, população e amostragem	132
Tabela 5 - Médias do IGTA por Região Geográfica Intermediária	143
Tabela 6 - Indicadores de transparência ativa em municípios mineiros.....	151
Tabela 7 - <i>Ranking</i> geral do IGTA da amostragem de municípios.....	158
Tabela 8 - Município mais populoso e com o menor IGTA por região	161
Tabela 9 - IGTA médio por faixa populacional.....	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CETIC.br	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGU	Controladoria-Geral da União
AIE	Access Info European
CLD	Center for Law and Democracy
DOU	Diário Oficial da União
EBT/CGU	Escala Brasil Transparente da CGU
EGD	Estratégia de Governança Digital
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGTA	Índice Geral de Transparência Ativa
LAI	Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000
MG	Estado de Minas Gerais
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Open Government Partnership (Parceria para o Governo Aberto)
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTB/FGV	Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas
RTI	Right to Information Rating (Classificação do Direito à Informação)
RNT/MPF	<i>Ranking</i> Nacional da Transparência do MPF
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	OBJETIVOS.....	25
1.1.1	Objetivo geral.....	25
1.1.2	Objetivos específicos.....	26
1.2	JUSTIFICATIVA.....	26
2	REFERENCIAL TEÓRICO	33
2.1	ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA.....	34
2.2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	48
2.3	DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS.....	62
3	APLICAÇÃO DA LAI NOS MUNICÍPIOS	78
3.1	ESTUDOS ANTERIORES SOBRE TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS....	93
3.2	Escala Brasil Transparente (EBT).....	106
3.3	<i>Ranking</i> Nacional da Transparência (RNT).....	116
3.4	Índice de Transparência da Associação Contas Abertas.....	123
4	METODOLOGIA	126
4.1	ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	126
4.2	PERFIL DA AMOSTRA.....	127
4.3	COLETA E TRATAMENTO DE DADOS.....	133
4.4	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E PONTUAÇÃO.....	134
4.5	CÁLCULO DO ÍNDICE GERAL DE TRANSPARÊNCIA (IGTA).....	139
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	142
5.1	MÉDIAS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS.....	142
5.2	COMPLETUDE DE INFORMAÇÕES.....	144
5.2.1	Estrutura organizacional.....	144
5.2.2	Transferências e repasses.....	145

5.2.3	Registro de despesas	146
5.2.4	Licitações e contratos.....	147
5.2.5	Programas e ações.....	148
5.2.6	Perguntas mais freqüentes	149
5.3	APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DOS DADOS ABERTOS	152
5.3.1	Princípio da processabilidade	153
5.3.2	Princípio da acessibilidade	153
5.3.3	Princípio da tempestividade	154
5.3.4	Princípio da licença livre.....	155
5.3.5	Princípio da não-discriminação	156
5.4	RANKING GERAL DE MUNICÍPIOS	157
5.5	RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES IGTA X EBT 360° X RNT	167
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
	REFERÊNCIAS	179

1 INTRODUÇÃO

Transparência não é um conceito recente e está associado ao conhecimento e ao poder. Francis Bacon (1561-1626), filósofo, político e ensaísta, no célebre aforismo, dizia que "knowledge and power meet in one", traduzido correntemente como "saber é poder" (BACON, 2007). No mesmo sentido, o matemático, filósofo e teórico político Thomas Hobbes (1588-1679), na obra *Leviatã*, escreveu que "conhecimento é poder".

O inglês Jeremy Bentham (1748-1832), também filósofo, afirmou que o segredo é instrumento de conspiração e, como tal, "nunca deve ser o sistema de um governo regular" (MEIJER, 2014). Bem antes deles, Platão (430-347 a.C) já defendia a idéia do estreito vínculo entre a informação, que leva ao conhecimento, e o poder. Mais recentemente, o pensador francês Michel Foucault também abordou a relação do poder com o saber (FOUCAULT, 2013).

Todo cidadão bem informado detém um poder político, que se constrói através da participação democrática. Esse poder vai muito além de votar e escolher representantes. Também se traduz em ações de monitoramento, fiscalização, avaliação e interferência no poder político e na gestão pública. Tais ações só se tornam possíveis através do acesso à informação. Quem não sabe o que acontece na sua comunidade, cidade ou país não tem condições de participar, fiscalizar ou criticar qualquer processo decisório, seja no planejamento, execução ou avaliação de uma política pública.

O exercício do poder demanda informação, razão pela qual se afirma que "informação é poder, ou mais que isso, é fator multiplicador e também medida de avaliação do poder" (DIZARD, 1982 *apud* SILVEIRA, 2000, p. 80). Para Thomas Jefferson (1743-1826), terceiro presidente e redator da Declaração de Independência dos EUA, "a melhor maneira de aperfeiçoar as imperfeições da democracia é aumentando a quantidade e a qualidade das informações à disposição do povo (SILVEIRA, 2000, p. 86).

Transparência e acesso à informação pública são considerados princípios e direitos humanos universais, consolidados em declarações, tratados e acordos internacionais, essenciais para o fortalecimento da democracia. Tanto é assim que a Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil surgiu num contexto de regulamentação desse direito em diversos outros países.

O estudo "As pedras angulares para a promoção do conhecimento inclusivas: acesso à informação e ao conhecimento, liberdade de expressão e ética na Internet global",

elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2017) apresenta a compilação das atuais tendências, perspectivas e posições em debates nos organismos internacionais sobre questões-chaves relativas à Internet para sociedades do conhecimento.

A pesquisa, que envolveu sociedade civil, academia, setor privado, comunidade técnica, organizações intergovernamentais e os 195 Estados-membros da Unesco, apontou o acesso à informação como uma dessas quatro pedras angulares para a promoção de sociedades do conhecimento inclusivas. As outras três foram liberdade de expressão, privacidade e as dimensões éticas da sociedade de informação. Entre outras recomendações para que os países possam melhorar o acesso à informação e ao conhecimento, o estudo recomenda:

Defender políticas de TIC que expandam o acesso, orientadas por princípios de governança que garantam abertura, transparência, *accountability*, multilinguismo, inclusão, igualdade de gênero e participação civil, incluindo jovens, pessoas com deficiência e grupos marginalizados e vulneráveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2017, p. 36).

A previsão legal de dar amplo acesso ao cidadão às informações de interesse geral é um instrumento de política pública, através do qual o Estado se dispõe a compartilhar o poder político com a sociedade. Para além de mais um canal formal de exercício democrático, este direito torna possível o acesso direto, contínuo e imediato do cidadão aos dados orçamentários, prestação de contas, licitações e contratos, remuneração de servidores e agentes políticos, assim como a planos, programas, obras e ações políticas públicas, dentre outras informações.

Promoção de transparência e de acesso à informação pública também está diretamente associado ao combate à corrupção. Cidadãos bem informados têm melhores condições de fiscalizar a execução de políticas e aplicação de recursos públicos, além de reivindicar mais eficiência e racionalidade na prestação de serviços essenciais, como saúde, saneamento básico, educação e segurança.

No último *ranking* do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), divulgado em 2018, realizado pela ONG Transparência Internacional (TI), o Brasil apresenta a pior nota desde 2012, quando atingiu 43 pontos, caindo da 96ª para a 105ª posição, com 35 pontos. Entre os 32 países americanos, o Brasil ocupa a 20ª posição. Em 2012, estava na 12ª. O IPC, criado em 1995, é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção

no mundo, que reúne resultados de 180 países. “A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado muito corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro” (TI, 2019).

Pesquisas que analisam relatórios de fiscalização dos municípios por sorteios públicos, realizados pela CGU desde 2003 – considerada a mais ampla e longa base de dados sobre a implementação de programas federais em municípios brasileiros – indicam a ocorrência de irregularidades por corrupção e também decorrentes de má gestão (ARANHA, 2012; FERRAZ, 2008; GOMES, 2013; MELO, 2010).

Atualmente, a noção de transparência está ligada à obrigação do governo de divulgar informações públicas acessíveis a qualquer cidadão, de forma espontânea, (transparência ativa) e também de atender aos pedidos quando provocado (transparência passiva). Na definição da própria LAI, transparência ativa é aquela quando as informações são disponibilizadas independentemente de requisição por parte do cidadão.

O conceito de transparência tornou-se fundamental na discussão sobre *accountability*, responsividade, prestação de contas e a relação entre representantes e representados no regime democrático (BATISTA, 2017).

A Lei nº 12.527/11, a LAI, sancionada em 18/11/2011 e em vigor desde 16/05/2012, com 23 anos de atraso, veio regulamentar o direito de acesso à informação, previsto na Constituição Federal (CF) de 1988, tornando-se uma das principais ferramentas de política pública para promoção de transparência, fiscalização, controle social e participação cidadã sobre a gestão pública.

Três anos antes da LAI, a Lei Complementar nº 131/2009, chamada “Lei da Transparência” alterou a LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), antes da popularização da Internet, com o objetivo de promover a publicidade da gestão fiscal através de “meios eletrônicos de acesso público”. A lei passou a exigir que União, Estados, Distrito Federal e Municípios divulguem, em tempo real, nos seus portais eletrônicos, “informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2009).

Considerada um marco histórico no lento processo de mudança da cultura de sigilo para a cultura transparência da administração pública no Brasil, a LAI complementa o conjunto normativo sobre a transparência pública. Para o Ministério Público Federal (MPF), a lei prevê uma série de dispositivos que podem representar “uma revolução no controle dos gastos públicos” (BRASIL, 2015a).

No entanto, passados mais de sete anos de sua vigência, constata-se que o cumprimento mais amplo da LAI se deu no âmbito da União e Estados, embora ainda não plenamente. Alguns órgãos do Judiciário, Legislativo e do Ministério Público ainda se mostram resistentes a adotar e aplicar todas as ferramentas exigidas pela legislação.

A ONG Artigo 19 Brasil (2016), entre vários estudos de monitoramento de aplicação da LAI por órgãos públicos municipais, estaduais e federais, analisa o grau de transparência ativa e passiva dos 27 Tribunais de Justiça Estaduais, cujos resultados reforçam as conclusões de outras pesquisas, como de Michener (2016), que indicam porque o Judiciário “tem sido visto historicamente como o Poder mais fechado e opaco, distanciando-se daqueles que buscam sua atuação para a proteção de direitos” (ARTIGO 19 BRASIL, 2016, p.45).

Nas esferas dos executivos estaduais e principalmente municipais, o comprometimento com o acesso à informação ainda é incipiente. Pesquisa sobre a transparência local no Brasil, que avalia a aplicação da LAI nos estados e 52 maiores cidades brasileiras, incluindo a capital e o segundo maior município de cada unidade da federação, além do Distrito Federal, parte do pressuposto que os estados e municípios de grande porte apresentam melhor estrutura para cumprimento da lei, tornando-se exemplo para pequenos e médios municípios menores, que possivelmente “tenham níveis ainda mais baixos de transparência” (MICHENER, 2016, p. 20).

No sistema federativo brasileiro, os municípios são responsáveis pela execução de grande parte das políticas públicas e são os entes que mantêm as relações mais próximas e diretas com os cidadãos. Apesar desta proximidade, é justamente no âmbito municipal que o poder público enfrenta os maiores desafios para aprimorar a transparência, através da disponibilização e do acesso às informações públicas.

De acordo com Michener (2016), o foco da maioria dos estudos acadêmicos sobre transparência realizados no Brasil são órgãos estaduais, citando como exceções as pesquisas de Figueiredo e Gazoni (2016); Lunkes *et al.*(2015); Matos *et al.*(2013 e Staroscky *et al.*(2014).

Para o autor, que é coordenador do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP/FGV), “as iniciativas mais frequentes para medir e avaliar transparência focam mais no apelo midiático do que na produção de pesquisas acadêmicas” e aponta um terreno fértil para a investigação científica aplicada sobre o compromisso dos governos locais com a transparência (MICHENER, 2016, p. 14).

No entanto, como se verifica no levantamento de pesquisas sobre transparência no âmbito municipal (apresentado no Cap. 3), feito no Portal de Periódicos e no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), principalmente a partir de 2014, tem aumentado de forma significativa a produção acadêmica sobre a transparência nos municípios, tanto à luz da LAI quanto da LRF. A maioria desses trabalhos revela índices muito baixos de aderência a ambas as leis pelos municípios.

Relatórios de monitoramento e avaliação de cumprimento da LAI, nas diversas esferas da administração pública, como os elaborados pela citada ONG Artigo 19, demonstram que a principal característica é justamente a heterogeneidade na sua aplicação. Municípios, em especial aqueles com menos de 100 mil habitantes, ainda apresentam baixos índices de transparência, como mostra estudo que compila dados coletados das quatro pesquisas mais abrangentes, feitas de 2014 a 2016 (ATHIAS, 2018).

Tanto a literatura nacional (BATISTA, 2017; CUNHA *et al.*, 2016; DINIZ *et al.*, 2009; JACQUES *et al.*, 2013; SILVA; BRUNI, 2019) quanto internacional (BAKER, 1997; NORRIS, 1999) mostram a relação entre índices de transparência e o porte dos municípios, bem como suas condições financeiras, materiais e sua capacidade de investir em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

As causas dessa heterogeneidade no grau de transparência também podem ser explicadas pela falta de um órgão nacional independente e especializado de monitoramento da LAI, que exerça as funções de controle, acompanhamento e promoção em todas as esferas e órgãos, como no México. Pela inexistência desse órgão central, a aplicação e o monitoramento da lei têm ficado à mercê do interesse de gestores ou de controladorias e ouvidorias locais, ainda em pequeno número na esfera municipal.

Cruz; Silva e Spinelli (2016), em pesquisa sobre o papel das controladorias locais no cumprimento da LAI pelos municípios brasileiros, identificaram apenas 34 controladorias, em todo o país. Este fator é decisivo para os baixos índices de aderência à lei.

Além de pesquisas acadêmicas e relatórios de monitoramento realizados por ONGs, duas avaliações institucionais mediram os índices de transparência em municípios e estados brasileiros: o Ranking Nacional de Transparência (RNT), projeto coordenado pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF) e a Escala Brasil Transparente (EBT), realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O RNT foi elaborado com base em dados coletados em duas avaliações (dez./2015 e jun./2016) nos portais de transparência de 5.568 dos 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal, com o objetivo de obter informações para adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em desfavor dos entes descumpridores da legislação.

Além da divulgação do *ranking* na mídia, mais de 3 mil municípios em débito com as obrigações legais foram notificados pelo MPF, com recomendações para correção das inconformidades encontradas nos portais. Em apenas seis meses, no intervalo entre as duas avaliações, o projeto conseguiu aumentar em 33% o índice nacional de transparência. Em jun./2016, o MPF ajuizou 1.987 ações civis públicas, em todo o país, para que estados e municípios se adequassem às exigências de transparência (BRASIL, 2015a).

Para o MPF, duas formas de cobrança foram essenciais para o êxito do projeto: o jurídico e o político. O instrumento jurídico foram recomendações e ações civis públicas. Já o político consistiu na própria divulgação dos *rankings*, que expôs os gestores públicos inadimplentes com a lei, estratégia conhecida como “*name and shame*” (nomear e envergonhar).

A expressão refere-se a uma ação com três objetivos: punir informalmente o indivíduo “nomeado” (no caso o agente político), atingindo sua reputação; informar o público sobre as discrepâncias entre a imagem e a realidade do agente político e, por último e mais abrangente, de “envergonhar”, através da crítica e “condenação” pública, o administrador público, pela revelação de informações que desgastam sua legitimidade e imagem perante o público (ROWBOTTOM, 2013 *apud* ÁLVARES, 2017, p. 106).

A EBT, realizada pela CGU, também verifica o cumprimento da legislação sobre transparência nos Estados e DF, além de municípios. Na última edição, divulgada em dez./2018, foram avaliados 691 entes federativos, incluindo apenas os municípios com mais de 50 mil habitantes, universo que abrange quase 70% da população brasileira.

Com metodologia diferente da empregada nas três avaliações anteriores (maio/2005, nov./2005 e maio/2017), a última verificação da CGU, denominada EBT - Avaliação 360° (EBT 360°), realizada em 2018, inovou na metodologia e, pela primeira vez, mediu também os índices de transparência ativa, “que se refere à publicação de informações públicas na Internet de maneira espontânea (proativa)” (BRASIL, 2015).

Além da existência de serviço - presencial e eletrônico - para encaminhamento de pedidos de informação pelos cidadãos (SIC) e atendimento dessas solicitações (transparência passiva), como nas três avaliações anteriores, foi avaliado como prefeituras e governos estaduais divulgam dados sobre receitas e despesas, licitações e contratos,

estrutura administrativa, obras públicas, lista de servidores, dentre outras exigências legais (BRASIL, 2015).

São escassas as pesquisas que avaliam o grau de transparência dos municípios mineiros, com base nos parâmetros estabelecidos pela LAI, além dos dois levantamentos oficiais citados, mais recentes.

No levantamento bibliográfico, foram encontradas apenas duas pesquisas que analisam os níveis de portais eletrônicos de prefeituras de MG. Araújo e Maia (2014) investigam os portais de 66 prefeituras de municípios-polo do estado, sob o enfoque da oferta de informações e serviços eletrônicos disponibilizados na internet.

A pesquisa de Filgueiras (2014), mais abrangente, analisa os portais dos 853 municípios mineiros, em relação ao uso de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para a governança democrática e o nível de transparência passiva e ativa. As conclusões deste segundo estudo apontam que os portais não atendiam alguns requisitos básicos de acesso e transparência das informações: clareza, linguagem de fácil compreensão e formatos abertos, além de descumprirem exigências previstas na lei:

[...] os portais de transparência dos municípios de Minas Gerais apresentam informações incompletas, de difícil compreensão, dispersas e insuficientes para uma análise mais crítica por parte da cidadania. As informações não são apenas de difícil compreensão, a sua disponibilidade também descumpra institutos normativos da LAI (FILGUEIRAS, 2014, p. 31).

Indicadores específicos de transparência ativa investigados no estudo Filgueiras (2014), que são apresentados detalhadamente no Cap. 3, mostram que mais de 90% dos municípios não disponibilizavam informações obrigatórias, tais como aquelas relacionadas à estrutura organizacional, programas e ações, despesas, licitações e contratos, e perguntas mais frequentes.

A presente pesquisa visa trazer subsídios para preencher essa lacuna, com o objetivo de avaliar o grau de transparência ativa de uma amostragem representativa de municípios de MG, com mais de dez mil habitantes, que por força legal devem divulgar um rol mínimo de informações, independente de solicitação.

Denominada Metodologia de Transparência Ativa, desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP-FGV) para avaliação de entes públicos, adotada neste trabalho com adaptações, foi desenvolvida de acordo com diretrizes da LAI e os princípios de Governo Aberto (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019).

Através desta metodologia, é calculado o índice de transparência ativa dos portais das prefeituras da amostra de 197 municípios mineiros, dos 377 com mais dez mil habitantes, do Estado, de acordo com estimativa do IBGE (2018), das 13 Regiões Geográficas Intermediárias (RGI). Municípios com população inferior estão dispensados de cumprir a LAI.

Com utilização da técnica de amostragem aleatória, a seleção foi feita dentre os 377 municípios mineiros que se enquadram na faixa de tamanho populacional prevista na LAI, levando-se em conta a distribuição proporcional em relação ao número de cidades de cada uma das 13 regiões geográficas do estado, bem como o tamanho da população de cada município.

Além de um *ranking* geral, são apresentados os índices médios por RGI, por categoria de informação e pelos princípios de governo aberto. Os achados são confrontados com resultados da EBT/CGU e do RNT/MPF, além de estudos sobre transparência municipal em outros estados.

O principal questionamento que a presente pesquisa pretende responder é se existe alguma relação entre o índice de transparência dos municípios com o tamanho de sua população. De acordo com pesquisas já mencionadas, cidades de menor porte tendem a apresentar maiores níveis de opacidade.

Um dos critérios para cálculo de valores de transferências e repasses de recursos, tanto pelo Estado quanto pela União, é o número de habitantes do município, o que impacta seu orçamento e sua capacidade de investimento em infraestrutura administrativa e burocrática, inclusive nas políticas de gestão e divulgação de informações, que por sua vez definem seu grau de transparência.

Após esta introdução, o Cap. 2 traz a revisão dos conceitos de acesso à informação, transparência pública e de dados abertos governamentais, que compõem o referencial teórico da pesquisa. Estes conceitos integram a matriz de diretrizes e princípios da LAI: observância da publicidade como regra e do sigilo como exceção, divulgação de informações de interesse público independente de solicitação (transparência ativa), utilização de meios de comunicação através da tecnologia da informação, fomento à cultura da transparência e do controle social da administração pública.

O 1º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, instituído dois meses antes da sanção da LAI, destinou-se a “promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública”, sendo pautado pelas

diretrizes da transparência pública, *accountability*, participação social nos processos decisórios, e inovação de tecnologias na gestão (BRASIL, 2011c).

O Capítulo 3 aborda os principais dispositivos da LAI relacionados à transparência ativa, até o seu art. 8º. Também é feito um levantamento de pesquisas anteriores sobre transparência em âmbito municipal, em diversos estados, além da apresentação dos resultados relativos à transparência ativa das avaliações da EBT 360º/CGU e do RNT/MPF, estas de maior interesse para uma análise comparativa com as evidências deste estudo, bem como do Índice de Transparência, elaborado pela ONG Associação Contas Abertas.

No Capítulo 4, é detalhada a metodologia de avaliação de “Transparência ativa para entes públicos”, construída e aprimorada pelo PTP-FGV, empregada para seleção da amostra coleta dos dados, critérios de avaliação e pontuação de cada item de informações disponibilizadas nos portais de transparência, do cálculo das notas de completude dos dados, de aplicação dos princípios de dados aberto e do Índice Geral de Transparência Ativa (IGTA).

Desenvolvida com base nos oito princípios do governo aberto (completude, dados primários, tempestividade, acessibilidade, processabilidade, não-proprietário e não-discriminação), essa metodologia também segue parâmetros do manual de “Melhores práticas para transparência orçamentária”, cujos principais benefícios são *accountability*, integridade, inclusão, confiança e qualidade. O manual é considerado uma ferramenta de referência para governos empenhados em aumentar o grau de transparência orçamentária em seus respectivos países.

O Capítulo 5 apresenta e analisa os resultados dos dados coletados, por região geográfica e através do ranking do IGTA, que são confrontados com as avaliações do RNT e da EBT 360º, mais especificamente com os dados sobre a transparência ativa nos portais de municípios mineiros. O Capítulo 6 trata das considerações finais e recomendações.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Avaliar o grau de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais (MG), com população superior a dez mil habitantes, com base em informações disponíveis nos portais de prefeituras, à luz da LAI.

1.1.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Calcular o índice geral de transparência ativa (IGTA) dos portais de transparência das prefeituras de municípios da amostra e índices médios por região geográfica do Estado, assim como por categoria de informação, previstos no art. 8º da LAI, elaborando um *ranking* geral.
- b) Analisar e comparar os portais de transparência dos municípios, por região geográfica, com base nos princípios de governo aberto, indicando inconformidades, limitações, potencialidades e recomendações gerais.
- c) Verificar a relação do índice de transparência dos municípios com o tamanho da população e confrontar com os resultados mais recentes da EBT (CGU) e do RNT (MPF).

1.2 JUSTIFICATIVA

Estudos sobre a transparência no âmbito municipal, com enfoque no cumprimento dos requisitos de transparência ativa, à luz da LAI e dos princípios dos dados abertos, ainda são escassos, em especial de municípios de MG. Na revisão bibliográfica, foram encontradas apenas duas pesquisas acadêmicas que avaliam o grau de transparência de portais eletrônicos de prefeituras mineiras (ARAÚJO; MAIA, 2014; FILGUEIRAS, 2014), com base na LAI e/ou LRF.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), “a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na União é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios” e a governança no setor público pressupõe “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014a, p. 15, 26).

Como instrumento de política pública voltado à promoção da transparência e da fiscalização sobre a gestão pública, a LAI é uma ferramenta com grande potencial para prevenção e repressão à corrupção e ao desvio de recursos públicos.

Neste sentido, pode ser muito eficaz no enfrentamento de condutas ultrapassadas, que ainda persistem como ranço de nossa formação histórica, também em

pequenos municípios, onde a corrupção e outros crimes contra a administração pública ainda são frequentes.

Clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada pelos cidadãos como uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público (FILGUEIRAS, 2011, p. 14).

Para Mohallem e Ragazzo (2017), além de sua importância para garantir o direito de participação política dos cidadãos e a liberdade de expressão, a transparência tem impactos nas seguintes esferas:

(i) política, aumentando a participação política e, em consequência, o nível do debate público; (ii) econômica, aumentando a eficiência ao tornar o clima para investimentos favorável e permitir que investidores tomem decisões mais bem informados; e (iii) da administração pública, ao tornar os servidores públicos responsáveis diretamente ao público e “controla a corrupção, dificultando que acordos e ações ilegais sejam realizados” (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017, p. 68-69).

Centenas de investigações criminais e ações de fiscalização para prevenir e reprimir desvios de verbas públicas, corrupção, licitações fraudulentas e outros ilícitos, vêm sendo realizadas nos últimos anos, em ações da CGU, Polícia Federal (PF), MPF, Ministérios Públicos Estaduais, Polícias Cíveis e outros órgãos. Estimativa da CGU revela que a economia efetiva para os cofres públicos, só em recursos federais, de 2012 a 2018, foi da ordem de R\$ 29,7 bilhões, com a diminuição de desperdícios, aumento de eficiência e retorno de verbas em gastos indevidos, pela suspensão de benefícios, pagamentos irregulares, redução de valores ou cancelamento de licitações, dentre outras medidas (BRASIL, 2018b).

Grande parte dos desvios ocorre em pequenas cidades. De 2003 a 2018, foram deflagradas 359 operações especiais, direcionadas ao combate de irregularidades no âmbito municipal, com a identificação de R\$ 5,03 bilhões de danos ao Erário. As políticas públicas de saúde e educação foram as mais afetadas, correspondendo a cerca de 70% dos casos (BRASIL, 2019a).

O “Programa de Fiscalização em Entes Federativos”, da CGU, que a partir de 2015 adotou um novo método de controle na avaliação de recursos públicos federais repassados a Estados, municípios e Distrito Federal, incorporou o antigo “Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos”, criado em 2003. Desde então, já foram fiscalizados

2,5 mil municípios, envolvendo o volume de recursos públicos federais da ordem de R\$ 30 bilhões (BRASIL, 2019a).

Outro balanço, também da CGU, mostra que de 2003 a 2006 foram desviados R\$ 2 bilhões de repasses da União a municípios, destinados a merenda e transporte escolar. Dos 2,7 mil municípios fiscalizados no período, foram encontradas irregularidades em 199, aproximadamente 7,4% do total (BRASIL, 2016a).

De 2014 a 2017, em 370 operações contra fraudes e corrupção, foram apurados desvios dos cofres municipais de mais de R\$ 10 bilhões. Só em MG, a operação “Mar de Lama”, realizada conjuntamente pela CGU e PF - uma das mais longevas ações dos órgãos de fiscalização no Estado - apurou um rombo de R\$ 1,5 bilhão, em dois anos, incluindo desvios de recursos federais destinados ao município de Governador Valadares, após estragos provocados pelas chuvas, em 2013. Na Região Sudeste, fraudes detectadas nos municípios provocaram desfalque da ordem de R\$ 2,5 bilhões (LUIZ, 2017).

Numa única operação, deflagrada em 2019, para desarticular uma organização criminosa formada por empresários e agentes públicos, responsáveis por fraudes em licitações e desvio de recursos públicos administrados pela Prefeitura de Barbacena (MG), dos R\$3,5 milhões executados pelo município, com recursos do SUS em 2016, foi apurado o superfaturamento de R\$1,4 milhão, na aquisição de equipamentos hospitalares. A investigação apurou sobrepreços de produtos idênticos, que ultrapassaram 40% do maior valor de mercado no período (BRASIL, 2019b).

De acordo com o “Referencial de combate a fraude e corrupção aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a transparência “é um dos mecanismos mais eficientes e essenciais para o combate a fraude e corrupção” (BRASIL, 2018a, p. 59). A literatura confirma a hipótese dos órgãos de controle: o maior custo da falta de transparência é a corrupção ou, dito de outra forma, a transparência é inversamente proporcional à corrupção (ACKERMAN; BALLESTEROS, 2006; KLITIGAARD, 1994).

Outra auditoria do TCU e de outros órgãos de controle locais, feita em 2018, encontrou indícios de 136 mil pagamentos irregulares a servidores de 16.243 órgãos estaduais e municipais, que geraram prejuízos de R\$ 4,5 bilhões por ano aos cofres públicos. As principais ocorrências se referem à acumulação ilegal de cargos, seguida de jornadas de trabalho incompatíveis entre empregos acumulados, ainda que permitidos por lei.

Transparência e o acesso à informação possibilitam a supervisão e a fiscalização, sendo ferramentas de combate à corrupção e outros crimes contra a administração pública.

Neste sentido, a divulgação de salários e vantagens pecuniárias mostra-se uma medida importante para a consolidação da cultura da transparência e para a melhoria da gestão dos recursos públicos. Contudo, a divulgação nominal e em transparência ativa da remuneração de seus servidores é obrigatória apenas para órgãos federais, por força do Decreto nº 7.724/2012, e nos demais entes públicos onde a regulamentação da lei tenha previsto esta determinação.

No entanto, o “Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e *checklist*”, elaborado pela CGU, recomenda a adoção de boas práticas de transparência, através da regulamentação local, de acordo com as especificidades dos órgãos municipais, além do atendimento de requisitos mínimos:

A partir de análise das regulamentações municipais da Lei de Acesso, observa-se que muitos municípios adotaram ajustes normativos que foram além dos ditames previstos inicialmente pela LAI no que diz respeito à transparência. Essa complementação dá-se, sobretudo, porque o legislador identifica que, para o pleno funcionamento da Lei no município, é necessário que se modifiquem ou se adicionem dispositivos legais complementares (BRASIL, 2013a, p. 20).

Além da atuação dos órgãos estatais de controle, o papel de organizações não-governamentais também tem sido importante no combate à corrupção. É o caso da ONG Os Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), criada em 1999, em Ribeirão Bonito (SP), uma das pioneiras no país a se dedicar a à prevenção e combater à corrupção na administração pública, em especial no âmbito da gestão municipal.

A entidade estima que suas iniciativas evitaram desvios de mais de R\$ 5 milhões dos cofres daquele município. A partir de 2003, com a repercussão nacional de sua atuação, a organização inspirou e apoiou a criação de outras ONGs em diversos municípios do país, com os mesmos objetivos. Em 2019, mais de 200 organizações integravam a rede formada pela Amarribo, com o apoio da IFC, cuja finalidade é combater a corrupção e fortalecer a participação cidadã, através de ações que melhorem a transparência e a fiscalização da gestão pública.

Para disseminar sua experiência e orientar sobre as ferramentas disponíveis para o controle social, a entidade lançou o livro “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil” (CHIZZOTTI, A. *et al*, 2012). A obrigação de maior transparência representa

um passo importante para o sucesso de ações de prevenção da corrupção, na avaliação da ONG, que assim avalia os impactos positivos da LAI:

Em um governo onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão disponíveis para fiscalização pelos cidadãos há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública (CHIZZOTTI, A. *et al.*, 2012, p. 106).

Campos; Castelar; Soares (2018) apontam a restrição de informações como um dos fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União, o que dificulta tanto o controle social quanto o que denomina “efeito contágio” de municípios limítrofes ou vizinhos, com problemas de corrupção. Sua pesquisa mostra que, além do fraco controle social e do referido efeito contágio, o crescimento de irregularidades também está relacionado a maiores volumes de recursos recebidos, ao baixo desenvolvimento e à alta densidade demográfica.

A transparência de atos públicos e a divulgação de informações oficiais na Internet, de forma a torná-las mais acessíveis à população, possibilitam “que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras informações anteriormente veladas nos prédios públicos” (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016, p. 132).

Quanto maior o volume de informações públicas disponíveis, menor será a possibilidade de governos ocultarem atos ilícitos e problemas de gestão. O acesso e a difusão de informações também promovem a melhoria de serviços públicos e do bem-estar da população, à medida que cidadãos bem informados estão mais aptos a tomar decisões políticas, que influenciam seu cotidiano.

Informações governamentais também são de grande importância para a pesquisa científica. Dados coletados por órgãos públicos ou com financiamento estatal são essenciais para o avanço da ciência e da tecnologia, que por sua vez resultam em inovações, maior eficiência na gestão e maior alcance de políticas públicas (UHLIR, 2006).

Com a presente pesquisa, espera-se estimular gestores públicos municipais a melhorar a divulgação de informações de interesse público, tanto em volume, atualidade, autenticidade e integridade, quanto na facilidade de compreensão, análise e acessibilidade de informações disponíveis, como prevê a LAI e os princípios de governo aberto e boa governança.

A bibliografia sobre acesso à informação, *accountability*, transparência pública, controle social e governo aberto confirma que práticas eficientes de gestão pública e boa governança – não apenas no Brasil – se baseiam na integridade e na responsabilização de gestores públicos pelos seus atos.

Esta pesquisa também se justifica pela pretensão de disseminar conhecimentos para que cidadãos, usuários de serviços públicos, servidores públicos, veículos de mídia, ONGs, entidades sindicais, instituições de ensino, empresas privadas e outros segmentos da sociedade, possam contribuir mais efetivamente para aumento da transparência pública dos municípios.

Seja através de cobrança por mais transparência, no cumprimento das exigências previstas na LAI, na divulgação adequada de ações e da gestão pública ou por meio de iniciativas de fiscalização do desempenho de governantes e gestores, na aplicação de recursos, execução de obras ou prestação de serviços públicos. Este é um exercício prático de cidadania e de controle social da administração pública.

Não apenas no âmbito da administração pública, iniciativas de empresas e do terceiro setor, de fomentar a adoção de medidas de integridade, para prevenir, detectar, corrigir, punir condutas de corrupção e outros tipos de fraudes, demonstram preocupação e compromisso - ainda que incipientes - de mudar a cultura política e econômica e promover ambientes corporativos mais íntegros, éticos e transparentes.

O novo arcabouço legal e as ações de órgãos públicos de controle, fiscalização, investigação e julgamento de práticas ilícitas, bem como atuação de ONGs, cidadãos e empresas, indicam que o país pode estar avançando nessa área. Sabe-se que o reconhecimento pela comunidade internacional, de um novo patamar, obrigatoriamente, passa pela diminuição de índices de corrupção, que pressupõe maior transparência na gestão pública e no relacionamento com a sociedade.

Neste sentido, pesquisas acadêmicas que visam medir o grau de transparência pública têm grande potencial de contribuir para o aprimoramento de entes públicos, em especial no âmbito municipal, em que a administração está próxima do cidadão, cujas ações e serviços impactam diretamente a qualidade de vida e o cotidiano da população.

Além do reconhecimento da temática do combate à corrupção no cenário global, esta pesquisa justifica-se pela importância da LAI em promover a transparência dos atos do poder público e de reforçar a *accountability*, princípio fundamental do ordenamento democrático que impõe a todos os agentes públicos o dever de prestarem conta de seus atos, para que a sociedade possa acompanhar a aplicação dos recursos

públicos, bem como os resultados das ações, políticas e programas governamentais (FILGUEIRAS, 2015).

Os benefícios não são apenas para a sociedade, mas também para a Administração Pública. Ao divulgar suas decisões e ações, os governantes estimulam a participação democrática da sociedade, que através do acesso às informações passa a ter mais condições de fiscalizar e avaliar serviços e obras públicas, contribuindo ativamente para prevenção da corrupção, economia de recursos e maior eficiência da gestão pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O quadro de sustentação teórica desta dissertação perpassa os conceitos de acesso à informação, de transparência pública e de dados abertos governamentais, fundamentais para se compreender porque a LAI é apontada como referência na mudança da cultura do sigilo e da opacidade – que por décadas foram traços da administração pública brasileira - para a cultura da transparência e da publicidade. Neste sentido, a lei representa uma ferramenta importante de fomento à transparência pública para prevenção de práticas lesivas ao patrimônio público e maior controle e fiscalização de políticas e de aplicação de recursos públicos, em consonância com os interesses da coletividade.

O artigo terceiro da LAI é uma matriz normativa que sintetiza os dispositivos constitucionais que veio regulamentar: do amplo acesso à informação, da publicidade, da transparência e do controle social da Administração Pública. Na interpretação de Heinen (2015), este artigo impõe um claro balizamento para interpretação de todo o seu teor. Uma espécie de “tábua de valores” do acesso aos dados públicos, traçando as premissas dos princípios administrativos da lei. Por esta razão, vale transcrevê-lo na íntegra:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011a).

A necessidade de uso de dados abertos foi reforçada pela 12.965/2014, chamada Marco Civil da Internet, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Dentre outras diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil, os incisos V e VI da referida lei prevêm a “adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres” e “publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada” (BRASIL, 2014b).

O Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política Nacional de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, consolida a cultura de transparência, ao promover a publicação de informações armazenadas em bases de dados de órgãos públicos da União. Dentre outros princípios e diretrizes idênticos aos da LAI, o art. 3º, II, do mencionado decreto

prevê a “garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto” (BRASIL, 2016b)

Um dos compromissos do 4º Plano de Ação Nacional para o Governo Aberto, publicado em 2018, é justamente “desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto, com vistas a promover engajamento subnacional” (BRASIL, 2018c).

2.1. ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Antes de definir o significado da expressão “acesso à informação pública”, vale resgatar o conceito de “informação pública”, que é a finalidade dos pedidos feitos através da LAI. Em pesquisa que distingue os conceitos de acesso e apropriação da informação pública, Batista (2010) elabora a seguinte definição:

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. [...] Essa definição considera que a dimensão pública da informação produzida pelo Estado é apresentada em oposição a privado e a segredo. Nesse sentido, a atual luta por direito à informação, além de pleitear o acesso público, é também uma reivindicação contra o segredo de Estado, nos casos em que a informação não tem o status de sigilo. (BATISTA, 2010, p. 226)

Três dimensões relacionadas a ambos os conceitos são apontadas: a dimensão física, que se refere à dificuldade em acessar fisicamente o documento público; a dimensão intelectual, relativa ao formato e à linguagem usada na elaboração da informação pública, muitas vezes incompreensível para a maioria da população e a dimensão comunicacional, relacionada à dificuldade em se tomar conhecimento da informação pública, devido ao excesso de informação e à ineficácia do fluxo da comunicação entre Estado e sociedade (BATISTA, 2010).

Para compreender melhor o direito à informação, também é útil a seguinte conceituação:

Por direito à informação, entende-se aqui um leque relativamente amplo de princípios legais que visam a assegurar que qualquer pessoa ou organização tenha acesso a dados sobre si mesma que tenham sido coletados e estejam armazenados em arquivos e bancos de dados governamentais e privados, bem

como o acesso a quaisquer informações sobre o próprio governo, a administração pública e o país, ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei (CEPIK, 2000, p. 46).

A informação sob a guarda do Estado deve ser sempre pública e as restrições de acesso a ela devem ocorrer apenas em casos específicos. Vale dizer que “a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público” (BRASIL, 2011b, p. 8).

O acesso à informação pública, através de documentos, arquivos, estatísticas, dentre outros, é um dos fundamentos para a consolidação da democracia, pois aumenta a capacidade da sociedade de participar, de modo ativo e efetivo, do processo de tomada de decisões de interesse público. Não por acaso, governantes antidemocráticos e/ou interessados em manter seus atos protegidos do conhecimento público tendem a dificultar a criação de dispositivos que garantam o efetivo acesso do cidadão às informações:

Em sociedades democráticas, cidadãos têm o direito básico de saber, de se expressarem, de serem informados sobre o que o governo está fazendo, por que motivo isso está sendo feito e debater o assunto. Sociedades democráticas pressupõem de forma vigorosa a transparência e abertura por parte dos governos. No entanto, há também o reconhecimento de que, em proveito próprio, governos e seus líderes não incentivam a revelação, e a conseqüente disseminação, de informações contrárias a seus interesses (STIGLITZ, 2002 *apud* CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 39).

A sociedade bem informada tem melhores condições de fiscalizar a aplicação de políticas e recursos públicos, assim como de tomar conhecimento, reivindicar, usufruir e exercer outros direitos e serviços essenciais, como saúde, educação e segurança. Este direito é pressuposto da própria concepção republicana de democracia, de que o processo político se presta para o controle da ação estatal pelo cidadão, modelo de democracia denominado de política deliberativa (HABERMAS, 2007). Neste sentido, o acesso à informação é imprescindível:

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental para a vida em sociedade. A base desse direito é o princípio de que a autoridade pública é delegada pelo eleitor e sustentada pelo contribuinte, portanto o público deve ter o direito de saber como o poder está sendo ou como o dinheiro está sendo gasto. (MARTINS, 2011, p. 233)

Em relação ao direito de acesso à informação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, ratificada pelo Brasil em 10/12/1948, estabelece: “Art. 19 - Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade

de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

Em 1966, a ONU criou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado no Brasil pelo Decreto 592/1992, cujo art. 19 prevê:

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública. (BRASIL, 1992)

Preocupada com a gravidade do problema da corrupção e seus vínculos com o crime organizado, que deixou de ser um problema local e transformou-se em fenômeno internacional, em 2003, a ONU adotou a Convenção contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto 5.687/2006, que em relação à importância do acesso à informação para o combate à corrupção, dispõe:

Artigo 10 – Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública. (BRASIL, 2006)

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 22/11/1969, promulgado no Brasil pelo Decreto 678, de 6/11/92, no mesmo sentido do teor do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, também estabelece:

Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

Citado por Mendel (2009), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD, em 1997, também adotou uma Política de Divulgação de Informações Públicas, que define um rol de documentos que devem ser disponibilizados aos cidadãos e amplamente divulgados.

Em 2000, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA aprovou a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão e, em relação acesso à informação em poder do Estado, dispôs que a garantia a esse direito possibilita maior transparência dos atos governamentais, fortalecendo as instituições democráticas. O princípio quatro da declaração prevê que:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000).

O acesso à informação pública é considerado um dos pilares fundamentais das democracias. Para a CIDH, o acesso à informação de interesse coletivo e em poder do Estado é um direito fundamental da sociedade estando os Estados-membros obrigados a garanti-lo, já que uma sociedade mal informada não está plenamente livre. Este é um dos princípios expressos pela OEA:

O acesso à informação é um direito humano fundamental que estabelece que todos podem acessar a informação detida por órgãos públicos, sujeito somente a exceções limitadas, de acordo com uma sociedade democrática e proporcionais ao interesse que as justifique. Os Estados devem assegurar o respeito ao direito de acesso à informação, adotando legislação apropriada e colocando em prática os meios necessários para a sua implementação (PERLINGEIRO *et al.*, 2016, p. 147)

Em 2008, o Comitê Jurídico Interamericano (CJI) da OEA aprovou dez princípios sobre o direito de acesso à informação:

1. Em princípio, toda informação é acessível. 2. O acesso a informação se estende a todos os órgãos públicos e entes privados com recursos públicos. 3. O direito de acesso a informação se dirige a toda informação. 4. Os órgãos públicos devem difundir informação sobre suas funções e atividades. 5. Devem ser implementadas regras claras, justas, não discriminatórias e simples, referentes a requerimentos de informação. 6. As exceções do direito de acesso à informação devem ser estabelecidas por lei. 7. O ônus de prova para justificar qualquer negativa de acesso à informação deve recair sobre o órgão público. 8. Todo indivíduo deve ter o direito de recorrer contra qualquer negativa ou obstrução de

acesso à informação. 9. Toda pessoa que intencionalmente negue ou obstrua o acesso à informação, violando as regras que garantem esse direito, deve estar sujeita a sanção. 10. Devem ser adotadas medidas de promoção e implementação do direito de acesso à informação (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2008).

Desde então, a organização tem se manifestado em relação à importância de se garantir e ampliar o acesso à informação nas Américas, considerando que constitui a pedra fundamental para a consolidação do direito à liberdade de expressão, bem como base para definição de políticas de transparência e requisito para o próprio exercício da democracia.

Em relatório sobre o acesso à informação na região, a OEA destacou a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, que entrou em vigor no México, em 11/6/2002, garantindo o direito de acesso às informações públicas no âmbito dos três poderes, assim como de órgãos constitucionais autônomos e de todos os outros entes federais.

A lei mexicana criou o Instituto Federal de Acesso à Informação Pública (IFAI), dotado de autonomia, cuja finalidade é supervisionar todos os aspectos do processo de informação e garantir o direito de acesso à informação e a proteção de dados pessoais. O órgão tem a prerrogativa de revisar os casos em que as autoridades públicas tenham denegado o acesso a informação, bem como de decidir se a negativa estava amparada nas disposições legais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003).

Em 2010, a Assembleia Geral da OEA aprovou uma Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública e um guia para sua implementação, incorporando princípios aprovados pela CJI em 2008, que serviram de parâmetro para a elaboração da LAI brasileira (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010).

Perlingeiro *et al.* (2016) avaliam que o reconhecimento do acesso à informação enquanto direito humano fundamental, como preconiza a OEA, está consolidado nos sistemas jurídicos dos países latino-americanos, de origem ibérica, mas consideram essencial que legisladores, gestores e juízes adotem os demais princípios preconizados pela organização.

Os autores ressaltam dois aspectos importantes relacionados ao dever do Estado de assegurar proteção ao direito à informação, que poderiam ser equacionados mais facilmente por decisão política que na esfera judicial. O primeiro, a falta de formação jurídica das autoridades decisórias para ponderar direitos fundamentais, que poderiam suprir a inexistência ou limitações de regulamentos ou leis sobre acesso à informação, geralmente repletos de conceitos vagos.

Outro aspecto refere-se às prerrogativas de independência das autoridades administrativas responsáveis por apreciar os recursos contra as decisões que negam o acesso à informação. Apenas quatro países latino-americanos (Chile, El Salvador, Honduras e México) acataram integralmente o modelo de lei proposto pela OEA, por uma questão de tradições jurídicas (PERLINGEIRO *et al.*, 2016).

Em 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, foi adotada uma nova agenda, acordada pelos 193 Estados-membros da ONU, denominada “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”.

Dentre dezenas de outros objetivos e metas, a cúpula definiu que os países-membros devem “garantir o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais”, como meio de “construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Nesta perspectiva, o acesso à informação pública vem sendo, gradativamente, reconhecido como um direito por diversos países, principalmente nas duas últimas décadas. O primeiro país a ter uma legislação de acesso à informação foi a Suécia (1766). Dos anos 1950 até o início dos anos 1980, apenas nove países tinham adotado leis de acesso à informação. Em 1987, eram 13, subindo para 75 países 20 anos depois, em 2007 (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

A partir de 2000, 95 nações regulamentaram o acesso à informação, o que corresponde a 74% dos 128 países que já possuem a legislação. Desde 2011, quando a lei foi sancionada no Brasil, outros 40 países também criaram suas normas. Em setembro de 2019, a legislação mexicana aparecia em 2º lugar (com 136 pontos do total de 150), entre os 128 países do mundo que regulamentaram o direito de acesso à informação. O Brasil foi o 89º país do mundo a criar uma legislação específica sobre acesso à informação. O último foi Gana, que editou sua lei em maio de 2019. (ACCESS INFO EUROPE; CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, 2011)

O *ranking* internacional Global Right to Information Rating (RTI), ou Classificação Global do Direito à Informação, elaborado pelas ONG Access Info Europe (AIE) e Center for Law and Democracy (CLD) mede a qualidade e a força jurídica das leis de acesso informação, com base em 61 indicadores e sua avaliação é amplamente utilizada por organizações governamentais, legisladores e pesquisadores. O Gráfico 1 mostra a evolução do número de países que adotaram leis de acesso à informação:

A Tabela 1 mostra os dez primeiros e os dez últimos países no *ranking* internacional das melhores de leis de acesso à informação do mundo:

Tabela 1 – LAI nos dez melhores e dez piores países

DEZ MELHORES			DEZ PIORES		
Clas.	Países	Pontos	Clas.	Países	Pontos
1º	Afganistão	139	128º	Palau	33
2º	México	136	127º	Áustria	33
3º	Sérvia	135	126º	Liechtenstein	39
4º	Sri Lanka	131	125º	Mônaco	43
5º	Eslovênia	129	124º	Filipinas	46
6º	Albânia	128	123º	Tajiquistão	49
7º	Índia	127	122º	Timor Leste	51
8º	Croácia	126	121º	Benin	52
9º	Libéria	124	120º	Alemanha	54
10º	El Salvador	122	119º	Jordânia	56

Fonte: Elaboração própria com dados do AIE; CLD (2019).

Para incentivar que mais países adotem leis de acesso à informação, tem sido importante o apoio de organizações não-governamentais. É o caso da ONG Artigo 19, que em 1999 elaborou um documento com nove princípios, que definem padrões das melhores práticas em matéria de legislação sobre acesso à informação. O objetivo é subsidiar e estabelecer diretrizes para elaboração de uma legislação mais avançada sobre os direitos à liberdade de informação e de acesso à informação pública. Esses princípios passaram a ser incorporados por organismos internacionais, como ONU e União Europeia (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

A Artigo 19 é uma ONG internacional, criada em 1987, em Londres, voltada à defesa dos direitos humanos, com o objetivo de promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação, dentre outros. Seu nome origina-se do 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que dispõe sobre o direito à liberdade de opinião, de expressão e de acesso à informação.

Com escritórios em nove países, a ONG tem representação no Brasil desde 2007, destacando-se pela produção de conhecimentos e relatórios de monitoramento relacionados à liberdade de expressão e informação. Com a assessoria de especialistas em acesso à informação, referência legal, direitos digitais e proteção e segurança, no Brasil, a organização participou ativamente do processo de elaboração da LAI e do Marco Civil da Internet, dentre outras ações.

Os princípios foram elaborados por Toby Mendel, à época Chefe do Programa Jurídico da ONG Artigo 19, que acumula experiência de trabalho conjunto com organizações associadas, em diversos países. As referências para elaboração dos princípios foram leis, padrões internacionais e regionais, práticas estatais em desenvolvimento, julgamentos de tribunais, além de princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade das nações.

Em conhecido estudo de direito comparado sobre liberdade de expressão, baseado em pesquisa da legislação de 15 países e organizações intergovernamentais, como ONU, OEA, Conselho da Europa, União Africana e Commonwealth, esses princípios - sintetizados a seguir - são analisados detalhadamente:

Princípio 1 – Máxima divulgação: estabelece a premissa de que toda informação mantida por organismos públicos deve estar disponível para ampla divulgação, exceto em circunstâncias muito limitadas. Este princípio é o mais importante e fundamenta o próprio conceito de liberdade e de acesso à informação que – numa forma ideal – deveria ser salvaguardada na Constituição para estabelecer claramente que se trata de um direito básico.

Princípio 2 - Obrigação de publicar: os organismos públicos devem publicar informação considerada essencial, pois liberdade de acesso à informação implica não só os organismos públicos concordarem com a pesquisa de informação, mas eles próprios tomar a iniciativa de publicar e propagar, de forma mais ampla possível, os documentos de interesse público significativo, sujeitando-se apenas a limites razoáveis, baseados em recursos e capacidade. A informação a ser publicada depende do organismo público em questão.

Princípio 3 - Promoção de um governo aberto: informar os cidadãos sobre os seus direitos e promover uma cultura de abertura no governo são aspectos essenciais para que os fins da legislação sobre a liberdade de informação sejam alcançados. A experiência em vários países demonstra que um serviço público descomprometido com práticas de transparência pode comprometer seriamente a legislação mais progressista. Atividades de promoção são componente essencial em um regime de liberdade de informação. A legislação deve exigir que recursos e atenção adequados sejam destinados à promoção dos objetivos e finalidade da lei.

Princípio 4 – Âmbito limitado de exceções: as exceções ao acesso à informação devem ser rigorosamente desenhadas e sujeitas a rígidas provas de “dano” e “interesse público”. A autoridade pública deve demonstrar que a informação, cuja

divulgação pretende impedir, encontra-se abrangida pelo âmbito limitado grupo de exceções. A recusa na divulgação só poderá ser justificada se a autoridade pública puder demonstrar que, no caso concreto, tal limitação atende ao chamado “teste de três fases”, elaborado pela jurisprudência internacional, cujo objetivo é avaliar a relação custo (dano) x benefício (interesse público) na divulgação de determinada informação. Segundo o teste, a definição de confidencialidade em um dado concreto só pode ser considerada legítima se presentes os seguintes requisitos: a informação solicitada relaciona-se a um dos objetivos listados na lei; a divulgação da informação poderá causar graves danos ao objetivo, maiores que o interesse público na divulgação da informação.

Princípio 5 – Facilidade de acesso: os pedidos de informação devem ser processados rapidamente e com imparcialidade, devendo estar à disposição das partes uma revisão independente de quaisquer recusas.

Princípio 6 – Custo de acesso: custos excessivos não devem impedir o cidadão de solicitar informações. O custo de acesso à informação não deve ser elevado a ponto de desestimular potenciais requerentes, já que a idéia base que fundamenta a liberdade de informação é exatamente promover o acesso aberto à informação.

Princípio 7 – Reuniões abertas: reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público, pois a liberdade de informação inclui o direito de o cidadão saber o que o governante faz em nome do povo e de poder participar de seus processos de decisão.

Princípio 8 – Divulgação tem primazia: as leis inconsistentes com o princípio de máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas. A legislação deve exigir que outras leis sejam interpretadas, tanto quanto possível, de forma compatível com suas disposições. O regime de exceções estipulado na LAI deve ser abrangente e proibir que outras leis criem exceções adicionais.

Princípio 9 – Proteção de denunciante: indivíduos que divulguem informações sobre irregularidades – denunciante – devem ser protegidos de qualquer sanção legal, administrativa ou empregatícia por divulgar informação sobre ações impróprias e irregularidades (MENDEL, 2009).

Silva Neto (2006) considera o direito fundamental à informação como tripartite: direito de informar, de se informar e de ser informado. O direito de informar é a liberdade das pessoas físicas e jurídicas, em especial as empresas de mídia, de divulgar livremente suas idéias, opiniões ou informações, independente de censura e sem a intervenção estatal. Direito de se informar é a prerrogativa de pesquisar e solicitar

quaisquer dados e informações de natureza pública, sem obstáculos por parte do poder público, ressalvados os assuntos classificados como sigilosos.

Já o direito de ser informado tem dois sentidos: de “receber informações veiculadas, sem interferência estatal, numa interface com o direito de informar” e presume o dever do Estado de informar e, por consequência, do indivíduo “de ser mantido constantemente informado sobre os negócios e atividades públicas” (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2010, p. 167).

A CF prevê, “em todos os seus amplos conteúdos significantes” (SARLET *et al.*, 2016, p. 13), os direitos de plena liberdade de manifestação do pensamento, de comunicação, suas restrições, os direitos de petição e de participação dos cidadãos nos órgãos da administração pública, bem como o princípio da publicidade como um dos diretivos da Administração Pública. O direito de acesso à informação é abrangido, direta ou indiretamente, pelos seguintes dispositivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, em distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (regulamentado pela LAI); [...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; [...]

LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; [...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Sob a influência de organismos internacionais, a LAI veio regulamentar esse direito constitucional em duas modalidades de atendimento à demanda de informações da

sociedade: através de respostas a pedidos formulados, dentro de prazos legais, chamada de “transparência passiva”, e pela disponibilização espontânea de informações de interesse geral, independente de pedido, que é a “transparência ativa”. Essas obrigações são assim sintetizadas:

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos (MARTINS, 2011, *apud* SILVA *et al.*, 2013, p. 196)

A partir do final da década de 80, diversos normativos que tratam do acesso à informação pública foram publicados no Brasil. Essa legislação esparsa se refere a políticas de transparência ativa, à divulgação de atos administrativos, regulamentação de sigilo e restrição, controle social, dentre outros. Algumas dessas normas, já revogadas, tratavam o acesso a informações públicas de forma parcial. O Quadro 1 sintetiza as principais normas sobre o tema.

Quadro 1 – Principais normas de transparência e acesso à informação

(continua)

NORMA	FINALIDADE
Dec. nº 99.347/1990	Modifica o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos de 1977.
Lei nº 8.159/1991	Dispõe sobre a Política Nacional de arquivos públicos e privados.
Lei nº 9.265/1996	Dispõe sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.
Dec. nº 2.134/1997	Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159/1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.
Lei nº 9.507/1997	Regula o direito de acesso a informações e o <i>habeas data</i> .
Lei nº 9.784/1999	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.
LC nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (LRF).
Dec. nº 4.073/2002	Regulamenta a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados.
Dec. nº 4.553/2002	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal (“Decreto do sigilo eterno”).
Lei nº 10.520/2002	Institui a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico.
Dec. nº 4.923/2003	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
Lei nº 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Quadro 1 – Principais normas de transparência e acesso à informação

(conclusão)

NORMA	FINALIDADE
Lei nº 10.683/2003	Cria a Controladoria-Geral da União.
Lei nº 11.111/2005	Regulamenta o acesso a documentos públicos (revogada pela LAI).
Dec. nº 5.355/2005	Cria o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).
Dec. nº 5.482/2005	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos públicos federais e cria as páginas de transparência pública.
Dec. nº 5.687/2006	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela ONU em 31/10/2003 e assinada pelo Brasil em 9/12/ 2003.
Dec. nº 6.170/2007	Dispõe sobre transferências de recursos da União e cria o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).
LC nº 131/2009	Altera a LRF e determina a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira..
Dec. de 08/12/2010	Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
Port. nº 516/2010	Cria o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Sancionadas, na CGU.
Lei nº 12.527/2011	Regula o acesso a informações públicas, previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF. (LAI).
Lei nº 12.528/2011	Cria a Comissão Nacional da Verdade.
Dec. de 15/9/2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.
Dec. nº 7.724/2012	Regulamenta a LAI no Poder Executivo Federal.
Dec. nº 7.845/2012	Regulamenta procedimentos de segurança e tratamento de informações classificadas.
Port. nº 1.254/2015	Institui o e-SIC no âmbito do Poder Executivo federal (MPOG, CGU).
Dec. 8.243/2014	Institui a Política Nacional de Participação Social, que inclui como diretriz o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas.
Lei nº 12.965/2014	Regula o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet)
Dec. nº 8.420/2015	Cria o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas (CEIS) e Suspensas eo Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)
Dec. nº 8.777/2016	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.
Dec. nº 8.789/2016	Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal.
Dec. nº 8.936/2016	Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta de serviços públicos digitais no âmbito federal.
Lei nº 13.460/2017	Estabelece normas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos
Dec. nº 9.094/2017	Institui a Carta de Serviços ao Usuário
Lei nº 13.709/2018	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
Dec. 9.690/2019	Altera o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI.

Fonte: Elaboração própria.

Cunha Filho (2019) cita como exemplos do processo de evolução da transparência da administração pública brasileira a Lei ° 9.784/99(Lei do Processo

Administrativo), que obriga a divulgação governamental de todos os atos administrativos e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define a transparência como pressuposto fiscal e cria instrumentos com a finalidade de dar publicidade a informações orçamentárias e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (2003), que obriga órgãos públicos a divulgar informações ambientais sob sua guarda.

Até o advento das referidas normas, as leis trataram mais da classificação e restrição às informações sigilosas que propriamente do direito de acesso à informação, previsto na Constituição Federal. Só com a LRF, depois alterada pela LC nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe (em alusão ao autor do projeto) e também como Lei da Transparência, que a obrigatoriedade de ampla divulgação de informações fiscais e orçamentárias, através da internet, é explicitada pela legislação.

O acesso à informação pública é um dos requisitos fundamentais para a transparência na Administração Pública e consolidação de um regime democrático, assim como o sigilo propicia práticas de corrupção. Neste sentido, o direito ao acesso à informação pública é instrumento para promoção da cidadania. Para Carvalho e Costa (2017), a LAI possibilita que o cidadão assuma a função de ator político com poder decisório, no lugar de mero consumidor dos serviços públicos, contribuindo para o aumento da *accountability*.

A transparência “aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability* (FILGUEIRAS, 2011, p. 66). Para o autor, os conceitos de transparência e *accountability*, muitas, vezes são usados como intercambiáveis, sem que se compreendam suas diferenças e as questões institucionais que suscitam.

O desafio de traduzir a lei em prática cotidiana, através de políticas públicas de transparência, não é enfrentado apenas pela LAI. Este é um problema inerente à administração pública, de forma geral, na realidade brasileira. Interesses políticos, necessidade de mudança de cultura administrativa, disponibilidade de recursos financeiros, humanos, materiais e logísticos, dentre outros, são fatores que devem ser levados em conta para avaliar a aplicabilidade de qualquer lei.

No caso específico da LAI, a falta de comunicação e coordenação política, existência de vínculos de interferência, escassez de recursos, grande dependência de fatores associados ao universo da política, incompreensão e falta de acordo sobre os

objetivos da política de acesso à informação são as condições adversas para sua implementação, principalmente em municípios de menor porte.

Para Michener, Contreras e Niskier (2018), a principal dificuldade para a expansão de políticas de transparência em âmbito municipal, bem como a desigualdade e irregularidade da efetividade da LAI nos estados e, principalmente, nos municípios, se comparadas com o Executivo federal, tem sido a inexistência de um órgão central para monitorar o cumprimento da lei, por todas as esferas da Administração Pública. Este óbice persiste a despeito dos esforços da CGU, com a colaboração de outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil (2016), em orientar, assessorar e colaborar com os municípios para implementação de políticas de acesso à informação,

2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Norberto Bobbio, filósofo, escritor, professor e senador vitalício italiano, um dos intelectuais mais importantes do Século 20, no início dos anos 70, começou a interpelar o tema do “poder invisível” do Estado. Em artigo publicado no jornal *La Stampa*, em 13/11/1990, faz uma rica síntese do princípio da publicidade, que por sua vez orienta o conceito de transparência.

Era o auge da *glasnost* (“transparência”, em russo), palavra utilizada para representar o processo de abertura política iniciado pelo ex-presidente Mikhail Gorbachev, na tentativa de tornar transparentes os mecanismos de decisão política da então URSS, rigidamente controlada pela *nomenklatura*, classe de burocratas e privilegiados da sociedade, que formavam a casta dirigente do país. No artigo, Bobbio aponta a visibilidade do poder como princípio da fundamental da democracia, com o argumento de que a falta de transparência inviabiliza o controle dos cidadãos sobre o poder político:

O princípio fundamental do Estado democrático de direito é o princípio da publicidade, ou seja, do poder visível. Deste princípio derivam muitas das regras que diferenciam um Estado democrático de um Estado autocrático. Por uma simples razão: governo democrático é aquele em que os governantes devem exercer o poder sob o controle dos cidadãos. Mas como poderiam os cidadãos controlá-lo se não o vêem? Como então se explicaria que na União Soviética a principal exigência que se apresenta no curso da transformação de um regime despótico em um Estado democrático seja a da “transparência”? E como poderíamos elogiar a transparência alheia se continuarmos a não condenar com a devida força a nossa própria opacidade? (BOBBIO, 2015, p. 82)

Transparência origina-se da palavra latina *transparentum*, cujo significado é “que deixa passar a luz”. Habitualmente, é usada com o significado de “ser facilmente

visto". No uso corrente, é definida como "fluxo aberto de informação" e a divulgação de informação por instituições, o que é relevante para avaliá-las e medir sua confiabilidade e responsabilidade.

A conotação positiva normalmente associada à transparência indica que esta é uma qualidade desejável de pessoas e instituições. A idéia geral do conceito desenvolvida por Hosseiniet *al.* (2018) aponta os requisitos de transparência em sistemas de informação, devendo ser levadas em conta diversas etapas entre a disponibilidade e a capacidade de ação da informação.

Os autores descrevem sete passos para obtenção da transparência útil: 1) disponibilidade de informações, com correção, completude e atualidade; 2) interpretação da informação, de modo facilmente compreensível; 3) capacidade dos receptores acessarem a informação; 4) percepção subjetiva de transparência dos receptores da informação; 5) compreensibilidade de informações, que sejam inteligíveis aos receptores; 6) aceitação da informação, de acordo com crenças e conhecimentos do receptor, que atua no seu nível, tal como a percepção e 7) capacidade de ação da informação, também chamada de tomada de decisão, que permite que os receptores atuem, tomem decisões e, portanto, façam uso das informações (HOSSEINI *et al.*, 2018).

Os parâmetros de referência, utilizados para analisar os pontos fortes e fracos da Lei de Liberdade de Expressão do Reino Unido, do ponto de vista do receptor de informações, abrangem os agentes de transparência, a transparência significativa, a utilidade da transparência e a qualidade da informação em transparência. Os autores sugerem que tais modelos podem ser usados por pesquisadores de vários campos da ciência, para enriquecer as pesquisas sobre transparência, já que fornecem uma terminologia rica com entendimento compartilhado.

Vários autores (BAHUR; CUNHA FILHO, 2018; GRIMER, 2012; JARDIM, 1999; MICHENER; BERSCH, 2013; ZUCCOLLOTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015) sustentam que o conceito de transparência, embora cada vez mais discutido na literatura acadêmica, ainda está em construção. Por vezes, sua definição é ambígua, vaga, pouco clara, imprecisa, intuitiva e, não raro, com significado plural e fluido. O termo é usado nas áreas de Administração Pública, Ciência Política, Contabilidade, Ciência da Informação, Comunicação Social, Direito, Economia, Relações Internacionais, dentre outras.

Apesar da onda de atenção nas arenas políticas e acadêmicas, para Bauhr e Grimes (2012), a transparência não tem recebido atenção teórica rigorosa. Assim como os conceitos de democracia ou boa governança, transparência frequentemente tem sido

discutida em conjunto com uma série de atributos considerados essenciais para o bom governo.

Esses autores apontam que o primeiro passo para a dissecação analítica do conceito de transparência é desvinculá-lo de outros aspectos complementares da boa governança (mecanismos de *accountability*, acordos participativos), bem como das pré-condições sociais que determinam se a transparência e outros arranjos institucionais operam como pretendido (BAUHR; GRIMES, 2012).

Para a International Federation of Accountants (IFAC), citada pelo referencial do TCU a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público e, dentre os sete valores que considera importantes, inclui “a transparência e a *accountability* (possível por meio da implementação de boas práticas, como as relacionadas a prestação de contas e responsabilização)” (BRASIL, 2014a, p. 20).

Em texto publicado pelo Banco Mundial, Stiglitz (2002) afirma que nas sociedades democráticas é direito básico do cidadão saber, falar e ser informado sobre o que e porque o governo está fazendo, bem como debater essas ações. Mas reconhece o desinteresse de alguns governos e seus líderes de não divulgar, e muito menos disseminar, informações contrárias aos seus interesses.

Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 2001, juntamente com outros dois colegas, por seus estudos a respeito das implicações econômicas da assimetria de informações, afirma que o descompasso entre os que governam e aqueles a quem deveriam servir é provocado por essa assimetria.

Principalmente na área econômica, há muitas divergências sobre a conveniência de se tornar públicos detalhes de determinadas políticas. Muitos servidores públicos vão além: tentam manter suas ações em sigilo, longe do olhar e do escrutínio públicos. Como exceção, o autor cita o pioneirismo da Suécia, que há mais de 200 anos promulgou a primeira lei para reforçar a transparência de informações de domínio público (STIGLITZ, 2002).

Em relatório mais recente, o Banco Mundial faz uma compilação de diversas pesquisas, inclusive do Brasil, que mostram como o envolvimento de cidadãos e a transparência no processo político podem influenciar na criação de normas e incentivar maior eficiência em instituições e serviços públicos, produzindo consequências profundas para o desenvolvimento econômico. Transparência é definida como “acesso dos cidadãos a

informações publicamente disponíveis sobre as ações daqueles no governo e as consequências dessas ações” (WORD BANK, 2016, p. 81).

O relatório assinala que o volume maior de informações está disponível não apenas devido à divulgação pelos governos, mas também pela atuação de agentes não governamentais, como jornalistas e grupos da sociedade civil. O desenvolvimento de novas tecnologias de mídia, com maior difusão de informações sobre o desempenho do governo em todos os níveis é outro fator que tem aumentado a disponibilidade pública de informação, sendo parte fundamental do conceito básico de transparência.

Assim, a transparência, entendida como acesso do cidadão às informações disponibilizadas publicamente, melhora o engajamento político e a *accountability* do governo. O desafio é estabelecer a causalidade entre transparência, engajamento político e governança. Neste sentido, a transparência tanto pode resultar da política de engajamento e do ambiente de governança, quanto uma alavanca para propulsionar a melhor governança.

Sete anos após a promulgação da CF/1988, Jardim (1995) constata que o exercício do direito constitucional à informação governamental, um dos instrumentos de controle mais recentes à disposição da sociedade, ainda se encontrava comprometido, por falta de regulamentação de mecanismos legais não.

O autor aponta duas consequências dessa situação: i) a falta de controle do Estado sobre si mesmo, expressada pela fragilidade de suas estruturas e recursos informacionais e ausência de políticas de informação e ii) por consequência, a falta de controle da sociedade sobre o Estado, pelas restrições de acesso à informação pública. “A *transparência informacional* do Estado, expressa no discurso da lei, é superada pela *opacidade informacional* da administração pública, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado sustentado no Brasil e demais países latino-americanos”, resume (JARDIM, 1995, p. 89)

Uma das principais dificuldades mencionadas pelo autor era a cultura do segredo ou, na sua expressão, a “opacidade informacional” que ainda marcava a administração pública no Brasil e em outros países latino-americanos:

Um dos pressupostos do Estado moderno é a sua visibilidade social mediante a implementação de instrumentos gerenciais de controle das informações que produz o seu acesso pelo cidadão. A gestão da informação configura-se como um conjunto de práticas caracterizadas pela racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo. No Brasil e demais países da América Latina, a opacidade informacional do Estado expressa uma situação em que este não dispõe de mecanismos de controle sobre seus estoques informacionais. Por outro lado e, em consequência, a sociedade não controla o Estado. O tema requer a construção de referenciais analíticos, além do confronto das diversas

experiências históricas envolvendo as relações entre gestão da informação e a transparência administrativa (JARDIM, 1995, p. 83).

Em revisão da literatura sobre o tema, Cunha Filho (2018) faz uma distinção sobre as três principais abordagens da transparência pública: a primeira, chamada de “normativa”, atribui à transparência o poder de uma “espécie de remédio universal contra práticas de corrupção, abuso de poder ou falta de representatividade no sistema político”. A segunda abordagem é a “conceitualista”, que faz a dicotomia entre transparência e segredo, formulando tipos de transparência capaz de produzir ou não os efeitos pretendidos.

O autor cita como exemplo a “transparência opaca”, numa referência a Fox (2007), que se restringe a divulgar informações nem sempre relevantes ou apropriáveis para os cidadãos ou capazes de provocar mudanças e impactos no sistema político. A terceira abordagem é a “empírica”, que visa tentar medir os efeitos decorrentes da adoção de mecanismos de transparência, bem como analisar contextos e condições em que estas políticas podem gerar mudanças significativas (CUNHA FILHO, 2018).

Organizações internacionais também têm se debruçado sobre o conceito. Com base no Código de Boas Práticas de Transparência nas Políticas Monetárias e Financeiras, aprovado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2004, o glossário da Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) define transparência como “um ambiente no qual os objetivos da política, sua estrutura legal, institucional e econômica, decisões políticas e suas razões, dados e informações relacionadas às políticas monetárias e financeiras e os termos de *accountability* das agências são fornecidos ao público de uma forma compreensível, acessível e oportuna” (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2007, p. 803).

No “Guia de linguagem anti-corrupção” da ONG Transparency International, (TI), transparência é definida como “característica de governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos em relação à clara divulgação de informações, regras, planos, processos e ações”. Para a entidade, como princípio, agentes políticos e servidores públicos “têm o dever de agir de forma visível, previsível e compreensível para promover a participação e a *accountability* e permitir que terceiros percebam facilmente quais ações estão sendo executadas” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2009, p. 2 e 44, tradução nossa).

Os conceitos da TI foram inspirados no U4 - Anti-corruption Resource Centre, vinculado ao Cher. Michelsens Institute CMI, instituto independente de pesquisa

multidisciplinar, sem fins lucrativos, criado em 2003, na Noruega, assessorado por cientistas sociais especializados em estudos de desenvolvimento, integrantes de uma rede de pesquisadores de vários países, que elaboram estudos anticorrupção.

Para a entidade, transparência é ser aberto, comunicativo e responsável, o que implica o dever de governos agirem de forma visível e compreensível. “A transparência pode levar à melhor alocação de recursos, maior eficiência e melhores perspectivas de crescimento econômico” (U4 - ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE, 2019, tradução nossa).

Dentre as diversas dimensões conceituais e perspectivas analíticas, é importante destacar a classificação do conceito quanto à iniciativa, de particular interesse para este estudo. Neste aspecto, Yazigi (1999) distingue dois tipos de transparência, relativa à forma de acesso dos cidadãos à informação pública: a transparência ativa e a transparência passiva. Vale transcrever o seu conceito de transparência ativa:

A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. É a obrigação imposta aos órgãos do Estado para que, com a periodicidade que a lei indique, publique todas as informações necessárias para uma avaliação social de seu desempenho. Essa informações incluem, entre outras, a explicação sobre as funções, atividades, dotação orçamentária, objetivos, indicadores de desempenho de gestão, sistemas de atendimento ao público, etc., e devem ser estruturadas de forma a permitir a comparação entre um e exercício e outro. Assim, por exemplo, as metas apresentadas para o ano 98 devem permitir sua comparação com os resultados estabelecidos no relatório do ano 99 (YAZIGI, 1999, p. 9).

Na definição mais concisa da CGU, transparência ativa é “a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada”. Já a transparência passiva ocorre “quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (BRASIL, 2013b, p. 14, 17).

O “Guia de Transparência Ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2019d) tem por objetivo auxiliar que as obrigações previstas na LAI sejam cumpridas corretamente e traz orientações detalhadas sobre o conteúdo a ser disponibilizado, além de diretrizes sobre sistemas e sites que disponibilizam dados e informações úteis. O objetivo do guia também é padronizar os sites oficiais e facilitar a navegação, de forma a permitir que o cidadão localize e obtenha as informações de seu interesse, com maior rapidez. Embora direcionado aos órgãos públicos federais, em relação ao conteúdo mínimo de informações obrigatórias que devem ser disponibilizadas de forma

proativa (transparência ativa), previstas no art. 8º da LAI, a maioria das diretrizes e orientações contida no guia é aplicável também a estados e municípios.

A transparência ativa é um instrumento fundamental para a modernização do Estado, pois explicita os compromissos governamentais para que possam ser reclamados posteriormente como direitos sociais. Além da publicação dos indicadores de desempenho do serviço público e de balanços institucionais, tem-se exigido a disponibilidade em página na Internet de informações sobre os serviços prestados, dados e valores mais relevantes da gestão, indicadores de desempenho, entre outras. Essas informações têm por finalidade facilitar o controle social, permitindo a avaliação da administração e pública, bem como acompanhar a evolução dos serviços públicos ao longo do tempo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015).

Em relação à classificação apresentada, Zuccoloto e Teixeira (2015) mencionam distinções similares de velha e nova transparência. A primeira corresponde à transparência passiva, segundo a qual fatos públicos só se tornavam acessíveis quando os cidadãos manifestavam o interesse em perguntar. Já a nova transparência, a ativa, definida como *disclosure* ativo (divulgação ativa), implica informar a população sobre ações intencionais e não intencionais dos gestores públicos.

Na mesma linha, esses autores citam a distinção entre a primeira e a segunda geração de transparência. A primeira, mais passiva, tem como foco o *right-to-know* (direito de saber). A segunda geração, mais ativa, objetiva reduzir riscos e melhorar o desempenho da instituição para atendimento da demanda da sociedade. Zuccolotto e Teixeira (2015) apontam uma terceira geração de transparência, a participativa, que supõe maior interação entre governo e sociedade.

No dizer de Oliveira e Santos (2017), as duas modalidades de promoção da transparência não são excludentes e se complementam, devendo obrigatoriamente coexistir para assegurar o efetivo acesso de informações aos cidadãos.

Por sua transversalidade, o conceito de transparência, por vezes, é confundido com outros, como de *accountability*, que de forma simplificada pode ser definido como o dever de prestar contas e ser responsabilizado por seus atos. Transparência pública é considerada uma das etapas da *accountability* (PRADO, 2009; UNITED NATIONS, 2008; WELCH; WONG, 2001), assim como a prestação de contas e a responsabilização dos governantes.

Filgueiras (2011) também aponta a associação e, por vezes, a confusão entre os conceitos. Isso porque grande parte da literatura especializada inclui o conceito de

accountability como pressuposto ou princípio fundamental do ordenamento democrático. Para o autor, as demandas pelo aprofundamento da *accountability* reforçaram a criação de outro princípio para a democratização do Estado: o da transparência. Em outras palavras, não pode haver democracia sem *accountability*, mas esta não é possível sem transparência, mas discorda dessa confusão entre os conceitos:

A política da transparência articula uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática balizada por desenhos institucionais e pelo discurso político. Dessa forma, as crescentes delinquências do homem público tornam necessária uma política da transparência que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

A transparência, assim como o acesso à informação, é pré-requisito para garantia dos mecanismos de *accountability*, embora não seja garantia de seu funcionamento. A viabilidade de aplicação dos dois conceitos está sujeita ao modelo de *accountability* adotado. “A ótica do amplo controle do Estado pede que sejam colocadas em discussão a transparência administrativa e a democratização da informação como pré-requisitos para o exercício da *accountability* em suas várias dimensões” (VALENTE, 2004, p. 131).

Transparência e *accountability* estão incluídas entre as dez boas normas de governança do TCU, que define transparência como “essencial ao aprofundamento e consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas.” Já *accountability* “refere-se à obrigação que têm aqueles a quem foram confiados recursos de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.” O TCU equipara *accountability* à transparência, em termos de valor democrático e como “consequência direta da delegação do poder soberano do povo aos governantes” (BRASIL, 2014c, p. 26).

Zuccolotto e Teixeira (2015) revisaram a literatura internacional sobre os conceitos e as classificações da transparência e também alertam para que não sejam confundidos os conceitos de transparência e *accountability*. Este extrapola o conceito de transparência, pois além da prestação de contas e da publicidade das ações governamentais, pressupõe a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública,

que podem gerar incentivos ou sanções, pelo cumprimento ou descumprimento de obrigações, por parte dos agentes públicos.

Em estudo recente de análise bibliométrica e sociométrica de periódicos internacionais, Baldissera *et al.* (2018) analisam a produção científica internacional sobre transparência governamental, de 2002 a 2016. Os autores verificam que as maiores discussões sobre o tema relacionam-se à transparência das organizações públicas, transparência fiscal, governança eletrônica; governo aberto e LAI.

Transparência e *accountability* estão incluídas entre os dez passos para a boa governança do TCU, que considera transparência “essencial ao aprofundamento e consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas.” Já *accountability* “refere-se à obrigação que têm aqueles a quem foram confiados recursos de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades” (BRASIL, 2014a, p. 26). Na definição do “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública”:

Transparência caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros (BRASIL, 2014b, p. 34).

Com base na literatura internacional, Resende (2018) elabora o seguinte conceito de transparência pública:

A ideia convencional da transparência em relação às instituições públicas ou estatais pode ser sintetizada na noção de que mais informação disponível sobre as estruturas e o funcionamento dessas instituições permite maior controle da sociedade sobre elas e o resultado disso é o funcionamento delas mais próximo das expectativas normativas dos cidadãos, expressas nas normas e leis que regulam o funcionamento dessas instituições. Em outras palavras, a relação comumente estabelecida é que mais transparência resulta em menos corrupção e uso indevido de recursos públicos, decisões políticas e administrativas mais responsáveis, aumento da eficiência e melhoria do desempenho das instituições públicas, o que contribui para o aumento da prosperidade e bem-estar social (REZENDE, 2018, p. 27).

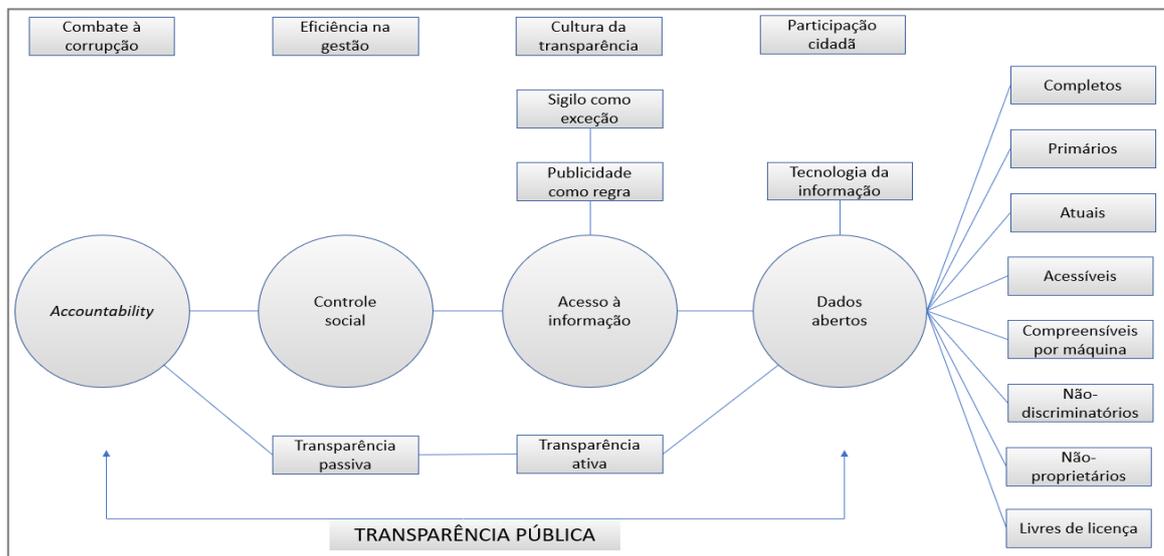
O “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2009), define quatro princípios básicos de governança: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Embora direcionado, primariamente, às organizações empresariais, o documento utiliza o

termo “organizações”, com a finalidade de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais.

A fiscalização da gestão pública pela sociedade, para ser eficiente, pressupõe acesso informações e transparência, como aponta texto do 3º concurso de monografias da CGU sobre o tema “Combate à corrupção”: “Os atores sociais encontram condições melhores para monitorar o funcionamento das instituições políticas quando dispõem de informações suficientes sobre as decisões e ações dos agentes políticos” (BRASIL, 2008, p. 22).

Antes da LAI, diversas pesquisas investigaram portais eletrônicos, sob o enfoque da transparência fiscal e acesso às informações como ferramenta de controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, na perspectiva de redução do déficit de *accountability* (LOCK, 2003; SANTOS, 2005; SACRAMENTO; PINHO, 2007; SANTANA JUNIOR, 2008; PAIVA; ZUCCOLOTTO, 2009; CRUZ, 2010). A Figura 1 ilustra os diversos elementos que compõem a definição mais abrangente de transparência e sua interface com alguns conceitos mencionados.

Figura 1 – Principais elementos do conceito de transparência pública



Fonte: elaborado pelo autor.

No escopo desta pesquisa, não se pretende avaliar os impactos da transparência pública municipal na promoção da *accountability*, na redução de índices de corrupção e na maior eficiência da gestão, bem como de sua capacidade para induzir maior participação e controle social na administração pública, embora estas diretrizes tenham sido definidas

pela própria LAI para sua aplicação. Por estas razões, a rica discussão teórica sobre a associação desses conceitos foge do escopo desta pesquisa.

Uma das diretrizes definidas pela própria LAI (Art. 41, I) é o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, que deve ser feita por órgão da administração pública federal responsável, através da “promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação” (BRASIL, 2011b).

No entanto, a falta de conhecimento de grande parte da população e de órgãos públicos sobre a própria lei e a importância da transparência pública e do direito de acesso à informação ainda é uma realidade.

Em balanço dos sete anos de vigência da LAI, completados em 16/05/2019, o Instituto Ethos - uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que visa sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável - avalia que, nas diferentes esferas de poder, principalmente se analisada a aplicabilidade da lei no nível subnacional, um dos desafios é o desconhecimento sobre a lei, além da falta de recursos (INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL, 2019).

De acordo com informações obtidas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação do Cidadão (e-SIC), a divulgação da LAI tem sido feita unicamente através de ações de divulgação pela internet. A CGU cita a campanha digital, intitulada “Saber é Poder”, veiculada em 2014, cujas mensagens alcançaram cerca de 15 milhões de pessoas, através de redes sociais (Facebook e Twitter), sites e portais, do próprio órgãos e de outras instituições parceiras.

Em 2015, em parceria com a Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA) e Organização dos Estados Americanos (OEA), a CGU também promoveu um concurso internacional de filmes de curta metragem, com o tema “Informe-se e melhore a sua qualidade de vida”, com objetivo de conscientizar os cidadãos sobre a importância do exercício do direito de acesso à informação pública para melhorar a qualidade de vida. No concurso foram avaliados 34 vídeos de dez países da América Latina, mas a exibição das três peças vencedoras se restringiu a Internet, nas redes sociais e outros canais, como o Youtube.

Outros seis vídeos pedagógicos, sobre aspectos teóricos e práticos da LAI, assim como uma campanha para divulgar os cinco anos de vigência da lei, principais

números, além da importância do engajamento da sociedade, foram produzidos pela CGU, mas também com divulgação restrita em redes sociais (BRASIL, 2019).

Embora não tenham sido encontradas referências de pesquisas quantitativas para medir o grau de conhecimento da população sobre o direito de acesso à informação, o fato de não ter sido realizada uma única campanha em veículos de comunicação de massa sobre a lei, permite inferir que certamente é elevado o grau de desinformação da população sobre uma das principais ferramentas de promoção da cultura de transparência.

Oito anos antes de a LAI entrar em vigor, o Portal da Transparência do governo federal, lançado em 2004, já se propunha a ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação social na fiscalização de gastos e investimentos federais. O portal foi criado com o objetivo de estimular os cidadãos a exercer o controle social e acompanhar a aplicação dos recursos públicos. Nesta perspectiva, cada cidadão é importante na tarefa de participar da gestão e exercer o controle social dos gastos e a correta aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2019b).

Apontado por Rodrigues (2005) como uma experiência pioneira, em termos de disponibilidade de acesso às informações sobre gastos públicos, o Portal da Transparência é uma das iniciativas mais importantes para a promoção da transparência das contas públicas e para o controle da corrupção.

No balanço de sete anos de vigência da lei (maio/2012 a maio/2019), de acordo com relatórios estatísticos disponíveis no e-SIC da CGU, foram registrados 749 mil pedidos, por 363,6 mil solicitantes, sendo que destes 295 mil fizeram um único pedido no período (BRASIL, 2019b).

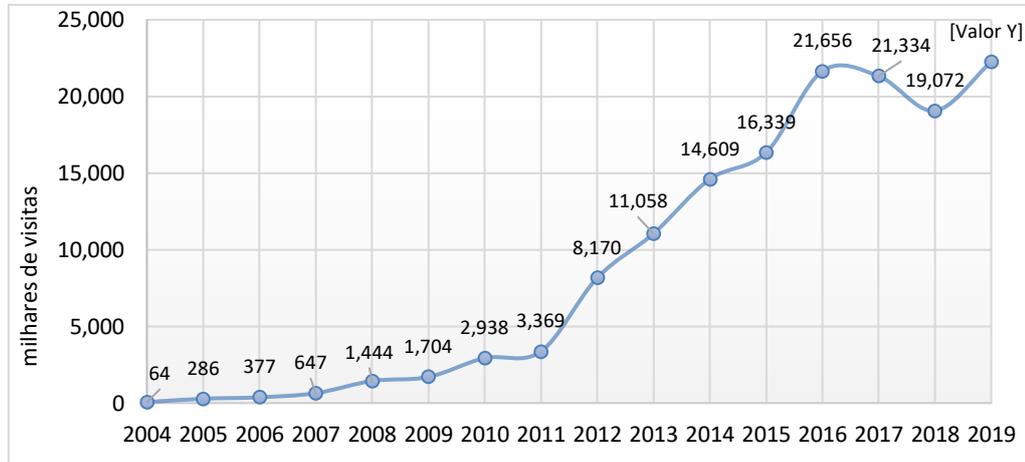
Os dados, que se referem à transparência passiva, no âmbito da União, ou seja, obtidos através de pedidos de informações encaminhados a órgãos federais, indicam que o número de cidadãos que recorreram ao serviço, pelo menos uma vez, ainda é muito baixo, correspondente a 0,3% da população brasileira adulta, excluindo a faixa etária de jovens abaixo de 19 anos (IBGE, 2018).

Em relação à transparência ativa, as estatísticas de acesso ao Portal de Transparência da União, indicam crescente interesse da sociedade em acessar informações públicas. Não foram encontradas pesquisas com base em números de acessos a portais de transparência em municípios, já que a maioria nem disponibiliza estatísticas de acesso.

Os dados relativos a novembro de 2004, quando o portal foi criado, a junho de 2018 foram obtidos através do e-SIC para esta pesquisa (BRASIL, 2019). A partir de julho de 2018, quando do lançamento do novo Portal da Transparência, as estatísticas estão

disponíveis no próprio portal, com dados de número de sessões, usuários únicos e número de visualizações de páginas. Os números de visitas por ano são exibidos no Gráfico 2.

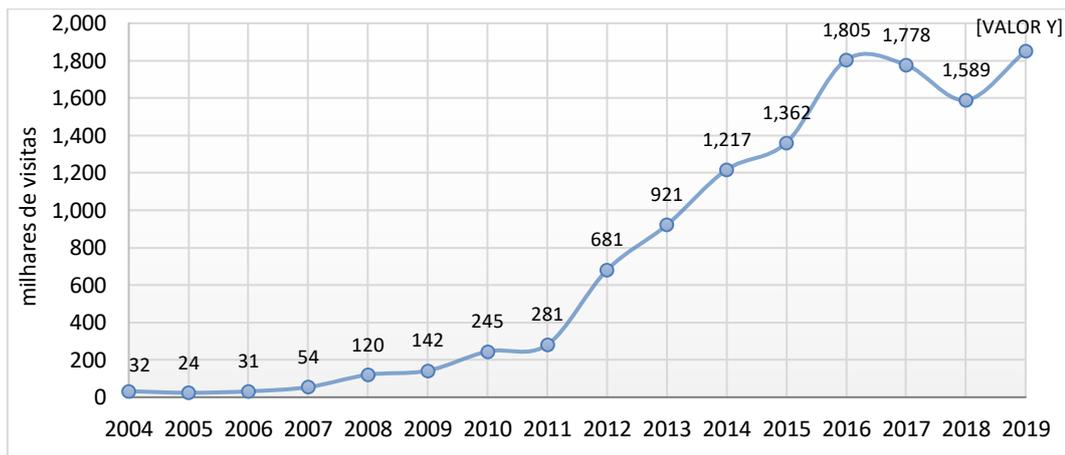
Gráfico 2 – Visitas ao portal de Transparência da União



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados de Brasil (2019c).

Já o Gráfico 3 mostra a média mensal de visitas. Os dados referem-se a sessões apuradas pelo Google Analytic, sistema de monitoramento de tráfego de dados que pode ser instalado em qualquer site. Uma sessão é considerada o período de tempo em que um usuário interage ativamente com o portal (BRASIL, 2019c).

Gráfico 3 - Média mensal de visitas ao Portal de Transparência da União



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados de Brasil (2019c).

Como mostram os gráficos, os acessos ao Portal da Transparência do governo federal passaram de 286 mil visitas (média mensal de 24 mil), em 2005, segundo ano de funcionamento do portal, para quase 20 milhões de visitas (média mensal de cerca de 1,8

milhões), em 2019. Em ambos os gráficos, o “Valor Y” é o número total projetado para 2019, calculado com base nos dados anteriores da série.

O Portal da Transparência, concebido para disponibilizar informações relacionadas ao Poder Executivo Federal, desde 2015 também divulga dados das demais esferas – municipal, distrital ou estadual – relacionados à União, tais como transferências e repasses feitos a praticamente todos os municípios do País. Neste sentido, é indiscutível sua relevância como ferramenta para acompanhamento da aplicação de recursos públicos, também por entes municipais.

O Governo Federal transfere recursos para os 5.570 municípios brasileiros, investe diretamente bilhões para a execução de políticas públicas e usa diferentes instrumentos e processos para levar serviços públicos a todos os brasileiros. Num sistema tão grande e complexo, é difícil controlar tudo que está sendo feito e como está sendo executado. Por isso, a CGU criou, em 2004, o Portal da Transparência. O Portal da Transparência é uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro público. Chamamos isso de Controle Social. O Portal traz ferramentas e informações para facilitar essa atividade. São dados sobre as despesas e receitas públicas, as licitações e contratações, os servidores públicos, os fornecedores e muito mais (BRASIL, 2019d).

No caso dos municípios, uma ferramenta de busca permite a consulta individualizada sobre valores relativos a recursos federais aplicados na localidade, por tipo de transferência (constitucionais, legais, voluntárias, *royalties*), principais convênios e contratos, além informações nominais sobre benefícios sociais pagos aos cidadãos, como do Programa Bolsa-Família, dentre outros.

Uma aba denominada “Rede de Transparência” remete o visitante a uma página com dezenas de *links* com informações sobre projeto e ações importantes para o controle social. No *link* denominado “Transparência nos Estados, Municípios e no DF”, reservado para divulgação dos portais de transparência dos entes públicos das demais esferas, no entanto, constam apenas endereços de portais de estados e capitais (BRASIL, 2019).

O expressivo crescimento de visitantes do Portal de Transparência é um indicativo do processo de mudança da cultura de sigilo para cultura de amplo acesso e da transparência na administração pública brasileira. Outro aspecto relevante da LAI, que também diz respeito a uma forma inovadora de aprimorar a transparência pública, é a obrigatoriedade de divulgação de informações através de dados em formato abertos,

estruturados e legíveis por máquina. O próximo tópico trata dos chamados dados abertos governamentais.

2.3 DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

A LAI é apontada como a pioneira no mundo a incorporar os princípios dos dados abertos governamentais (OGD, da expressão em inglês *Open Government Data*), mais especificamente no seu Art. 8.º, que trata da transparência ativa. O Decreto n.º 8.777/2016, que definiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, incluiu de forma efetiva a temática na agenda governamental (POSSAMAI; SOUZA, 2018; PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2019).

De acordo com a literatura, a definição mais sintética e conhecida de dado aberto, adotada nesta pesquisa, é: “que pode ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um”, elaborado pelo Open Definition, projeto vinculado à ONG Open Knowledge Foundation (OKF). Organização global sem fins lucrativos, criada em 2004, com sede em Londres, o foco da OKF é promover o valor dos dados abertos, apoiando organizações da sociedade civil a acessá-los e usá-los em prol da solução de problemas sociais e da criação e compartilhamento de conhecimentos (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2004).

A citada definição consta do “Manual dos Dados Abertos: governo”, uma cartilha direcionada a gestores públicos que querem abrir dados. O manual traz um conceito mais elaborado de dados abertos governamentais:

Dados abertos governamentais são dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras (LABORATÓRIO BRASILEIRO DE CULTURA DIGITAL; NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR, 2011, p. 4)

O termo não é recente e está associado ao surgimento do chamado *governo aberto*. Nos documentos preliminares que culminaram com a Freedom of Information Act (FOIA), a lei norte-americana de acesso à informação, aprovada em 1966, já era mencionada a expressão *open government*, numa referência “direito a saber”. Também na Inglaterra, nos anos 70, o termo foi usado em contraponto à opacidade governamental, no debate sobre abertura do setor público à sociedade (POSSAMAI, 2016)

A citada autora explica que a concepção de governo aberto foi sendo ampliada e vinculada à noção de *accountability* e responsabilização dos governos por suas ações (ou omissões), passando a influenciar as normas sobre transparência ativa das informações públicas. Nos anos 2000, o conceito foi ampliado, abrangendo os espaços onde as decisões políticas eram tomadas, para além do acesso às informações sobre essas decisões.

Foi o então candidato democrata à Presidência dos Estados Unidos, Barack Obama, que popularizou a concepção de governo aberto, numa oposição à cultura de segredo que marcou o Governo George W. Bush, após os atentados de 11/09/2011. Como presidente, no primeiro dia de governo, Obama promulgou o *Memorandum on Transparency and Open Government* (SILVA *et al.*, 2016; GOMES, 2018).

No memorando foram estabelecidos os três pilares básicos da nova política de governo aberto:

Os princípios que embasam o conceito do governo norte-americano sobre o tema governo aberto foram estabelecidos a partir de três ideias centrais: i) a transparência promove o controle social; ii) a participação dos cidadãos melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomada de decisões; iii) a colaboração incorpora os cidadãos às ações realizadas pelo governo (BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2016, p. 6).

O conceito de governo aberto está associado a diversos temas, como “acesso à informação, participação cidadã, transparência, prestação de contas (*accountability*), abertura de dados, colaboração entre governo e sociedade civil e inovações na gestão de políticas públicas.

Bellix; Guimarães; Machado (2016) revisam conceitos elaborados por atores internacionais - como Parceria para o Governo Aberto (OGP), Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outros – e identificam quatro pontos convergentes entre os diferentes organismos: i) enfoque na política de transparência e temas associados, como acesso à informação e dados abertos; ii) compreensão da participação social como um processo de colaboração entre sociedade civil e governo; iii) papel da tecnologia como eixo transversal da agenda e iv) o governo aberto como novo modelo de gestão pública e solução para o esgotamento do atual modelo de Estado, com objetivo de torná-lo mais eficiente e melhorar os serviços públicos.

Com base nesses elementos, os autores apresentam os seguintes princípios que consideram fundamentais para definição do conceito de governo aberto: participação

efetiva; transparência e responsabilidade na prestação de contas; dados abertos; abertura e reutilização de informação pública; acesso e simplicidade; colaboração e cocriação; assim como inclusão e diversidade (BELLIX; GUIMARÃES; MACHADO, 2016).

“A abertura do governo é a extensão da medida que os cidadãos podem monitorar e influenciar processos governamentais através do acesso a informações governamentais e do acesso às arenas de tomadas de decisões” (MEIJER *et al.*, 2012, p. 13). Para esses autores, o conceito usado comumente do termo “governo aberto”, como “iniciativas para colocar informações do governo na Internet” é muito restritivo. Governo aberto não se trata apenas de abertura em termos de informação (o que chama de visão), mas também de interação (voz).

Numa revisão de 103 artigos da literatura internacional, os autores abordam os conceitos de abertura, transparência e participação, suas interações, chamando atenção para a importância de se fazer uma abordagem multidisciplinar de governo aberto, com envolvimento de cientistas e profissionais com formação em direito, economia, ciência política e administração pública, para que sejam estabelecidas conexões sólidas entre visão e voz, que estimulem a cidadania ativa (MEIJER *et al.*, 2012).

Iniciativas de governo aberto, assim como de leis de acesso à informação e de transparência pública, incentivaram estudos mais recentes sobre a transparência digital, ou “e-transparência”, que é um dos principais subtemas da democracia digital. Os outros dois são “e-participação” e “e-deliberação”, mais clássicos do ponto de vista histórico. Estes três subtemas relacionam-se a princípios da democracia liberal que ganham formato e aplicações digitais. Uma das dimensões que caracterizam o governo aberto é a participação social, que pode ser estimulada com o suporte das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) (SILVA *et al.*, 2016).

Gomes (2018) também avalia que as pesquisas sobre governo aberto e dados abertos governamentais têm estimulado as discussões sobre transparência pública digital, cuja importância nos estudos acadêmicos tem sido reconhecida na interface das áreas de democracia digital e de governo digital. Governo aberto é uma das funções através das quais as tecnologias exercem impacto sobre a democracia, dentre outras como: participação pública e engajamento cívico através da via digital, e-transparência, *e-accountability* e canais interativos de comunicação com as instituições intermediárias do Estado.

Para o autor, a ideia de democracia digital passa pela ideia de que “recursos tecnológicos, projetos baseados em tecnologias da comunicação e até as experiências de

uso pessoal e social das tecnologias de comunicação e informação podem ser empregados para produzir mais democracia e melhores democracias” (GOMES, 2018, p. 15)

Dados abertos são definidos por um conjunto de oito princípios estabelecidos num encontro de pesquisadores, ativistas, representantes norte-americanos de organizações da sociedade civil, pioneiras no uso dos dados abertos na promoção da transparência. Embora o foco do encontro, realizado em 2007, na Califórnia, tenha sido a abertura de informações governamentais, posteriormente o conceito teve seu uso ampliado, passando a incluir dados científicos e também de organizações privadas.

Um dos participantes do encontro era Tim O’Reilly, *publisher* de editora da área de tecnologia da informação que leva seu sobrenome e criador da expressão “Web 2.0”. Esses princípios que orientam o processo de abertura de dados podem ser sintetizados na seguinte definição: “qualquer dado para ser aberto deve ser utilizado por qualquer um para qualquer propósito”(OPENGOVDATA, 2005).

O termo “Web 2.0” está relacionado a uma segunda geração de serviços e aplicativos da rede, recursos e tecnologias que possibilitam maior interatividade e colaboração no uso da Internet (BRESSAN, 2007, p. 2). O conceito de dados públicos abertos refere-se a essas facilidades de acesso e compartilhamento:

Por dados abertos governamentais entendem-se os dados públicos, disponibilizados na Web em formato aberto (não proprietário), estruturados e compreensíveis logicamente por máquina, de modo que qualquer um possa livremente acessar, reutilizar, modificar e redistribuir, para quaisquer finalidades, estando sujeito a, no máximo, exigências de creditar a sua autoria e compartilhar sob a mesma licença (POSSAMAI; SOUZA, 2017, p. 689).

O termo “governo aberto” entra de vez na agenda internacional após o lançamento oficial, em 20/9/2011, da Open Government Partnership (OGP) ou “Parceria para Governo Aberto”, em português, com a assinatura da Declaração de Governo Aberto e apresentação de seus Planos de Ação, pelos oito países que fundaram a parceria (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), juntamente com nove ONGs. Até dezembro de 2019, 78 países integravam a parceria (OPEN GOVERNAMENT PARTNERSHIP, 2011c).

O Brasil foi convidado pelo governo dos Estados Unidos para copresidir a OGP em reconhecimento pelas medidas legais e institucionais tomadas pelo governo brasileiro, a partir de 2000, com o objetivo de promover a transparência pública, de acordo com práticas e padrões internacionais. Na ocasião, o país se comprometeu a adotar

medidas para aumentar a transparência, a participação social e o combate à corrupção, através do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.

A OGP é uma iniciativa internacional, cujo objetivo é difundir e estimular práticas governamentais relativas à transparência dos atos da Administração Pública e ao acesso às informações públicas, bem como ao combate à corrupção, à participação social e ao fomento de novas tecnologias, visando tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Governo digital ou governo eletrônico relaciona-se ao uso de TIC entre órgãos do próprio governo e nas suas relações com a sociedade. Antes compreendido como mera disponibilização de informação governamental em domínio público, para uso gratuito pela sociedade (AGUNE *et al.*, 2010), hoje o conceito de governo aberto inclui novos elementos, além da abertura de dados: transparência, colaboração e participação social.

A definição que consta no 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto contempla esses elementos:

Governo aberto se refere a uma nova visão da Administração Pública, que promove projetos e ações voltados ao aumento da transparência, à luta contra a corrupção, ao incentivo à participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias que tornem os governos mais responsáveis por suas ações e preparados para atender às necessidades dos cidadãos. Em linhas gerais, portanto, governo aberto é um novo modelo de interação político-administrativa que coloca o cidadão como prioridade para as políticas públicas e estabelece valores e princípios específicos como estratégias para a concepção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos processos de modernização administrativa (BRASIL, 2018c).

Esta definição está de acordo com as diretrizes definidas pela “Declaração de Governo Aberto da OGP”, que elenca quatro objetivos que um governo deve alcançar para ser considerado aberto: i) aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; ii) apoiar a participação social; iii) implementar os padrões mais elevados de integridade profissional na Administração; e iv) ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (OGP, 2011).

Tais objetivos foram sintetizados em quatro princípios que definem orientam o governo aberto, apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Definições dos princípios do Governo Aberto

PRINCÍPIOS	CONCEITOS
Transparência	As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos.
Prestação de contas e responsabilização (accountability)	Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas.
Participação cidadã	O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo.
Tecnologia e inovação	O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Open Government Partnership (2011).

No Brasil, o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), criado em 2011, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, foi responsável pelo 1º Plano de Ação do governo brasileiro para a OGP. As razões para adesão do país foram assim explicitadas:

A participação brasileira na Parceria para Governo Aberto (OGP) reflete o compromisso do país com o fortalecimento da transparência dos atos governamentais, com a prevenção e o combate à corrupção e com os ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios. O processo democrático é um processo contínuo, que não se esgota na escolha de governantes e de representantes políticos por meio do voto. Deve ser fortalecido e aprofundado, beneficiando-se no século XXI das novas tecnologias da comunicação e da informação, que permitem novas formas de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e conferem maior legitimidade às políticas públicas (BRASIL, 2011c).

Dentre os 32 compromissos assumidos, relacionados às ações de transparência e governo aberto, a serem cumpridas até 2012, sete se referiam a planejamento para implantação de um “Sistema Federal de Acesso a Informação”:

- 1) Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro;
- 2) Estudo diagnóstico sobre o papel das Ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal na Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas;
- 3) Elaboração de guia e/ou cartilha sobre acesso a informação para servidores públicos;
- 4) Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso a informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa;
- 5) Desenvolvimento de modelo para a estruturação dos serviços de informações ao cidadão em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e de procedimentos para o funcionamento do sistema de acesso a informações públicas;
- 6)

Elaboração de Curso EaD (educação à distância) para capacitação de servidores públicos no tema Acesso à Informação e 7) Elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes à gestão da informação (BRASIL, 2011c).

Dois meses após a realização da OGP, em 18/11/2011, foi publicada a LAI. Sobre as possibilidades e desafios institucionais à implementação do paradigma dos dados abertos governamentais (*Open Government Data - OGD*), a partir da análise da LAI e sua aplicação na Administração Pública Federal, Possamai e Souza (2017, p. 690) afirmam que “os OGD estão intrinsecamente vinculados ao direito de acesso à informação e à transparência governamental, na medida em que ambos visam ampliar a disponibilidade de informações públicas detidas pelo setor público”.

As autoras avaliam que, além de acelerar a tramitação do projeto e a aprovação da LAI, que há anos tramitava no Congresso, a participação do Brasil na OGP contribuiu para trazer temática dos dados abertos governamentais para o mesmo campo de ação do acesso à informação e da transparência pública:

Com efeito, essa aproximação das agendas de transparência e dados abertos por ocasião da Parceria para Governo Aberto imprimiria um rumo inovador para a legislação brasileira sobre acesso à informação. Isso porque, previu-se não apenas a instituição da transparência passiva, via criação de um sistema federal de acesso à informação, mas também a instituição da transparência ativa, por meio da publicação de um rol mínimo de informações na internet, independentemente de requisição e em formatos diversos, inclusive abertos e processáveis por máquina (POSSAMAI; SOUZA, 2017, p. 693).

O Portal Brasileiro de Dados Abertos teve sua versão definitiva disponibilizada em 04/05/2012, poucos dias antes de a LAI entrar em vigor, em 16/05/2012. Foi desenvolvido com *softwares* livres e sua construção contou com a participação de várias pessoas e instituições, incluindo academia, setor privado, órgãos públicos e ONGs.

O portal integra a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), que é a política do governo brasileiro para dados abertos, composta de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às exigências de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de dados abertos. Em 2019, contava com 143 organizações, entre órgãos, autarquias, ou entidades da Administração Pública, que disponibilizam dados em formato aberto (BRASIL, 2016c).

O principal objetivo da INDA é abranger todos os órgãos públicos, de todos os poderes e esferas, para que seja possível disponibilizar dados públicos de forma ampla a todos os segmentos da sociedade. Para tanto, torna-se essencial definir padrões e processos

de publicação de dados na internet, através das mesmas metodologias e boas práticas, para garantir a conformidade dos padrões.

Em relação à transparência ativa, embora não utilize a expressão, a LAI prevê a publicação de dados abertos, ao exigir que os sítios eletrônicos dos entes públicos possibilitem a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, estruturados e legíveis por máquina, de modo a facilitar a análise das informações e o acesso automatizado por sistemas externos. Para consolidar e fomentar a política de acesso a dados e informações, reforçando a cultura de transparência, foi instituída a Política Nacional de Dados Abertos, no âmbito do Poder Executivo Federal, através do Decreto nº 8.777/2016, que define como objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos; II - aprimorar a cultura de transparência pública; III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso; IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação; V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão; VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública; VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios; VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada (BRASIL, 2016b).

Os princípios e diretrizes da Política de Dados Abertos praticamente repetem aqueles previstos na LAI:

I - observância da publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção; II - garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto; III - descrição das bases de dados, com informação suficiente para a compreensão de eventuais ressalvas quanto à sua qualidade e integridade; IV - permissão irrestrita de reuso das bases de dados publicadas em formato aberto; V - completude e interoperabilidade das bases de dados, as quais devem ser disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, ou referenciar as bases primárias, quando disponibilizadas de forma agregada; VI - atualização periódica, de forma a garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade e atender às necessidades de seus usuários; e VII - designação clara de responsável pela publicação, atualização, evolução e manutenção de cada base de dados aberta, incluída a prestação de assistência quanto ao uso de dados (BRASIL, 2011c).

A definição dos oito princípios dos dados abertos e sua correspondência com os dispositivos previstos na LAI são mostrados no Quadro 3.

Quadro 3 – Relação dos princípios dos dados abertos com a LAI

(continua)

PRINCÍPIO		DEFINIÇÃO	PREVISÃO NA LAI
1	Completo	Todos os dados públicos devem ser disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou privilégios de acesso.	Art. 3º, I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;. Art. 7º, II, III, § 2º - O acesso à informação compreende os direitos de obter: informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados, recolhidos ou não a arquivos públicos; informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.
2	Primário	Os dados devem ser coletados na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma agregada ou modificada.	Art. 7º, IV, § 2º - O acesso à informação compreende os direitos de obter: informação primária, íntegra , autêntica e atualizada; Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.
	Oportuno	Sua disponibilidade deve ser feita tão rapidamente quanto necessário para preservar o valor dos dados.	Art. 7º, IV, § 2º - O acesso à informação compreende os direitos de obter: informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; Art. 8º, § 3º Os sítios deverão atender aos seguintes requisitos: VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; § 2º Os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

Quadro 3 – Relação dos princípios dos dados abertos com a LAI

(continuação)

PRINCÍPIO		DEFINIÇÃO	PREVISÃO NA LAI
4	Acessível	Os dados devem estar disponíveis para a mais ampla gama de usuários e as mais diversas finalidades.	Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.
5	Processável por máquina	Os dados devem ser razoavelmente estruturados de modo a permitir o processamento automatizado.	§ 2º Os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet); § 3º Os sítios deverão atender aos seguintes requisitos: III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
6	Não-discriminatório	Os dados devem estar disponíveis para qualquer pessoa, sem necessidade de registro.	Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. § 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.
7	Não-proprietário	Os dados devem estar disponíveis em um formato sobre o qual nenhuma entidade tem o controle exclusivo.	§ 2º Os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet); § 3º Os sítios deverão atender aos seguintes requisitos: II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

Quadro 3 – Relação dos princípios dos dados abertos com a LAI

(conclusão)

PRINCÍPIO		DEFINIÇÃO	PREVISÃO NA LAI
8	Livre de licença	Os dados não estão sujeitos a quaisquer direitos de autor, patentes, marcas comerciais ou regulamento secreto. Pode ser permitida uma razoável privacidade e restrições de privilégio e segurança.	Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterà, no mínimo, os seguintes elementos: I - assunto sobre o qual versa a informação; II - fundamento da classificação; III - indicação do prazo de sigilo; e IV - identificação da autoridade que a classificou.

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2011); Opengovdata (2005); Possamai (2016); Valdez; Luft (2016).

O Portal Brasileiro de Dados Abertos disponibiliza uma cartilha técnica, dirigida aos gestores de sistemas de informação e de seus dados nos mais diversos órgãos públicos interessados em dar acesso em formatos abertos, reutilizáveis, com facilidade de cruzamentos com outras fontes de dados, de acordo com as melhores e mais atualizadas práticas.

A INDA define um rol de condições técnicas para que um conjunto dados seja considerado apto a integrar sua base: i) os dados devem estar em seu formato mais bruto possível, ou seja, antes de qualquer cruzamento ou agregação; ii) os dados devem estar em formato aberto, não proprietário, estável e de amplo uso; iii) não deve existir nenhum instrumento jurídico que impeça sua reutilização e redistribuição por qualquer segmento da sociedade; iv) os dados estruturados ou em planilhas na sua fonte devem ter estrutura original preservada ao máximo, não devendo, por exemplo, ser publicada planilha em arquivo PDF, mas em arquivo CSV ou ODS; v) os dados devem ser disponibilizados em diversos formatos; vi) cada conjunto de dados deve possuir um identificador único e persistente, seguindo uma padronização de URL, requisito imprescindível para que seja referenciável e possa ser usado automaticamente por um aplicativo; vii) recomenda-se o uso de considerações semânticas na definição URL, de forma que seja possível deduzir o conteúdo de um conjunto de dados apenas pela leitura de seu identificador; viii) não é recomendável a utilização de mecanismos antirrobôs, como *captchas*, para acesso aos conjuntos de dados; ix) os nomes dos arquivos devem seguir as boas práticas de formação de um *slug*, para facilitar a indexação dos dados por motores de busca, importante

ferramenta para cidadão localizar os dados que procura, tal como é feito em soluções de software para blog ou gerenciadores de conteúdo (BRASI, 2019).

Slug é a parte de uma URL (do inglês *Uniform Resource Locator*,) o endereço de um recurso disponível em uma rede (internet ou intranet), que identifica uma página em palavras-chaves legíveis por humanos.

Em relação aos formatos, a política de dados abertos não define uma lista exaustiva daqueles permitidos. É considerado dado aberto o conjunto de dados disponível em um formato amplamente conhecido, de especificação aberta, não proprietário, e estruturado, ou seja, que possibilite seu uso irrestrito e automatizado através da Web. O PDF, muito usado por órgãos públicos para publicação de dados, é um formato não estruturado, o que inviabiliza ou dificulta a reutilização daqueles dados.

Com a finalidade de sensibilizar os gestores públicos para a necessidade de oferecer à sociedade amplo acesso a informações governamentais, o TCU publicou uma cartilha em que apresenta cinco motivos para que as organizações públicas iniciem o processo de abertura dos seus dados. A justificativa do órgão é que, além de atender a legislação brasileira, a disponibilização de dados públicos de maneira aberta permite que um grande volume de informações seja acessado e processado por meio de recursos de tecnologia da informação. Assim, cidadãos, empresas, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e o próprio governo têm condições de aproveitar todo o potencial oferecido pelos dados abertos.

As cinco razões para que as organizações públicas invistam em iniciativas de abertura de dados governamentais são: i) exigência da sociedade por mais transparência na gestão pública; ii) possibilidade que a própria sociedade contribua com serviços inovadores ao cidadão; iii) aprimoramento da qualidade dos dados governamentais; iv) viabilização de novos negócios e v) obrigatoriedade legal (BRASIL, 2015b).

Quanto à acessibilidade aos sistemas de comunicação, o art. 17 da Lei 10.098/2000, mencionado pela LAI, dispõe que o Poder Público deve estabelecer mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis “os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação” (BRASIL, 2000).

Esta obrigação é ratificada no art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporado pelo ordenamento legal pelo Decreto Legislativo nº 186/2008, que estabelece o dever do Estado de tomar medidas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, à

informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, dentre outras garantias (BRASI, 2008).

As boas práticas de codificação e organização de páginas na internet, de acordo com os padrões internacionais de acessibilidade, vêm sendo consolidadas no país a partir de 2008, com a iniciativa do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) de apoiar a criação de um escritório do World Wide Web Consortium (W3C), consórcio internacional em que organizações filiadas e o público trabalham juntos para desenvolver padrões para a *web*.

A W3C Brasil, em conjunto com o CGI.br e o NIC.br produziram diversos fascículos de cartilhas sobre acessibilidade, com objetivo de sistematizar, de maneira simplificada, recomendações e diretrizes para desenvolvedores de aplicações e soluções web, com objetivos de evitar ou eliminar barreiras de acesso, orientar sobre procedimentos que devem ser adotados para avaliar a acessibilidade de um sítio *web* e auxiliar cidadãos e seus representantes sobre procedimentos para cobrar acessibilidade em sítios web, dentre outros. Com base nas convenções internacionais e na legislação brasileira, a W3C elaborou a seguinte definição:

Acessibilidade na web é a possibilidade e a condição de alcance, percepção, entendimento e interação para a utilização, a participação e a contribuição, em igualdade de oportunidades, com segurança e autonomia, em sítios e serviços disponíveis na web, por qualquer indivíduo, independentemente de sua capacidade motora, visual, auditiva, intelectual, cultural ou social, a qualquer momento, em qualquer local e em qualquer ambiente físico ou computacional e a partir de qualquer dispositivo de acesso (W3C BRASIL, 2013).

No fascículo da cartilha que elenca os benefícios, a legislação e diretrizes de acessibilidade na *web* a importância da aplicação desse princípio para ampliação da transparência é justificada nos seguintes termos:

Quando os sítios web não apresentam acessibilidade, os conceitos de inclusão, igualdade e autonomia são afetados diretamente pelas barreiras de acesso às pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. A predominância de sítios acessíveis torna a *web* mais funcional e fácil de ser utilizada pela maioria das pessoas, já para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, a predominância de sítios acessíveis torna a *web* possível (W3C BRASIL, 2015, p. 13).

Pela metodologia adotada nesta pesquisa, o conceito de acessibilidade é ainda mais amplo e, além da *inclusão* de pessoas com deficiência, avalia a *facilidade no acesso* às informações (existência de *link* específico para o Portal da Transparência ou página

exclusiva para disponibilização de dados) e *usabilidade* (análise do número de links quebrados). A nota de acessibilidade é a média das notas dessas três ferramentas.

Em relação ao princípio da licença livre, embora não tenha previsão clara na LAI, foi expresso nas definições de formato e dados abertos, no decreto que instituiu a política de dados abertos no governo federal:

Dados abertos - dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

Formato aberto - formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização (BRASIL, 2016b)

A diferença mais significativa da LAI em relação Política de Dados Abertos é que esta se aplica apenas aos órgãos federais, ao passo que os procedimentos estabelecidos por aquela devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na metodologia adotada são relacionadas as principais licenças recomendadas, que se adequam à definição aberta, cujas características são: i) reutilizáveis, ou não específicas de uma organização e jurisdição; ii) compatíveis com pelo menos uma das licenças mencionadas e iii) atuais, de utilização geral e considerada como boa prática dentro dos domínios de aplicabilidade de licença (FVG, 2019).

As licenças conformes elencadas na metodologia são recomendadas pela ONG Opens Definition. Na definição da entidade, uma licença aberta deve satisfazer as seguintes condições, permitindo ou autorizando: livre utilização, redistribuição, modificação e criação de derivativos, separação em partes, compilação, não discriminação de qualquer pessoa ou grupo, propagação e gratuidade (OPEN DEFINITIONS, 2019).

O projeto “Democracia Digital”, numa etapa desenvolvida por pesquisadores da FGV-EAESP investigou o uso das TICs pelos governos municipais, estaduais e federal, com o objetivo de mapear e analisar iniciativas governamentais de dados abertos, de transparência e de participação digital.

No total, foram analisados 125 *websites* governamentais, 18 portais de dados abertos (ou de transparência, com indicativo de disponibilidade de arquivos em formato aberto) e 18 portais de iniciativas de e-participação. Em relação aos municípios investigados (26 capitais e 34 cidades com mais de 400 mil habitantes), os resultados da pesquisa indicam a nota média do Índice de Transparência Municipal de 31,1 (dentro da pontuação máxima de 50). A pesquisa mostra uma tendência de liberação de dados

governamentais em formato aberto, constatando a presença de dados abertos em 55,5% das capitais e em 44,1% dos municípios de grande porte (FGV-EAESP; FGV Direito SP, 2015).

No 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto, de 2018, cuja formulação seguiu a metodologia do plano anterior, com a seleção dos principais assuntos relacionados às políticas de governo aberto, foram divididos em três categorias: temas estruturantes, priorizados pelo governo e pela sociedade civil, que passam por três fases: definição de temas, cocriação de temas e aprovação do plano, que incluem duas consultas públicas, feitas através do site da CGU, mediante cadastro, com inclusão do CPF do cidadão (BRASIL, 2018c).

A transparência governamental para incrementar o acesso à informação nos estados e municípios foi um dos quatro temas mais votados. Para atender esta demanda, o governo assumiu o compromisso de “desenvolver Sistema Eletrônico Nacional para solicitação de informações (e-SIC), com o objetivo de implementar a LAI em estados e municípios” (BRASIL, 2018c).

Em 2016, a Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP) da FGV firmou uma parceria com a Open Knowledge Brasil (OKBR), com a finalidade de contribuir para o levantamento anual das informações do índice de dados abertos nacional e aprimorar sua metodologia para aplicação em nível municipal.

O projeto é pioneiro na promoção da transparência nos municípios brasileiros, pois o índice pode ser utilizado como ferramenta de avaliação capaz de aumentar a eficácia das políticas de transparência e dados abertos nos municípios, bem como sua capacidade de resposta e diálogo com a sociedade. Em 2017, foram lançados os índices das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, além do índice nacional.

O Índice de Dados Abertos - Open Data Index (ODI), em inglês - avalia o estado da política de dados abertos de cada país ou cidade, com base em diversos critérios, como tipo de dado divulgado, formatos, facilidade de acesso e transformação dos dados em informação. É um parâmetro de referência sobre a capacidade dos governos de fornecer dados abertos, apresentando essa informação de forma clara, de fácil entendimento e usabilidade. Em novembro de 2019, o Brasil ocupava o 8º lugar no Índice Global de Dados Abertos, empatado com a Nova Zelândia e à frente da Irlanda do Norte, Dinamarca, México e Estados Unidos (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2017).

Outros compromissos assumidos, relacionados ao governo aberto, foram de desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento, mapear boas práticas e

criar um modelo de referência de política de dados abertos, para integrar, capacitar e sensibilizar a sociedade e as três esferas de governo, com objetivo de promover o engajamento subnacional, a partir do levantamento de demandas sociais.

Esses compromissos se inserem nos objetivos previstos na Agenda 2030 da ONU, de “assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

A disponibilização de uma plataforma unificada para pedido de acesso à informação, sem custo para os entes subnacionais, solucionaria um dos principais problemas para aplicação da LAI no âmbito municipal, principalmente em cidades menores onde se verifica os índices mais baixos de conformidade, como se verá nos tópicos seguintes.

3. APLICAÇÃO DA LAI NOS MUNICÍPIOS

Para o enfoque desta pesquisa, importa detalhar os dispositivos da LAI que se relacionam à sua aplicabilidade: os entes públicos obrigados a cumpri-la; suas diretrizes, definições de terminologia; procedimentos que garantam a clareza, transparência, facilidade de compreensão e presteza no fornecimento da informação; deveres dos entes públicos quanto à gestão transparente e à proteção da informação; conteúdo do direito de acesso à informação e, finalmente, os elementos mínimos a serem divulgados pelos órgãos públicos, independentemente de pedidos, que caracterizam a transparência ativa.

A metodologia de coleta e análise das informações disponibilizadas, para avaliação de transparência ativa dos portais das prefeituras que compõem a amostra deste estudo, foi elaborada com base nos itens listados no art. 8º da lei, além dos princípios de governo aberto. Neste tópico são apresentadas as diretrizes, normas e procedimentos previstos nos artigos 1º a 8º dos 44 artigos da LAI, relacionados à transparência ativa.

Os dois primeiros artigos tratam de sua aplicabilidade, sendo que o art. 1º prevê que a União, Estados, Distrito Federal e municípios se subordinam ao regime da LAI. A exigência que seus procedimentos sejam observados por todos os entes da federação é alvo de questionamentos, em razão da dificuldade enfrentada pelos estados e, principalmente, os municípios, “que são os mais refratários ao desaparecimento do véu de opacidade que cerca as administrações” (SALGADO, 2015, p. 86). A autora considera como uma tarefa difícil a imposição da lei, de mudar a mentalidade da burocracia e dos agentes políticos e transformar a histórica cultura administrativa do sigilo na administração pública brasileira em cultura da transparência.

As diretrizes para sua aplicação e os princípios que orientam o direito de acesso à informação estão previstos no art. 3º da lei:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011a).

Para facilitar sua interpretação e também auxiliar a compreensão dos seus procedimentos, obrigações e direitos, fundamental para o melhor exercício dos direitos nela previstos, o art. 4º da LAI definiu os conceitos inseridos na norma ou correlatos ao acesso à informação, detalhando o significado de cada um deles.

Alguns desses conceitos, como autenticidade, integridade e primariedade, estão relacionados aos princípios do governo aberto. Outros são elementos essenciais do conceito de transparência pública. O Quadro 4 apresenta as definições de cada um dos termos, que constam no art. 4º da lei.

Quadro 4 - Definição de termos da LAI

Informação	Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.
Documento	Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.
Informação sigilosa	Aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.
Informação pessoal	Relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.
Tratamento da informação	Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.
Disponibilidade	Qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados
Autenticidade	Qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema.
Integridade	Qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino
Primariedade	Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Fonte: Elaboração própria com base na LAI (2011).

O dever de garantir o acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, previstos no art. 5º, sintetiza os objetivos da LAI, demonstrando a preocupação do legislador de não apenas tornar mais rápido o acesso, mas também facilitar a compreensão e interpretação de dados e informações disponibilizadas. A divulgação de informações em linguagem técnica ou inacessível a leigos gera efeito contrário ao pretendido.

Transparência, clareza e facilidade de entendimento são requisitos essenciais de informações que se pretendem compreensíveis para o seu público-alvo, neste caso formado por amplas faixas da população, com variados níveis econômicos, sociais e culturais. “As tabelas de dados orçamentários e financeiros, em forma bruta, em nada contribuem para a transparência da condução dos negócios públicos”, exemplifica Salgado (2015, p. 95).

O emprego de uma linguagem fácil e clara, acessível ao cidadão comum, se torna ainda mais importante quando considerados os índices e graus de alfabetização da população brasileira. O relatório mais recente do Indicador de Alfabetismo Funcional

(Inaf), estudo realizado, desde 2001, pelas ONGs Ação Educativa e Instituto Paulo Montenegro (IPM), para medir os níveis de alfabetização da população brasileira de 15 a 64 anos, mostra que permanece estabilizado o índice dos chamados “analfabetos funcionais” (grupo dentro dos níveis “analfabeto” e “rudimentar”), desde o início da série histórica da pesquisa: 29%, ou seja, quase três em cada dez brasileiros.

Já o chamado “nível elementar”, incluído entre os “funcionalmente alfabetizados”, em 2018, representa 34% da população brasileira. Neste nível estão as pessoas em condições de selecionar unidades de informações, resolver problemas envolvendo operações básicas, comparar números ou textos em gráficos ou tabelas simples. Perfazem 37% os que se encontram nos níveis “intermediário” e “proficiente”. Neste grupo, encontram-se as pessoas com capacidade de resolver problemas mais complexos, fazer inferências, interpretar, analisar e comparar dados de tabelas e gráficos mais complexos (AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2018).

Tais indicadores agravam um problema muito freqüente enfrentado pelos usuários de portais de muitos municípios, alguns órgãos estaduais e até federais. São problemas ainda comuns nos portais de órgãos públicos, em especial de prefeitura: ocultação e desorganização na apresentação de dados, falta de padrões de interface, estruturas pouco amigáveis dos *sites*, páginas com diagramação descuidada, uso de ícones minúsculos, excesso de atalhos, que muitas vezes impõe tantas dificuldades ao cidadão que o leva a desistir de buscar a informação pretendida.

O emprego de linguagem excessivamente técnica e difícil entendimento, compreensível apenas aos *experts* no assunto, é outro indicativo da falta de compromisso com a clareza e a facilidade de compreensão, que comprometem o acesso à informação.

Um dos princípios definidos em lei para a política de participação social, como forma de facilitar para o cidadão o pleno exercício do controle social das ações públicas é o uso de linguagem simples e objetiva, que leve em consideração as características sócio-culturais e o idioma da população a que se dirige, assim como a clareza e transparência das informações.

A padronização da identidade visual é outro aspecto que merece atenção. Um exemplo é o ícone ou barra de acesso aos portais de transparência, assim como a própria arquitetura das páginas e a disposição de dados e informações, que se verifica na maioria dos sítios eletrônicos dos órgãos federais, que seriam formas de facilitar o acesso e a compreensão do cidadão.

As diretrizes político-institucionais do acesso, proteção e gestão da informação, vetores que são detalhados em outros capítulos da lei, constam no art. 6º da LAI. Este artigo dispõe que os órgãos públicos devem assegurar a: “I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.”

Este “padrão de qualidade” de disponibilidade, autenticidade e integridade que deve ser garantido às informações públicas, é definido assim:

- a) *disponíveis*: impõe-se que os dados, documentos e informações sejam de livre acesso aos interessados, na forma disciplinada pela LAI e, claro, garantidas as hipóteses de sigilo previstas nesta regra em norma esparsa;
- b) *autênticas*: significa que a informação deve ser atribuída a determinado indivíduo, equipamento ou sistema, enfim, que se possa saber quem a produziu, ou mesmo a origem da sua modificação, expedição, recebimento, processamento etc;
- c) *íntegras*: o que se impõe que não se deteriore, perca ou modifique os dados ou a qualidade da informação, mesmo durante o seu processamento. É necessário que não se deixe de conhecer características do tipo: origem, trânsito e destino (HEINEN, 2015, p. 133).

O Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta os procedimentos previstos na LAI, para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, detalha melhor os atributos de uma informação considerada *disponível*: “que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados”. Em relação à *autenticidade* é a “qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema”. Quanto à *integridade*, diz respeito à “informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino” (.).

O art. 7º da LAI traz um rol exemplificativo das informações que devem ser disponibilizadas, consistindo num ‘manual de boas práticas’ do administrador público sobre o acesso às informações governamentais (HEINEN, 2015, p. 135). Na visão de Salgado (2015, p. 99), a LAI “esmiúça o conteúdo do direito”, com o objetivo de garantir o cumprimento e a concretização do direito de acesso à informação.

Para o objeto delimitado nesta pesquisa, o dispositivo de maior interesse da LAI é o art. 8º, que trata da “transparência ativa” e define as informações obrigatórias a serem divulgadas pelos entes públicos, que são investigadas através da observação dos portais de transparência dos municípios que compõe a amostragem. O dever de transparência ativa e os meios de concretizá-lo são sintetizados assim:

“Na transparência ativa, a publicidade e a divulgação de informações devem ser realizadas em caráter permanente, com iniciativa *ex officio* e independente de solicitação do legitimado ativo, a saber, do cidadão interessado. Portanto, é dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (MOTA JÚNIOR, 2012, p. 1048).

Na mesma linha, é a interpretação da CGU, que eleva a princípio o conceito de transparência ativa, definida como “iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada”. A transparência é “ativa” porque parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade (BRASIL, 2011b, p. 14).

A CGU considera que todo o texto da LAI estimula a iniciativa de transparência, mas enfatiza a referência expressa ao conceito no citado art. 3º e Art. 8º, que além de estabelecer que transparência ativa é dever de órgãos e entidades públicas, define o rol de informações mínimas que devem ser divulgadas através de iniciativas de transparência pública, a saber:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e; VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011a).

Esta lista de informações elencadas no artigo 8º da LAI não é exaustiva. Ou seja, não são apenas estas informações que devem ser objeto de iniciativas de transparência pública, mas o mínimo de informações obrigatórias. Aos entes públicos cabe definir outras informações que sejam de interesse coletivo ou geral e que devem ser incluídas em iniciativas de transparência ativa. De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, os planos dos órgãos e entidades deveriam ser elaborados e divulgados em sítio eletrônico, no prazo de 60 dias, a partir da data de sua publicação.

A obrigação dos órgãos públicos de divulgar as informações em sítios oficiais da internet parte da premissa que a sociedade tem direito de acessar, de forma rápida, funcional e por meios informatizados, todas as informações produzidas ou sob a guarda do poder público, ressalvadas as exceções legais.

Em relação à transparência ativa, a política de dados abertos é parte importante, mas não suficiente como garantia do princípio da máxima publicidade por meio de transparência ativa. Isso porque, nos termos da LAI, compete aos órgãos definir quais são as informações de interesse público e coletivo que devem ser publicadas, bem como, no âmbito dos regulamentos de dados abertos, definir quais são as bases que comporão a política de dados abertos.

Se a regra é a publicidade, a decisão sobre o que é ou não é de interesse público ou coletivo deveria ir além da vontade interna dos órgãos e entidades, devendo ter como delimitador apenas as exceções tratadas para efeitos de classificação da informação, e não deveriam ser limitadas ou definidas somente pela percepção da gestão pública.

Dessa forma, para além da política de dados abertos, é preciso prover meios ou mecanismos para que a sociedade tenha acesso, por meios informatizados e com ferramenta de pesquisas, dos atos processuais da Administração que não sejam sigilosos ou que não tragam informações pessoais não publicáveis.

Tem sido objeto de questionamentos a regra que dispensa os municípios de até 10 mil habitantes de disponibilizar através da internet as informações previstas na lei. Ao mesmo tempo em que desonerou os municípios pequenos de cumprir suas exigências, a LAI manteve a obrigatoriedade de divulgação, pela internet, as informações relativas à execução orçamentária e financeira, de acordo com a LRF.

Os instrumentos de transparência da gestão fiscal definidos pela LRF são: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, assim como as versões simplificadas desses documentos.

Em 2009, a LRF sofre alterações, com a inclusão de novas exigências de informações a serem divulgadas: em relação às despesas, os dados sobre número de processo e, em caso de licitação de bem fornecido ou serviço prestado, os dados das pessoas física ou jurídica receptoras dos pagamentos. Quanto às receitas, passa a exigir o lançamento e o recebimento de valores de toda receita de unidades gestoras, inclusive de recursos extraordinários.

O maior prazo estabelecido pela lei para cumprimento das determinações, de quatro anos, foi para municípios com até 50 mil habitantes. De fato, parece contraditório que a LAI, uma legislação mais moderna, que vem regulamentar o mandamento constitucional de fomento à transparência pública, tenha isentado municípios do cumprimento de medidas que tornariam a gestão pública ainda mais aberta.

De fato, a imunidade para municípios menores só faria sentido se também fossem dispensados de divulgar outras informações pela internet, em virtude de limitações de recursos financeiros, tecnológicos ou humanos. Não parece razoável admitir que, atualmente, um município tenha condições de cumprir as exigências da LRF e não possa atender aquelas previstas na LAI.

Dados da Pesquisa Sobre o Uso das TIC no Setor Público Brasileiro (NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR; COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2017) mostram que o aumento no uso de conexões à internet via cabo e fibra ótica ocorreu de forma expressiva nos municípios de menor porte, com até 10 mil habitantes, passando de uma média nacional de 58% (em 2015) para 77% (2017). Este é um indicativo de que eventual limitação de ordem técnica não é justificativa para o privilégio concedido pela LAI.

Polízio Júnior (2015) considera manifesta violação ao direito de acesso à informação o dispositivo da LAI que torna facultativo o uso da internet para municípios com até 10 mil habitantes, considerando-o inconstitucional.

As perspectivas e limitações para implantação da LAI no âmbito municipal são aspectos importantes para se compreender, como apontam diversas pesquisas, as razões pelas quais os menores índices de transparência ainda se verificam justamente no âmbito municipal.

Pesquisa realizada por Pinho (2006) evidencia que municípios mais desenvolvidos têm melhores condições econômicas, sociais, políticas, tecnológicas de implantar e manter portais eletrônicos e, por conseqüência, de divulgar mais informações públicas. De acordo com Styles e Tennyson (2007), citado por Cruz (2012, p. 160), “os municípios de maior porte tendem a apresentar maior nível de divulgação de informações acerca da gestão municipal”.

Michener (2016) chama atenção para um aspecto importante em relação à importância da transparência nos órgãos da administração pública em nível local. Em especial nas cidades de menor porte, em regra, a prefeitura é o principal órgão público responsável pela prestação de serviços mais imediatos e essenciais, como assistência médica, ensino, vigilância sanitária, manutenção de vias e equipamentos públicos, dentre outros, que afetam diretamente o cotidiano dos cidadãos.

No entanto, ironicamente, a transparência é mais fraca no nível municipal no Brasil, o oposto do que os pesquisadores constatam em outros países, como os Estados

Unidos ou Canadá. É um paradoxo que chama a atenção, pois a responsabilização de governos mais próximos dos cidadãos, em tese, seria mais fácil (MICHENER, 2016).

Essa opacidade de administrações municipais pode ser explicada por circunstâncias e práticas ainda comuns na realidade das cidades brasileiras. Uma delas é o controle da mídia local (jornais, portais de informação, emissoras de rádio e TV), pelo prefeito ou por políticos aliados, o que os torna imunes a cobranças, críticas ou denúncias da comunidade. É o que os estudiosos da comunicação, há décadas, denominam de “coronelismo eletrônico”.

O Grupo de Pesquisa Política e Economia da Informação e da Comunicação, vinculado à Escola de Comunicação da UFRJ, investiga políticos que tenham vínculos com a mídia e analisa como essas relações influenciam as pautas nos jornais (SANTOS, 2006; 2007). Em 2017, os pesquisadores encontraram 168 parlamentares do Congresso Nacional que mantinham alguma presença fixa na mídia digital ou em rádio e televisão (AIRES; SANTOS, 2017).

O poder econômico, a instrumentalização de conselhos populares e a ascensão sobre ONGs, por parte de lideranças políticas locais, que configuram o “coronelismo político”, são práticas ainda presentes, em especial, nos municípios de pequeno e médio porte, são fatores que inibem a participação política e o exercício da cidadania. “No entanto, os governos locais muitas vezes restringem à divulgação de informações devido à cobertura midiática acrítica ou cooptada, supervisão inadequada, e consciência cidadã e participação política limitadas” (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2017, p. 10).

Estudos de Baker (1997) e Norris (1999), citados por Cunha (2000), indicam a correlação positiva entre o porte do município e a adoção e nível de utilização da Internet. Outras pesquisas da literatura internacional, citadas por Jacques *et al.* (2013), buscam demonstrar a relação positiva entre a transparência de informações e o tamanho dos entes públicos. Os resultados indicam que municípios de diferentes países apresentam tendência comum em relação ao conteúdo informativo de seus *websites*. Municípios com mais recursos tendem mais a incentivar iniciativas para promover a participação social, através do governo eletrônico.

Athias (2018) destaca a importância para os estudos de governança do setor público a dimensão da transparência, que, atualmente, em grande medida, passa pela utilização das TIC, ou “e-transparência”, na sua expressão. O autor cita Diniz *et al.* (2009) e Cunha *et al.* (2016), que relacionam o grau variado de aplicação dos princípios de boa governança a questões culturais, mas também a condições materiais e de capacidades em

TIC, ressaltando que “os municípios são o âmbito administrativo mais próximo dos cidadãos” (ATHIAS, 2018, p. 62).

Bem antes da LAI no Brasil, a literatura nacional e internacional sobre governo eletrônico menciona fatores econômicos e sociais como limitações de acesso à tecnologia, principalmente em municípios menores. Vaz (2003) analisa os limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania, citando estudo realizado em 2001 pela ONU e Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA), que classifica o Brasil como um país com alta capacidade em governo eletrônico. Dentre os 132 países citados na classificação, o Brasil ficou na 8ª posição. Contudo, o autor ressalva o desenvolvimento tecnológico desigual entre os diferentes níveis de governo, bem como as dificuldades maiores no âmbito municipal.

Pearson (2002) menciona que a transição de práticas tradicionais na administração para o uso intensivo de TIC demanda investimentos em infraestrutura, incluindo programas e equipamentos, intercomunicação e redes, capacidade de gerenciamento e armazenamento de grandes volumes de dados, treinamento e integração de sistemas a interfaces direcionadas ao atendimento do cidadão.

Ferreira e Araújo (2000), em relação à transparência e divulgação de informações, apontam dificuldades de universalização de acesso, falta de infraestrutura dos órgãos governamentais, falta de regulamentação de prática de simplificação de procedimentos para atendimento de pedidos de informação e, ainda, a qualidade da informação divulgada.

É certo que, nas últimas duas décadas, esta realidade foi bastante alterada, com o desenvolvimento e expansão das TIC, em larga escala. A internet hoje está presente em praticamente todos os órgãos públicos brasileiros. Desde 1999, o IBGE realiza a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), para obter dados sobre o executivo municipal, alternando uma série de temas sobre a governança, transparência e controle social. A partir de 2004, em algumas edições, incluiu na sondagem o tema “comunicação e informática”, com quesitos sobre infraestrutura, utilização de TIC e regulamentação da LAI.

A última pesquisa do IBGE que incluiu esse tema foi realizada em 2014. Segundo a MUNIC, em 2012, 74,5% (4.146) dos municípios tinham página na internet. Em 2014, houve um avanço da ordem de 14,2 pontos percentuais, chegando a uma cobertura de 88,7% (4.943) dos municípios. Com relação à regulamentação local da LAI, os dados coletados pela pesquisa mostram que, em 2014, apenas 19,3% (1.075) dos 5.570

municípios brasileiros informaram possuir alguma legislação municipal específica relativa a procedimentos e providências para garantir o acesso às informações (IBGE, 2015).

Pesquisa feita por Przeybilovicz *et al.* (2018) mostra que 78,5% dos municípios ainda não possuem legislação regulamentadora da LAI. Em MG, dos 206 municípios avaliados até a 3ª edição da EBT, 174 (84,5%) não tinham regulamentado a lei em nível local (BRASIL, 2015). A última edição, nomeada EBT 360º, que abrange apenas os 72 municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes, mostra que 42 deles (58,3% da amostra) não tinham regulamentação própria.

Com base nos dados da MUNIC, Athias (2018) apresenta a evolução da quantidade de serviços disponibilizados pelos municípios em suas páginas, em 2006, 2009, 2012 e 2014, anos em que esses dados foram coletados pela pesquisa. O levantamento mostra que o número de municípios que informou manter página na Internet, passou de 48%, em 2006, para 87%, em 2014. No mesmo período, dos 13 serviços pesquisados, a média passou de 3 para 4,5 serviços ofertados.

Em sua pesquisa sobre governança, transparência e usos de TIC nas administrações municipais, Athias (2018) cria índices de transparência municipal a partir de quatro fontes (pesquisas e registros) de informações: i) Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE, que a partir de 2004 incluiu uma série de temas para investigar recursos e dimensões da governança, transparência e controle social, sendo que o último bloco mais recente de “comunicação e informática” é de 2014; ii) Pesquisa TIC Governo Eletrônico, cuja última edição (2017) apresenta dados sobre infraestrutura e políticas de TIC nos municípios, trazendo elementos sobre transparência e mecanismos de e-participação; 2ª edição do RNT e 3ª avaliação da EBT.

Em estudo sobre governo eletrônico e democracia digital, Curtinovi (2015) faz um mapeamento de 38 teses e dissertações sobre democracia eletrônica e governo eletrônico no Brasil, a partir dos anos 2000. Os dados mostram que os maiores investimentos estão vinculados ao conceito de governo eletrônico, priorizando a disseminação de informações e prestação de serviços, como forma de priorizar o atendimento de contribuintes, não cidadãos.

O autor aponta alguns elementos que dificultam a transformação dos canais oferecidos pelos órgãos como espaço de participação efetiva dos cidadãos: falta de vontade política dos gestores de dividir o poder de decisão com os cidadãos; despreparo e desconhecimento técnico e teórico dos agentes públicos; predisposição para usar as TIC para autopromoção e valorização institucional dos órgãos e, por fim, falta de engajamento

da sociedade, por limitações sociais, econômicas ou puro desinteresse (CURTINOVI, 2015).

Mais recentemente, a governança da internet no país tem se destacado pela atuação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que orienta a expansão e desenvolvimento da rede no território nacional. O modelo passou a ser citado por outros países como referência de gestão eficiente e adequada da Internet. A realização, em 2014, no Brasil, da Conferência NetMundial, encontro multissetorial global sobre o futuro da governança na Internet em 2014, é um sinal do reconhecimento da comunidade internacional sobre o modelo de governança, adotado pelo país a partir de 1995.

Em 2009, o CGI.br divulgou o decálogo de princípios para a governança e uso da Internet, entre eles o da governança democrática e colaborativa, definindo que “a governança da internet deve ser exercida de forma transparente, multilateral e democrática, com a participação dos vários setores da sociedade, preservando e estimulando o seu caráter de criação coletiva” (CGI.br, 2009). A aprovação, em 2014, do Marco Civil da Internet também fortaleceu a imagem do Brasil perante a comunidade internacional.

Em 2018, o governo federal anunciou dois programas relacionados aos avanços das tecnologias digitais: a Estratégia de Governança Digital (EGD) e a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), que foram sintetizados no relatório da última edição da pesquisa sobre o uso da TIC no setor público brasileiro:

A EGD expande o próprio conceito de governo eletrônico para governança digital, orientando e integrando as iniciativas de fomento ao uso das tecnologias digitais na administração pública e buscando “aumentar a efetividade da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social” (BRASIL, MP, 2018, p. 10). Já a E-Digital prevê pelo menos três ações orientadoras para as políticas públicas na área de cidadania e governo digital: o aumento da transparência e controle social das atividades estatais, a ampliação da participação social na formulação das políticas públicas e o provimento de mais e melhores serviços públicos digitais (NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR; COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL., 2017,p. 28).

A pesquisa TIC Governo Eletrônico confirma a tendência de crescimento no uso da Internet pelas prefeituras, indicada pela última pesquisa do IBGE: a proporção daquelas que possuem *website* passou de 88%, em 2015, para 93%, em 2017, numa estimativa de 5.153 prefeituras (NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR; COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2017)

Apesar do crescimento observado em relação a 2015, os percentuais referentes às regiões Norte (85%) e Nordeste (86%) continuam em um patamar inferior ao de outras regiões, como no Sul, onde todas as prefeituras têm uma página na Internet. A pesquisa evidenciou que o porte do município é uma variável que está associada à existência de *website*. Enquanto 100% das prefeituras com mais de 100 mil habitantes informaram possuir *website*, em municípios com até 100 mil habitantes esse percentual cai para 92%

Em relação ao serviço de solicitação de acesso à informação, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), pesquisa TIC Governo Eletrônico indicou um aumento em prefeituras de quase todas as regiões do país e de municípios de diferentes portes (NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR;COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2017).

Iniciativas de diferentes instâncias de governo e poderes acompanham a implantação da LAI nos municípios brasileiros, como os índices criados pelo MPF e o EBT, da CGU. As duas metodologias avaliam a transparência de estados e municípios, incluindo ações de transparência ativa e passiva, que indicam a ampliação do atendimento da LAI pelas organizações públicas.

Com o objetivo geral de apoiar estados e municípios na implementação da LAI, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto, em 2013, a CGU instituiu o Programa Brasil Transparente (PBT). Dentre outras ações, o decreto que regulamentou o programa prevê a realização de eventos de capacitação sobre transparência e acesso à informação, voltados a agentes públicos; elaboração e distribuição de material técnico e de orientação sobre a LAI e outras leis sobre transparência; orientação sobre os requisitos para o desenvolvimento de portais de transparência na Internet e a utilização do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) (BRASIL, 2013a).

Quanto ao material técnico e didático, a CGU elaborou diversos manuais dirigidos a servidores e órgãos públicos, alguns específicos para as prefeituras, tais como: “Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e *checklist*” (BRASIL, 2013b); “Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios” (BRASIL, 2013c) “Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº. 12.527/2011” (BRASIL, 2011d); “Guia de implantação de Portal da Transparência” (BRASIL, 2013e) e “Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais” (BRASIL, 2013f).

A publicação mais recente, intitulada “Fomento à transparência: catálogo de ofertas” (BRASIL, 2016d), compila diversas iniciativas compartilháveis de fomento da transparência e de fortalecimento dos canais de interação entre governo e sociedade. A publicação dos dados, até então dispersos em diversas esferas de governo e entidades, busca democratizar o acesso aos interessados, de forma objetiva e organizada (BRASIL, 2016d).

O catálogo é resultado de um compromisso assumido por diversos órgãos, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em 2014, com o objetivo estabelecer uma estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da LAI, em relação à transparência ativa e passiva.

Um dos pré-requisitos para a inserção de ofertas no catálogo, elaborado a partir de pesquisas nacionais, realizadas em 2015 e 2016, para identificar organizações que detinham instrumentos de fomento à transparência ativa e passiva, foi a possibilidade de compartilhar, gratuitamente, com os interessados, nas esferas municipal, estadual ou nacional, as ferramentas ou instrumentos de estímulo à transparência (BRASIL, 2016d).

Dentre os recursos e serviços compartilháveis estão cursos de capacitação, materiais técnicos, premiações, vídeos educativos, medições de transparência em nível municipal e estadual, hospedagens de portais de transparência, ouvidoria, e-SIC e ações de sensibilização.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) também oferece um *software* de gestão governamental gratuito, desenvolvido a partir de 2003, com o objetivo de desburocratizar e compartimentar informações públicas, de forma automatizada, para normatizar rotinas da administração municipal. Denominado Urbem, o programa inclui funcionalidades de Serviço de Informação ao Cidadão e de Portal da Transparência, dentre outras. Além da solução de *software*, a entidade oferece hospedagem e manutenção das ferramentas, cursos de capacitação à distância para instalação dos programas, treinamento de usuários, ações de sensibilização dos gestores públicos sobre a importância da transparência e consultoria e cooperação técnica para o incremento da transparência pública (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2003).

Outra oferta disponível no catálogo, oferecida pela Prefeitura de Natal, inclui um pacote de soluções e ações: *softwares* de portal da transparência, de serviço de informação ao cidadão (e-SIC livre) e de ouvidoria; planejamento de ações de sensibilização dos gestores públicos sobre a importância da transparência; cursos de

capacitação presenciais e à distância sobre o tema transparência pública; consultoria e cooperação técnica para o incremento da transparência pública, também disponíveis no Portal do *Software* Público. As ferramentas foram elaboradas com base na plataforma do governo federal, com código aberto.

O sistema eletrônico e-SIC, também oferecido pela CGU, é voltado para controle e registro dos pedidos de acesso, inicialmente desenvolvido para uso dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Através do sistema, o cidadão pode fazer o pedido de informações, acompanhar os prazos, receber resposta de pedido por e-mail, interpor recursos, além de apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas.

De adesão voluntária, a inclusão do ente público no Programa Brasil Transparente se dá através de termo assinado pelo dirigente máximo do ente público. De março de 2013 a outubro de 2018 (última atualização disponível) ocorreram 1.819 adesões. Dessas, 33% de entes situados na região Nordeste, 20% no Sul, 24% no Sudeste, 11% no Norte, 12% no Centro-Oeste, além de dez adesões em âmbito nacional.

Em MG, 177 entes aderiram ao programa, sendo 24 câmaras municipais, um conselho profissional de classe, um instituto de previdência municipal e 151 prefeituras municipais. Este número corresponde a 17,7% do total de municípios mineiros, um índice muito baixo, considerando a ausência de custos financeiros para adesão (BRASIL, 2013a).

No âmbito de MG, em 2013, através de decreto, foi instituído o “Programa de Apoio à Transparência dos Municípios Mineiros – Programa Minas Aberta”, sob a gestão da Controladoria-Geral do Estado (CGE), com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de procedimentos de controle interno e transparência na gestão pública municipal, similar ao PBT, em razão das dificuldades enfrentadas pelas prefeituras possuem em desenvolver seus próprios portais de transparência, seja por desconhecimento da legislação, falta de pessoal capacitado ou de recursos financeiros.

O principal objetivo do programa é disponibilizar aos municípios, preferencialmente aqueles com até 50 mil habitantes, uma página no Portal da Transparência do Governo do Estado, com subdomínio específico para as prefeituras. Também prevê a possibilidade de atualização das informações orçamentárias e financeiras da despesa e receita do município, na mesma periodicidade e nível de detalhamento publicado pelo governo estadual, assim como aquelas relativas às transferências estaduais de receitas constitucionais.

Outra ferramenta é um aplicativo em meio eletrônico para atendimento aos pedidos de acesso à informação decorrentes da LAI, além de apoio à implantação e

manutenção do portal da transparência municipal, bem como de infraestrutura de hospedagem de sistemas e dos bancos de dados para o funcionamento de portais municipais.

No entanto, de acordo com informações obtidas junto à Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG), até março de 2019, dos 853 municípios mineiros, apenas 97 tinham aderido ao programa, o que representa menos de 12% do total de municípios. Dos que assinaram termo de compromisso com o Estado, sete nunca enviaram os dados exigidos para atualização e, em 2007, apenas 20 o fizeram, sendo que apenas três encaminharam os dados completos.

Tais indicadores mostram que, na prática, o programa não atingiu sua finalidade. As despesas com a criação, manutenção e atualização do Portal dos Municípios foram da ordem de R\$ 600 mil (em valores atualizados), custeadas pelo Estado. O sistema foi desenvolvido pela Empresa de Tecnologia da Informação do Governo de MG (PRODEMGE).

Apesar dos gastos, a própria CGE reconhece que o sistema não atende todos os requisitos de transparência previstos na LAI e na LRF, tais como: informações sobre endereços, telefones e horários de atendimento ao público das prefeituras; possibilidade de *download* de editais de licitações e contratos; disponibilização, em tempo real, da execução orçamentária e financeira; valores de diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem; ferramenta de pesquisa de conteúdo, geração de relatórios estatísticos sobre a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como dados genéricos sobre os solicitantes; além de outras exigências legais (MINAS GERAIS, 2019).

De acordo com nota técnica da CGE/MG, desde que a ferramenta foi disponibilizada, a equipe gestora do Portal da Transparência dos Municípios tem encontrado grande dificuldade, apesar de contatos periódicos com as prefeituras, em sensibilizar os gestores a aderirem ao portal.

A CGE também constatou que muitas prefeituras contratam empresas de consultoria, prestadoras de serviços jurídicos, contábeis e de informática, que constroem um portal padrão para os municípios, o que diminui o interesse em aderir ao Portal dos Municípios, disponibilizado pelo Estado.

Além dos fatores apontados, as restrições orçamentárias para as adaptações necessárias do sistema, para cumprimento das exigências legais, levaram a CGE a sugerir a revogação do decreto que criou o Portal dos Municípios e a interrupção de funcionamento

da ferramenta. Em maio de 2019, os prefeitos dos municípios que aderiram ao programa foram notificados do encerramento o programa.

Outro motivo apontado pela CGE para explicar o desinteresse dos municípios em aderir ao portal é a existência de ferramenta similar, disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG): o Portal Minas Transparente (MINAS GERAIS, 2014).

De acordo com informações do Ministério Público Estadual de Minas Gerais (MPMG), o Portal Minas Transparente foi criado em março de 2014, por convênio entre o MPMG e o TCE-MG, com o objetivo de auxiliar os municípios mineiros a cumprirem as exigências da LAI e da LRF. O portal divulga informações oficiais de todos os municípios mineiros, com base nas declarações transmitidas, periodicamente, através do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) do TCE-MG.

Embora não seja objetivo desta pesquisa, a análise superficial de informações disponibilizadas no Portal Minas Transparente, relativas a um município selecionado aleatoriamente, revela que os itens e o nível de detalhamento de informações divulgadas pelo portal mantido pelo TCE-MG não atendem às exigências mínimas previstas na LAI.

A título de exemplificação, não constam informações sobre registro das competências e estrutura organizacional, assim como dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do município. Também não foram encontrados editais de licitações e contratos, nem ferramentas de pesquisa de conteúdo ou possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, dentre outros requisitos da lei (MINAS GERAIS, 2019a).

De acordo com informações do próprio portal, os dados por ele apresentados refletem o conteúdo transmitido pelas prefeituras, mas alguns itens apresentam informações desatualizadas. Por esta razão, uma avaliação mais precisa sobre a tempestividade dos dados divulgados pelo Portal Minas Transparente, relativos a todos os municípios do estado, só seria possível através de uma pesquisa, com metodologia específica e amostragem significativa e representativa dos entes municipais.

3.1 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS

Antes da LAI, diversos estudos investigaram o nível de transparência de portais governamentais de estados, municípios, órgãos federais e casas legislativas e suas

potencialidades e limitações para promoção da *accountability* e para maior democratização da sociedade, o que alguns autores denominam de democracia digital.

Como mencionado no item sobre *accountability*, o marco legal anterior à LAI, para os estudos relacionados à transparência, foi a LC nº 131/2009, conhecida justamente por “Lei da Transparência” (e também por “Lei Capiberibe”), que alterou a redação da LC nº 101/2000 (LRF). A lei promove uma mudança institucional no trato com o dinheiro público e passa a ser um dos principais instrumentos reguladores de prestações de contas no Brasil. Com efeito, sua aplicação contribuiu para o fortalecimento do processo de *accountability* e de transparência da gestão fiscal.

O texto legal inova ao determinar que informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam disponíveis, para “pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009). Aos municípios com até 50 mil habitantes, foi definido o prazo máximo de quatro anos (expirado em maio/2013) para cumprimento desta determinação.

A LRF despertou o interesse em relação à transparência de portais eletrônicos de órgãos federais, estaduais e municipais, razão pela qual foram produzidas diversas pesquisas sobre o tema. Com o advento da LAI e o desenvolvimento do governo eletrônico, cresceu ainda mais a produção acadêmica dedicada ao estudo da transparência em portais, em todos os níveis e esferas de órgãos públicos.

Contudo, de maior interesse para este estudo são as pesquisas que avaliam o nível de transparência de municípios à luz da LAI, razão pela qual a revisão bibliográfica de pesquisas empíricas se restringiu àquelas que foram feitas com objetivo de avaliar portais municipais.

Durante a pesquisa, foram encontrados alguns trabalhos que verificam conjuntamente o grau de aderência aos requisitos previstos na LRF e na LAI. Outros analisam o grau de transparência de portais municipais exclusivamente com base nas exigências da LAI. As principais pesquisas e avaliações, elaboradas por órgãos governamentais e ONGs com essas duas abordagens, estão sistematizadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Estudos anteriores sobre aplicação da LAI em municípios

(continua)

ANO	AUTOR(ES)	OBJETIVOS/RESULTADOS
2012	SANTOS; BERNARDES ;ROVER	Pesquisar os sítios eletrônicos dos executivos de 39 cidades da Região Sul, com mais de 10 mil habitantes, através de 110 itens de verificação, com base na LAI, estabelecendo um <i>ranking</i> dos municípios, bem como verificar a existência de correlação entre a quantidade de itens atendidos e o Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Resultados indicam que a maioria dos sites apresentava o conteúdo de informações exigidas pela LAI, de forma desorganizada e desestruturada, dispersos em outras seções. Mais da metade dos portais tiveram avaliação abaixo de 20%. Constatou-se que a correlação da transparência com o IFDM foi fraca.
2013	SILVA	Analisar portais de 56 municípios do MS, com mais de 10 mil hab. Resultados mostram baixos níveis de conformidade com a LRF (30%) e LAI (18%).
2013	MACHADO <i>et al.</i>	Mensurar níveis de transparência das capitais brasileiras. Resultados indicam níveis abaixo de 50% de cumprimento da LAI, na maioria dos municípios, e relação direta entre maior capacidade econômica com aumento da transparência.
2013	JACQUES <i>et al.</i>	Investigar o nível de transparência dos portais de 18 maiores cidades do RS, com mais de 100 mil hab., à luz da LRF e LAI, e a correlação com o PIB. Constatou-se a correlação entre indicadores e o PIB dos municípios, indicando que o maior poder econômico do município pode ser um fator importante de mais transparência.
2014	FILGUEIRAS	Analisar portais dos 853 municípios de MG, quanto ao uso de TIC para governança democrática e ao nível de transparência ativa e passiva. Resultados apontam que os portais de transparência apresentam informações incompletas, dispersas, de difícil compreensão, além de descumprir os requisitos da LAI.
2014	ARAÚJO; MAIA	Avaliar informações e serviços nos portais de 66 municípios pólos de MG, com base na LRF e LAI. Resultados mostram recursos tecnológicos ainda subutilizados para a oferta de informações sobre serviços públicos e para interação do cidadão com as prefeituras.
2014	BEGHIN; ZIGONI (org.)	Construir um “ranking da transparência”, por meio da avaliação dos portais do poder Executivo (Federal, DF e municipal de 26 capitais) e do <i>site</i> do Senado Federal, com base nos princípios de dados abertos, LAI, LRF e outras normas, apresentando comparativo quantitativo sobre dados abertos e transparência pública no Brasil, dentre outros objetivos. Resultados indicam que, de forma geral, informações são completas, mas desatualizadas, dados não são primários, baixa acessibilidade, avanços na disponibilidade de dados processáveis por máquina, acesso não discriminatório, minoria apresenta dados em formato não proprietário e falta informações sobre o uso de licença.
2014	MARQUES	Analisar portais de 94 municípios do RS, com população entre 10 mil e 50 mil habitantes, com base em indicadores da LRF e da LAI. Dados revelam baixa aderência às exigências da LRF e indicadores um pouco melhores em relação à LAI, bem como que a população dos municípios influencia na evidenciação do nível de transparência.
2014	RAUPP	Investigar a transparência em municípios de SC, com mais de 50 mil hab. Conclusões são de que a maioria apresentava baixa capacidade de prestação de contas.
2014	STAROSCKY <i>et al.</i>	Analisar a transparência de portais de nove municípios da região de Chapecó. Resultados indicam grandes discrepâncias dentro da amostras e, de forma geral, baixos níveis de transparência dos portais.
2014	VICENTE; SCHEFFER	Analisar os portais de nove municípios da região de Florianópolis, sob a ótica da governança pública. Resultados apontam níveis medianos de transparência.

Quadro 5 – Estudos anteriores sobre aplicação da LAI em municípios

(continuação)

ANO	AUTOR(ES)	OBJETIVOS/RESULTADOS
2014	PICCOLI; MOURA; LAVARDA	Analisar o nível de transparência de 61 municípios do Estado de SC sob a ótica da Lei 12.527/2011 e sua correlação com a eficiência na utilização das receitas. Resultados sinalizam que a combinação entre receitas públicas utilizadas e os indicadores socioeconômicos e tamanho não são variáveis que contribuem para aumentar o nível de evidenciação obrigatória.
2015	BERNARDES <i>et al.</i>	Avaliar a implementação da LAI nas prefeituras da região Sul do País, de acordo com o conteúdo disponibilizado nos sites e estabelecer um <i>ranking</i> entre elas. Resultados mostram dos 479 municípios com mais de 10 mil habitantes na região Sul, em 2012, apenas 40 (8,35%) apresentavam algum indicativo da presença da LAI em seus sítios. Dos 40 sítios avaliados, constatou-se que nenhum atende integralmente à lei e em 15% nenhum dos itens obrigatórios foi localizado.
2015	LUNKES <i>et al.</i>	Analisar portais eletrônicos das capitais, à luz da LRF e LAI. Evidências que o nível de transparência é elevado em relação à maioria dos itens avaliados.
2015	LIMBERGER	Analisar os portais de transparência de 24 municípios do RS, à luz da LAI, quanto à qualidade e facilidade de entendimento dos dados disponíveis, bem como a transparência ativa. Resultados indicam baixos índices de cumprimento.
2015	MORAES JUNIOR; CARNEIRO; SILVA NETO	Analisar os portais eletrônicos de 50 dos 52 municípios de RO, com base na LRF e LAI, em três dimensões: prestação de contas, transparência e informação e participação. Os resultados sinalizam a existência de assimetria informacional, apontando que nível de evidenciação de informações pelos municípios rondonienses se encontra incompatível com as exigências da legislação, mas consoante com a realidade de outros municípios brasileiros. Nas três dimensões, as melhores avaliações são de cidades com mais de 50 mil habitantes.
2015	INSTITUTO ETHOS; AMARRIBO BRASIL	Fazer um diagnóstico da transparência municipal das capitais brasileiras, com base no conteúdo dos sites das prefeituras, canais de informação e canais de participação. Os resultados do “Índice Cidade Transparente”, mostram que as políticas de transparência de governo obtiveram pontuação baixa em 15 das 26 capitais e DF. Apenas quatro municípios ficaram em nível alto no <i>ranking</i> e oito no nível médio. A média nacional de transparência foi de 41,78 pontos (máximo de 100)
2016	PORTELLA; CÔRTEZ	Analisar portais dos 16 municípios baianos com mais de 100 mil hab., para verificar o estágio de regulamentação e cumprimento da LAI. Resultados apontam baixos índices de cumprimento das exigências da LAI.
2016	BURGARELLI	Comparar o desenvolvimento dos portais da Prefeitura, Câmara e Tribunal de Contas do município de São Paulo, em termos de transparência governamental e <i>accountability</i> . Resultados indicam evolução desigual na abertura dos entes.
2016	CRUZ; SILVA; SPINELLI	Investigar se a existência de controladorias locais em 34 municípios promove maior transparência e cumprimento da LAI. Os resultados mostram que os órgãos de controle precisam ser aprimorados.
2016	COMIN <i>et al.</i>	Com foco na transparência ativa, investigar os fatores determinantes de cumprimento da LAI nos 121 municípios de SC, com mais de 10 mil hab. Evidências de média geral de 70% de conformidade com a lei e a relação de seu cumprimento apenas com a variável IDH-M.

Quadro 5 – Estudos anteriores sobre aplicação da LAI em municípios

(continuação)

ANO	AUTOR(ES)	OBJETIVOS/RESULTADOS
2016	ARRUDA	Sob a ótica da transparência, estudar as variáveis que determinam e impactam o cumprimento da LAI em 431 municípios avaliados pela CGU, MPF e a ONG Contas Abertas. Os resultados indicam que a vontade política dos gestores municipais e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) são indicadores relevantes na correlação com o cumprimento da LAI.
2016	FIGUEIRED; GAZONI	Analisar sites de 92 municípios do RJ, à luz da LAI. Resultados mostram que a maioria apresenta baixos índices de transparência.
2016	MORAIS; GUERRA	Analisar portais de sete prefeituras do RN, com mais de 10 mil hab. Resultados apontam dificuldades de cumprir os requisitos da LAI.
2016	CEOLIN <i>et al.</i>	Analisar os portais de transparência de três municípios de PE, com base na LAI e LRF. Resultados indicam nível elevado de cumprimento das exigências legais.
2016	RAUPP	Investigar a realidade da transparência passiva de prefeituras das 283 maiores cidades brasileiras (mais de 100 mil hab.). Resultados mostram que mais de 70% dos municípios descumprem a LAI.
2016	MICHENER	Avalia a aplicação da LAI nos estados e capitais, quanto à transparência passiva, ativa e decretos regulamentadores; as políticas de gestão de TI e dados pessoais; gastos com publicidade; desigualdade na remuneração de servidores públicos e transparência de organizações sem fins lucrativos. Em relação à transparência ativa, os resultados mostram índices muito baixos para a maioria das cidades. A média das notas das cinco capitais melhores colocadas no Índice Geral de Transparência Ativa (IGTA) foi 55,3 (Belo Horizonte, Florianópolis João Pessoa, Recife e São Paulo. A média do IGTA das cinco com a pior avaliação foi 12,2.
2017	LENZI <i>at al.</i>	Analisar o grau de transparência de portais de 27 municípios de SC, com mais de 50 mil hab., conforme a LAI. Os resultados indicam que os municípios vêm atendendo grande parte dos requisitos da lei, mas de forma parcial em diversos itens.
2017	ARAÚJO	Avaliar o nível de transparência de 137 portais de prefeituras de GO e TO. Resultados mostram melhores índices de cumprimento da LAI que a da LRF.
2017	OLIVEIRA; RODRIGUES	Avaliar a transparência de informações com enfoque para licitações em 26 prefeituras de capitais e respectivos Tribunais de Contas (TC) que as auditam. Resultados indicam baixo nível de transparência em licitações, tanto das prefeituras quanto dos TC, concluindo que somente em 12 das 26 capitais seria possível ter acesso a informações sobre concorrências públicas.
2017	BATISTA	Identificar e analisar os fatores explicativos da difusão e regulamentação da LAI nos municípios brasileiros. Os resultados mostram que fatores como a identificação partidária entre o prefeito e o presidente, o efeito vizinhança, a liderança estadual, o associativismo, a capacidade burocrática e a gestão fiscal são importantes para explicar a difusão da LAI no nível local.
2017	SALGADO; AIRES	Analisar portais de 46 prefeituras do RN, incluídos na EBT da CGU, a partir da LAI. Resultados mostram que, apesar do avanço do governo eletrônico, vários municípios não cumprem exigências da lei.

Quadro 5 – Estudos anteriores sobre aplicação da LAI em municípios

(continuação)

ANO	AUTOR(ES)	OBJETIVOS/RESULTADOS
2017	CALVOSA; KRAKAUER	Analisar portais dos 25 maiores municípios do RJ (PIB), à luz da LRF e LAI. Embora tenham sido encontradas ações inovadoras nos portais, os resultados evidenciam diversas desconformidades.
2017	CARVALHO; COSTA	Estudar a LAI como mecanismo de reforço da democracia e da <i>accountability</i> nos governos locais, com base nos dados da EBT/CGU. Dados indicam baixos índices de cumprimento da lei e de sua regulamentação na maioria dos municípios.
2017	SILVA; SALINAS; BRELÀZ	Analisar o índice de transparência dos portais eletrônicos dos dez municípios com mais de 20 mil habitantes Estado do MT. Resultados indicam que seis dos municípios disponibilizam pelo menos 80% dos quesitos avaliados, com base na LAI.
2017	CORRÊA <i>et al.</i>	Avaliar a transparência ativa de portais de 561 municípios, com base na LAI e nos princípios do governo aberto. Resultados mostram que a maioria dos portais não cumpriu com os requisitos básicos estabelecidos pela lei.
2017	BIANCHI; VIEIRA;KRO NBAUER	Analisar o grau de transparência de 40 dos 42 municípios do RS com mais de 50 mil habitantes, com base nos requisitos previstos na LRF e na LAI. Resultados mostram índices de conformidade de 76,5% em relação à LAI e de 54,33% quanto à LRF.
2017	MICHENER; CONTRERA; NISKIER	Avaliar a transparência passiva, em órgãos do Executivo e Legislativo, em níveis nacional, estadual e municipal, além do Judiciário, MP e órgãos autônomos, nos primeiros cinco anos da LAI, consolidando dados de pesquisas feitas de 2013 a 2017. Analisar dados oficiais coletados por União, Estados, prefeituras e MP, além de entrevistas com gestores públicos e pesquisas em arquivo. Resultados indicam que o cumprimento e a implementação da lei ainda são falhos e fracos. Os melhores índices são de órgãos federais (91%), seguida dos Estados (53%) e Municípios (44%). Nas capitais, a média é de 68%. Dados confirmam estudos anteriores que municípios do interior têm os menores índices de cumprimento da LAI.
2017	CARDOSO	Analisar a transparência ativa através de portais dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, apresentar um ranking de transparência e verificar potencialidades de melhoria da transparência municipal brasileira. Resultados demonstram a necessidade do aperfeiçoamento da transparência, do acesso à informação e da melhoria da gestão pública.
2018	COELHO <i>et al.</i>	Analisar a transparência de portais dos estados e de municípios com mais de 400 mil habitantes, incluindo as capitais. Os achados apontam para uma transparência incompleta nas esferas estadual e municipal, principalmente no cumprimento das exigências legais, sendo verificada grande desigualdade entre os governos avaliados. O índice médio de transparência nos municípios foi de 4,33, numa pontuação máxima de 7.
2018	VIEIRA <i>et al.</i>	Verificar a capacidade de <i>accountability</i> de 79 portais de prefeituras do MS, com base na LAI e LRF. Evidências de bons resultados de transparência e participação, mas maioria descumpra a lei na divulgação de prestação de contas.
2018	PRZEYBILO VICZ <i>et al.</i>	Analisar, com base nos dados da Munic 2014 (IBGE), as características de infraestrutura e uso das tecnologias da informação e comunicação dos portais dos 5.570 municípios brasileiros, bem como as condições de desenvolverem ações de governo eletrônico e <i>smart cities</i> . Os resultados identificaram quatro <i>clusters</i> : o sem-tecnologia, o atento ao cidadão, o atento à legislação e o provido de TIC, que sugerem diferentes vias de ação em TIC. A pesquisa também mostrou que 78,5% dos municípios não regulamentaram a LAI.

Quadro 5 – Estudos anteriores sobre aplicação da LAI em municípios

(conclusão)

ANO	AUTOR(ES)	OBJETIVOS/RESULTADOS
2018	ATHIOS	Avaliar o grau de transparência no nível municipal, com enfoque nas informações e serviços disponibilizados pela Internet, com base nos dados do IBGE, TIC Governo Eletrônico, RNT/MPF e EBT/CGU. Resultados indicam que os municípios mais transparentes são os mais populosos da Região Sul e Sudeste, enquanto aqueles com menos de 100 mil hab. das Regiões Norte e Nordeste têm os menores índices de transparência. De forma geral, os municípios menores são os menos transparentes.
2018	SANTOS; VISENTINI	Através de um estudo qualitativo, compreender como gestores de 25 municípios da região de Missões/RS percebem as práticas de gestão da transparência, a partir de um <i>ranking</i> elaborado através da verificação de 119 variáveis nos respectivos portais eletrônicos. Resultados apontam para certa resistência em relação à disponibilização de informações, predominando uma cultura patrimonialista. Embora os dados obrigatórios sejam disponibilizados, outros passam por um “filtro da administração”, o que impede a efetividade da LAI.
2019	DIAS; OLIVEIRA	Analisar o estágio atual de implementação do governo aberto nos 71 municípios do RN, com mais de 10 mil habitantes, objetivando elaborar um Índice Institucional de Governo Aberto Municipal (IIGAM-Brasil), composto pelos seguintes elementos: i) transparência, prestação de contas, <i>accountability</i> ; ii) participação cidadã e iii) colaboração pública. Os resultados evidenciam que, embora 96% das prefeituras tenham portais eletrônicos, há um <i>déficit</i> importante na abertura de dados, com cerca de 40% dos municípios com índices baixíssimos ou nulos. Os municípios mais bem avaliados são aqueles que têm os melhores resultados do PIB.
2018	SELLE <i>et al.</i>	Verificar o nível de <i>accountability</i> , tomado em sentido restrito como transparência dos atos e fatos governamentais disponibilizados na Internet, de 60 municípios da Região Sul do Brasil, entre os 10 municípios mais e menos populosos de cada Estado, bem como a relação entre o nível de <i>accountability</i> e os indicadores socioeconômicos e econômico-financeiros dos municípios. Resultados apontam que quanto maior o nível de <i>accountability</i> maior tende a serem maiores os níveis de desempenho socioeconômico e econômico-financeiro.
2019	SILVA & BRUNI	Analisar variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros a partir da EBT, através de uma amostra aleatória de 1.133 municípios. Análises bivariadas e multivariadas revelam correlação significativa entre a transparência pública passiva e as variáveis escolaridade da população, receita <i>per capita</i> e idade da população. Os resultados descritivos mostram baixo índice de transparência pública passiva nos municípios, cuja nota média é de 1,93 (em escala entre 0 e 10).
2019	TRANSPARÊNCIA BRASIL	Diagnosticar a efetividade da LAI em nível local, através de pedidos de acesso à informação, encaminhados a 43 municípios (22 deles capitais) sobre status, cronogramas, andamento e contratos celebrados, referentes a 143 obras em andamento de escolas e creches financiadas pelo Programa Proinfância, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resultados indicam que 60% dos pedidos não foram atendidos ou só foram atendidos parcialmente, embora os dados devessem estar disponíveis e atualizados em transparência ativa.

Fonte: Elaboração própria.

Em termos gerais, a maioria das pesquisas citadas revela baixos índices de transparência na maior parte dos municípios investigados. Estes resultados confirmam as evidências da bibliografia de que o grau de opacidade no âmbito municipal é maior, se comparada aos índices dos entes estaduais e federais. Vale destacar os resultados das pesquisas de Athios (2018); Marques (2014); Michener; Contrera; Niskier (2017); Moraes Junior; Carneiro; Silva Neto (2015) e Sell *et al.* (2018), que apontam a relação entre o nível de transparência e o tamanho populacional dos municípios, dentre outros fatores. Já as evidências dos estudos feitos por Arruda (2016); Comin *et al.* (2016) e Dias; Oliveira (2016) mostram relação do grau de transparência com indicadores sócio-econômicos, como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Produto Interno Bruto (PIB) e renda *per capita*.

Para os objetivos desta dissertação, os resultados da pesquisa organizada por Michener (2016) relativos à avaliação e cálculo do IGTA nas capitais, cuja metodologia é praticamente idêntica à adotada neste estudo, são de muita relevância. Embora a referida pesquisa avalie a transparência dos estados e das 26 capitais brasileiras, seus resultados em relação à transparência ativa servem como referência significativa para subsidiar a análise do estágio em que se encontram os municípios mineiros da amostra avaliada, em relação às capitais, das quais se espera melhores índices de avaliação.

Na citada pesquisa, as notas médias de cada item de informação avaliado nos portais das capitais são os seguintes: 49,3, para estrutura organizacional; 45,4, para programa e ações; 35,6, para disponibilização de informações sobre despesas; 17,6 para licitações e 17,2, para convênios.

Também merece destaque o estudo de Filgueiras (2014), trabalho pioneiro encontrado na revisão bibliográfica desta pesquisa, que analisa o processo de difusão da política de transparência e acesso à informação em todos os municípios de MG, de acordo com as exigências da LAI, com base em dados disponibilizados nos portais de transparência das prefeituras.

Do ponto de vista teórico, o estudo explora a relação entre o fomento das políticas de transparência com o emprego das novas tecnologias de informação, na construção da governança democrática, cujos pressupostos são assim definidos:

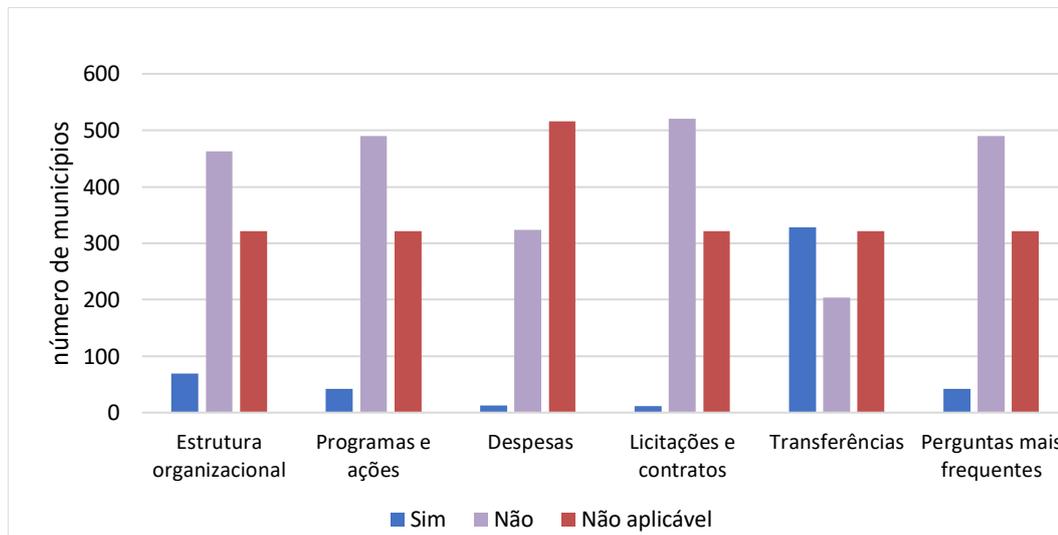
A informação é central para o desempenho da governança nas democracias contemporâneas. Como um princípio de legitimidade democrática, a *accountability* surge no contexto das democracias como um problema desafiador às reformas do Estado e ao desempenho das políticas públicas, tendo em vista padrões de governança dirigidos pelo processo de democratização da

administração das coisas. Sendo a informação central para constituir um padrão de governança democrática, a legitimidade derivada do princípio de *accountability* depende da maior disponibilidade de informação a respeito dos negócios públicos. A transparência, nesse sentido, é ferramenta de *accountability* e preceito fundamental da governança democrática (FILGUEIRAS, 2014, p. 6).

Na abordagem empírica, são analisados os portais dos municípios mineiros, do ponto de vista da infraestrutura disponível para o uso das TIC nesses processos de governança democrática e o desempenho relacionado ao processo de transparência ativa e passiva. De maior interesse, são os dados coletados através de visita e verificação das informações disponíveis nos portais das prefeituras de todos os municípios que mantinham página ou portal ativo.

Com base nos principais critérios de transparência ativa, definidos no art. 8º da LAI, os resultados da pesquisa são sintetizados nos Gráficos 4 e 5, que mostram o número de prefeituras e percentuais em relação ao total de municípios mineiros, que disponibilizam as informações mínimas exigíveis pela lei, assim como daqueles aos quais essas exigências não são aplicáveis.

Gráfico 4 - Indicadores de transparência ativa por número de municípios



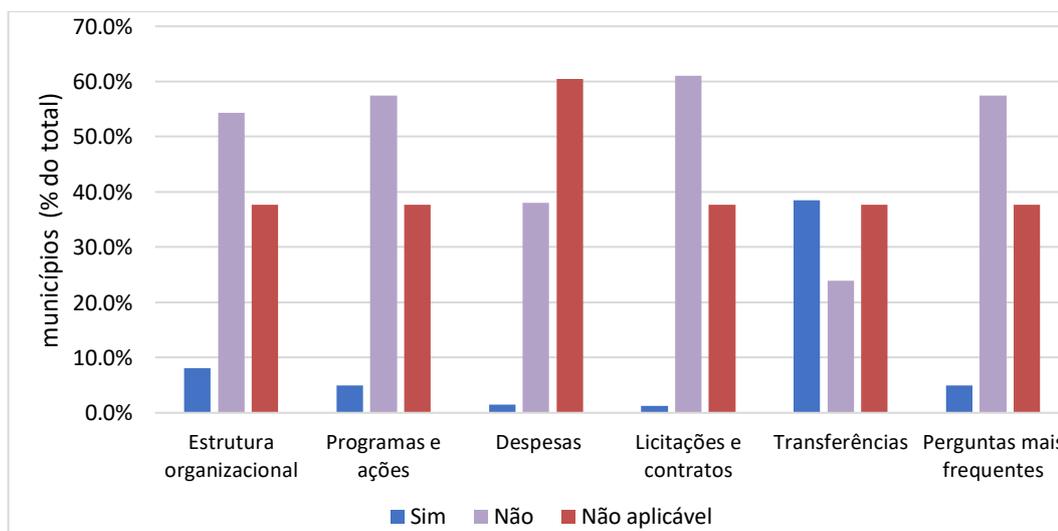
Fonte: Elaboração própria, com base em Filgueiras (2014).

Os dados do Gráfico 4 revelam indicadores baixíssimos de atendimento aos principais critérios de transparências ativa definidos pela LAI. Verifica-se que a divulgação de informações sobre registro de competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das prefeituras era atendida por apenas 69 portais; informações relacionadas a programas, ações, projetos e obras dos municípios eram divulgadas por apenas 42; registros com valores, origem dos recursos, finalidade e objetivos de despesas eram

disponibilizados por 13 prefeituras; a divulgação de dados relativos a procedimentos licitatórios, incluindo editais, resultados e convênios celebrados foi o item que obteve a pior avaliação, sendo atendido por apenas 11 municípios e a existência de informações sobre perguntas mais frequentes da sociedade foi constada em 42 portais dos executivos municipais.

As informações mais divulgadas pelos portais do maior número de municípios (328) referem-se a registros de repasses e transferências de recursos financeiros. De acordo com o autor, esta já era uma exigência legal desde a LRF, de 2000, o que significa ganho cumulativo na disponibilidade dessa informação. “Em se tratando de uma questão normativa fundamental, com ganhos temporais consolidados, consideramos que esse indicador de 61,7% dos municípios dispondo dessa informação bastante baixo”, avalia Filgueiras (2014, p. 29). O Gráfico 5 apresenta em valores percentuais os mesmos dados mostrados no gráfico anterior.

Gráfico 5 - Indicadores de transparência ativa por % de municípios



Fonte: Elaboração própria, com base em Filgueiras (2014).

Com base nos resultados obtidos, o autor conclui que os portais dos municípios mineiros apresentam informações incompletas, dispersas e de compreensão difícil, além de descumprirem as normas da LAI, em termos de disponibilidade. É importante lembrar que a pesquisa foi realizada no primeiro ano de vigência da LAI, quando a maioria dos municípios estava se ajustando para cumprir as exigências, apesar do período seis meses de prazo para a lei entrar em vigor. Tal fato ajuda a compreender as razões de indicadores tão baixos de transparência ativa.

Como se verá no Capítulo 5, que apresenta os achados desta pesquisa, sete anos após o estudo realizado por Filgueiras (2012), uma parcela significativa de transparência dos municípios mineiros, assim como de outros estados, como revelam os estudos mencionados no Quadro 5 (p. 95), ainda apresentam indicadores elevados de descumprimento das exigências de transparência ativa.

A situação da transparência passiva dos municípios mineiros era ainda mais alarmante no diagnóstico feito por Filgueiras (2014), uma realidade que ainda persiste atualmente, de acordo com alguns trabalhos acadêmicos citados e levantamentos oficiais mais recentes.

No que tange aos critérios de transparência ativa, os municípios até dispõem a informação, mas ela se encontra dispersa e com pouca abertura para que os dados sejam dispostos aos interessados de forma livre e que os permita manipulá-la. Ou seja, a transparência ativa ocorre sem que seja facultado ao cidadão poder trabalhar a informação disponível. No que se refere à transparência ativa, há um acúmulo da trajetória institucional decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000. No que tange à transparência passiva, os dados indicam que a responsabilidade dos municípios para responder às demandas dos cidadãos revela um fracasso na implementação da LAI (FILGUEIRAS, 2014, p. 31).

Vale lembrar que o principal ponto de convergência dos resultados da maioria das pesquisas sobre a transparência nos municípios, tanto à luz da LRF quanto da LAI, é que os índices de conformidade ainda são pequenos. Esta baixa adesão pode ser resumida em três paradoxos que envolvem a transparência local, apontados no estudo realizado pela FGV e Open Society Foundations, coordenada por Michener (2016):

i) O primeiro paradoxo é que os cidadãos tendem a ser “localmente desinformados”. Embora a qualidade de serviços essenciais, como de educação, assistência médica, segurança e lazer, dependa de políticas de nível local, tanto a mídia quanto a universidade dedica pouca atenção a esses temas, se comparada com o interesse por ações do governo federal. A suspeição da mídia local, em virtude da publicidade oficial do governo é um dos assuntos abordados pela pesquisa.

ii) A segunda contradição trata da opacidade local e a transparência distante. A pesquisa analisa estudos sobre avaliações de transparência no mundo, cujos resultados indicam que, em países mais democráticos, os governos locais são propensos a ser mais transparentes do que os governos centrais. Já nos países em democracias menos avançadas os municípios tendem a apresentar níveis mais baixos de transparência, se comparados aos governos federais. Uma das questões mais importantes levantadas pelos pesquisadores são as razões da fraca transparência nas cidades: deficiência na capacitação administrativa,

falta de liderança ou de vontade política, reconhecidas pela literatura acadêmica. Na pesquisa da FGV, ainda que restrita a grandes cidades, os resultados sugerem que a falta de liderança organizacional e de capacitação dos funcionários são os principais motivos para o déficit de transparência local.

iii) O último paradoxo é denominado “paradoxo da vulnerabilidade”, que decorre das repercussões públicas provocadas pelas avaliações de transparência. Governos mais transparentes nas informações tornam-se mais vulneráveis às críticas e ao julgamento político. Ou seja, governos estão mais sujeitos a críticas justamente em virtude de informações que as fundamentem. Neste aspecto, o governo federal teria maior predisposição às avaliações, pelo interesse em passar uma imagem de transparência para a comunidade internacional. Já para os governos locais, até pela postura passiva dos cidadãos e da “mídia domesticada”, em termos políticos, pode parecer vantajoso ignorar as obrigações legais de transparência, até por falta de um mecanismo de controle, local ou nacional (MICHENER, 2016).

Dentre outras recomendações, os pesquisadores sugerem a criação de uma instituição central – uma comissão de informações - que seria responsável pelo controle do cumprimento da lei por todos os órgãos, de todos os níveis. É o caso do Instituto Nacional de Transparência, Acesso a Informação e Dados Pessoais (INAI), do México, instituição supranacional que tem essa finalidade.

Para os pesquisadores do PTP/FGV, a falta de supervisão independente é a carência mais grave para a melhoria da governança da informação pública no Brasil. A falta de um órgão central para monitorar o cumprimento da LAI talvez seja o maior desafio para incrementar o nível de transparência pública no âmbito municipal, embora não seja o único.

Este monitoramento fica a cargo de ouvidorias locais (existentes em poucos municípios), Ministério Público ou de Tribunais de Contas, que em diversos estados não se mostram atuantes nesta área.

De acordo com informações do TCE-MG, obtidas através do Serviço de Informação ao Cidadão, o único levantamento feito pelo órgão para diagnosticar a situação das prefeituras e câmaras dos 853 municípios mineiros, quanto ao cumprimento da legislação de transparência (LAI e LRF) foi realizado no período de setembro a maio de 2013.

No entanto, o relatório da pesquisa mostra que o levantamento limitou-se a verificar o número de municípios que possuíam ou hospedavam informações públicas em

sites da internet, que eram 722 municípios (84,64%); os que mantinham sites oficiais, que eram 566 prefeituras (66,35%) e do que divulgavam informações em sites comerciais, 360 municípios, dentre os quais 206 que mantinham também sites próprios (MINAS GERAIS, 2013).

O levantamento também pesquisou os municípios com mais de 50 mil habitantes, à época os únicos obrigados pela LRF a publicar as contas públicas. Os resultados indicam que todos os 29 municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes, 35 dos 37 com população entre 50 e 100 mil habitantes e 564 municípios com população até 50 mil habitantes cumpriam as exigências da LRF. Já 223 municípios desta última faixa populacional (equivalente a 28,33% daqueles com população até 50 mil habitantes) não publicavam informações relativas às contas públicas. O TCE-MG reconhece que as informações estão desatualizadas, já que não foram realizados outros levantamentos (MINAS GERAIS, 2013).

Na prática, o órgão fiscalizador das contas dos municípios mineiros não possui controle sobre o cumprimento da legislação, nem informação atualizada sobre o grau de transparência no âmbito municipal. Já em outros estados, como Pernambuco e Rio Grande do Sul, a atuação dos Tribunais de Conta tem sido decisiva para o monitoramento e promoção da transparência pública nos municípios.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) criou o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE), um levantamento com objetivo de avaliar a transparência pública dos sítios oficiais e portais de transparência de prefeituras e câmaras municipais dos 184 municípios do Estado. A apuração anual do índice começou a ser feita a partir de 2015 nas prefeituras e, em 2017, nas câmaras municipais (PERNAMBUCO, 2015).

Os critérios são definidos com base nas exigências da LRF e da LAI e incluem a avaliação da transparência ativa e transparência passiva, além de boas práticas de transparência, como facilidade de identificação e navegabilidade dos portais e possibilidade de processamento dos dados divulgados, através de relatórios em diversos formatos, incluindo municípios com menos de 10 mil habitantes, que são desobrigados do cumprimento da LAI. A série histórica mostra significativa evolução do nível de transparência dos municípios.

No último levantamento, feito em 2018, das 184 prefeituras, 136 (73,9%) melhoraram o nível de transparência em relação a 2017, 39 (21,2%) se mantiveram no mesmo nível e 9 (4,9%) pioraram em relação à avaliação anterior. O índice mais recente apontou que 103 prefeituras (56%) atingiram o nível de transparência “desejado”, enquanto

65 (35,3%) foram enquadradas no nível “moderado”, 10 no “insuficiente” (5,4%), 6 no nível “crítico” (3,3%) e nenhum município foi classificado no nível “inexistente”. Para auxiliar os gestores, o TCE oferece gratuitamente um curso de transparência na gestão municipal, para adequação dos sítios e portais da transparência (PERNAMBUCO, 2015).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) faz levantamento similar nos portais de prefeituras e câmaras municipais das 497 cidades do Estado, também com base nas exigências da LAI e da LRF, embora restrito à avaliação da transparência ativa.

O primeiro levantamento, de 2012, nos municípios com mais de 10 mil habitantes foram apurados os seguintes resultados: 55,2% apresentavam informações sobre suas competências; 78,5% sobre a estrutura organizacional; 93,3% e 95,8% sobre endereços e telefones, respectivamente; 38,8% sobre horário de atendimento; 46,7% sobre repasses ou transferências de recursos; 46,1% sobre despesas; 59,4% sobre licitações; 26,1% sobre contratos; 37,3% sobre dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; 3,6% de perguntas e respostas mais freqüentes; 44,8% dispunham de ferramenta de pesquisa; 73,9% permitiam a gravação de relatórios em formato eletrônico e 58,2% apresentavam dados atualizados (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

A última avaliação traz um comparativo dos resultados obtidos de 2015 a 2018, mostrando a expressiva evolução dos níveis de atendimento em todos os quesitos de transparência ativa. Em relação aos portais do Executivo, o cumprimento da exigência de “registro de repasses e transferência”, por exemplo, passou de 28,14%, em 2015, para 75,45%, dos municípios, em 2018. Dos 27 itens de transparência ativa avaliados nos municípios com mais de 10 mil habitantes, 20 deles são cumpridos por mais de 90% dos municípios, sendo dez itens por 100% dos municípios. Os menores índices referem-se à atualização de informações e a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos, cujos percentuais de atendimento são de 70,06% e 71,86 % dos municípios, respectivamente (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Para orientar e incentivar os gestores a fomentar a transparência e o acesso à informação em seus municípios, em 2016 o órgão publicou uma cartilha, com as diretrizes para cumprimento da legislação e orientações específicas sobre cada item de avaliação, de forma didática e ilustrada (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Quanto à atuação do Ministério Público, a ação mais eficaz partiu do Ministério Público Federal, com a elaboração do Ranking Nacional da Transparência

(RNT) de todos os municípios brasileiros, cujos resultados serão analisados no Tópico 3.1.2 (p. 116).

Quanto ao Ministério Público estadual, em 2017, no quinto aniversário de vigência da LAI, a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CDDF/CNMP) coordenou a elaboração de um guia de acesso à informação, com a participação de diversos membros do Ministério Público, lideranças de movimentos sociais e representantes de entidades de controle, com o objetivo de esclarecer dúvidas sobre o exercício do direito fundamental à informação pública.

Além de informações básicas sobre o exercício do direito de acesso à informação, a importância da transparência, o material aborda o papel do Ministério Público no cumprimento da LAI no âmbito do próprio órgão e de fiscalização da sua implementação pelos demais órgãos e entidades, através de ações civis públicas, inquéritos civis, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, recomendações, requisições e outros instrumentos (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

A CGU tem desempenhado um papel importante de fomentar e subsidiar ações de transparência nos municípios, embora não tenha a prerrogativa legal de fiscalizar, supervisionar ou impor sanções aos entes municipais em débito com a legislação de transparência. Além do já mencionado Programa Brasil Transparente, que visa capacitar estados e municípios, a avaliação Escala Brasil Transparente (EBT) é a iniciativa mais importante no fomento a transparência e do cumprimento da LAI, que é tema do próximo tópico.

3.2 ESCALA BRASIL TRANSPARENTE (EBT)

A EBT é uma ferramenta, desenvolvida pela CGU, para avaliar o cumprimento de dispositivos da LAI e da LRF e monitorar a transparência pública em estados e municípios brasileiros. As três primeiras edições da EBT se restringiram a aferir a transparência passiva dos Poderes Executivos.

Na primeira edição, cujos resultados foram divulgados em maio de 2015, no terceiro aniversário de vigência da LAI, a EBT analisou o cumprimento da lei em 492 municípios com até 50 mil habitantes, de acordo com dados dos IBGE de 2014. A amostra foi selecionada aleatoriamente, respeitando o percentual aproximado de 9% para

municípios de cada estado. Todas as capitais, além dos 26 estados e do DF, também compuseram a amostra, totalizando 519 entes públicos avaliados.

A métrica foi baseada na efetividade das respostas a quatro pedidos reais de acesso à informação, encaminhados aos órgãos públicos avaliados, sendo três relacionados às áreas de saúde, educação e assistência social e o quarto sobre a regulamentação da LAI em nível local.

Com base em 12 quesitos, a nota, de zero a 10 pontos, foi calculada pela soma de dois critérios: regulamentação local da LAI, correspondente a 25% do valor da nota, e efetiva existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), equivalente a 75% da nota. A partir das notas foram elaborados *rankings*, por estados e municípios, estes em nível nacional e estadual.

A primeira edição da EBT revelou o quadro crítico da maioria dos municípios mineiros avaliados, em termos de transparência passiva: 64 (equivalente a 80% da amostra) foram pontuados com a nota zero (na pontuação máxima de 10). Apenas 16 cidades obtiveram nota maior que zero, o que resultou na baixa média de 0,54 pontos das cidades de MG. Na amostra de 80 municípios, apenas a capital Belo Horizonte foi bem avaliada, com nota de 7,92. O 2º colocado no estado foi o município de Gonçalves, com 5,28 pontos.

Na avaliação de todos os municípios da amostra nacional, 63% obtiveram nota zero e aproximadamente 23%, entre um e dois. A média nacional dos 492 municípios avaliados foi de apenas 1,35 pontos (BRASIL, 2019).

Divulgada em novembro de 2015, a segunda edição da EBT avaliou 1.614 entes federativos, incluindo todos os estados e suas capitais, os entes avaliados na primeira edição da pesquisa, além de novos municípios selecionados por meio de amostra probabilística definida por sorteio eletrônico e 105 municípios que voluntariamente demonstraram interesse em participar da avaliação. A metodologia empregada foi a mesma da primeira edição.

Dos 148 municípios incluídos na amostra, os três mais bem posicionados no *ranking* de MG foram Contagem (com 9,44 pontos), Monte Santo de Minas (9,17) e Belo Horizonte (8,75), que ficaram em 44º, 56º, e 70º lugares, respectivamente, no ranking nacional.

Apenas nove cidades (6,1% da amostra no estado), obtiveram nota superior a seis pontos. Outras seis (4,1%) receberam notas entre seis e quatro pontos, enquanto 36 (24,3%) obtiveram notas menores que quatro e maiores que zero. O número de municípios avaliados com nota zero foi de 97 (65,5%), reduzindo a média dos municípios mineiros para 1,06 pontos.

Os resultados da avaliação da segunda edição da EBT, em nível nacional, indicam que, dos 1.587 municípios avaliados, 789 receberam nota zero, em virtude da falta de regulamentação da LAI e da inexistência ou ineficácia dos canais de SIC. Enquanto 31 cidades obtiveram pontuação máxima, 202 foram pontuadas com notas abaixo de 10 e acima ou igual a 5 e 565 ficaram na faixa de notas abaixo de 5 e maior que zero. A nota média nacional dos municípios foi de 1,95 pontos.

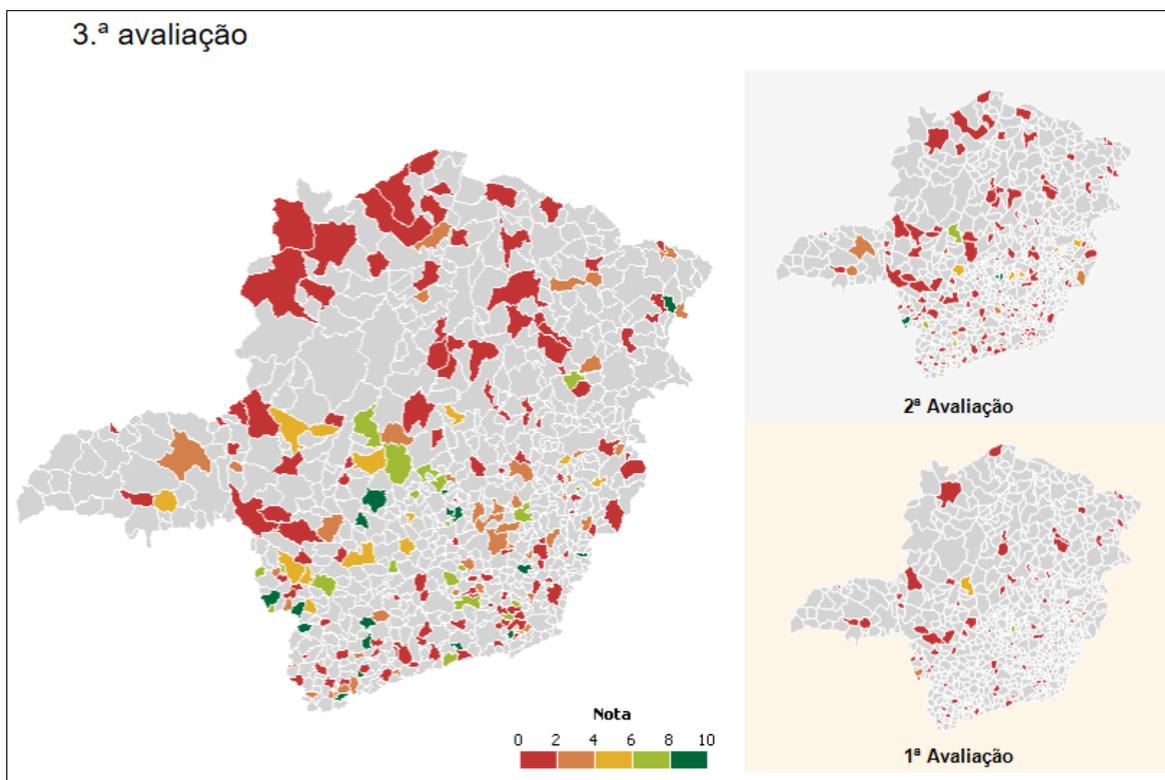
Na terceira edição da EBT, divulgada em maio de 2017, quinto ano de vigência da LAI, foram avaliados 2.355 entes públicos, incluindo o Distrito Federal, todos os estados e suas capitais, os municípios avaliados nas edições anteriores, além de novas cidades selecionadas através de amostra probabilística, como na segunda edição. A metodologia foi a mesma empregada nas outras avaliações.

Os números mostram uma significativa evolução na implementação da LAI e incremento da transparência pública nos estados e municípios, comparados com os indicadores das edições anteriores da EBT. Dos 2.328 municípios avaliados, o percentual daqueles com nota zero caiu de 52% para 21%. Já o percentual de municípios com nota igual ou superior a sete subiu de 8% para 19%. A nota média nacional dos municípios passou de 1,95 para 3,54.

Em MG, das 208 cidades avaliadas, cinco alcançaram a pontuação máxima (Belo Horizonte, Botelhos, Capim Branco, Gonçalves e Rio do Pardo), entre as 40 que obtiveram nota maior que seis (19,2% da amostra do estado); 13 (6,3%) obtiveram notas entre quatro e seis pontos e 92 (44,2%) receberam notas menores que quatro e maiores que zero. Os municípios avaliados com nota zero foram 63 (30,3%) e a média das cidades no estado ficou em 2,73 pontos.

O Mapa 2 mostra o panorama das três edições da EBT nos municípios avaliados em MG, com a escala de notas obtidas.

Mapa 2 - Panorama das três avaliações da EBT nos municípios



Fonte: Brasil (2019)

A quarta edição, a EBT 360°, divulgada em dezembro de 2018, traz uma significativa alteração na metodologia de avaliação da transparência pública de estados e municípios, passando a contemplar também a transparência ativa e não apenas a transparência passiva, como nas três versões anteriores.

Pela nova metodologia e métrica, a CGU passou a verificar e avaliar a publicação pelos entes públicos de informações exigidas pela LAI, tais como aquelas relacionadas à estrutura administrativa, programas e ações, receitas e despesas, licitações e contratos, dentre outras. Por esta razão, não é possível comparar as notas obtidas pelos entes na EBT 360° com as avaliações anteriores.

Para os objetivos desta pesquisa, de avaliar a transparência ativa nos municípios de MG, a alteração metodológica torna-se relevante, já que possibilita uma análise comparativa dos resultados com os indicadores mais recentes de avaliação da transparência ativa realizada pela CGU, ainda que os critérios e métrica empregados na elaboração da EBT 360° não sejam idênticos aos adotados neste estudo.

De acordo com a nova metodologia e critérios de avaliação da EBT-360° (BRASIL, 2019), a verificação é dividida em dois blocos: “Transparência Passiva” e “Transparência Ativa”, cada um correspondendo a 50% da nota da avaliação. Os itens avaliados em cada bloco foram escalonados, de forma a verificar se o critério foi atendido integralmente, parcialmente ou não atendido.

Os itens de transparência ativa avaliados pela GCU estão detalhados nas seguintes ferramentas e informações disponibilizadas pelo ente público: existência de site oficial e portal da transparência; dados relativos a estrutura organizacional, unidades administrativas, receitas, empenhos e despesas, licitações, contratos, obras públicas, servidores públicos e despesas com diárias; regulamentação local da LAI e bases de dados abertos.

Cada categoria de informação foi detalhada em itens, pontuados individualmente, em função da localização ou não da informação. De acordo com a métrica adotada, a nota máxima na avaliação de transparência ativa, correspondente ao somatório de todos os itens é 50 pontos, mesmo valor da avaliação de transparência passiva, perfazendo o total de 100 pontos. A nota final é apresentada na escala de zero a 10 pontos. O Quadro 6 sintetiza os parâmetros de avaliação e respectivos percentuais dos itens de transparência ativa da avaliação EBT 360°.

Quadro 6 – Critérios e itens de transparência ativa da EBT 360°

(continua)

TEMAS/PARÂMETROS		%
Estrutura organizacional, endereço, telefone, horário de atendimento.		3,6
Receitas	Previsão, arrecação e classificação.	4,0
Despesas	Empenhos: número, valor, data, favorecido e descrição.	4,0
	Pagamentos: valor, data, favorecido e empenho de referência.	4,0
	Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido	3,0
	Permite gerar relatório da consulta de empenhos e/ou de pagamentos em formato aberto.	1,0
Licitações	Procedimentos licitatórios: n°/ano do edital, modalidade, objeto, situação/status	3,0
	Disponibiliza o conteúdo integral dos editais	3,0
	Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas	3,0

Quadro 6 – Critérios e itens de transparência ativa da EBT 360°

(conclusão)

TEMAS/PARÂMETROS		%
Contratos	Dados: objeto, valor, favorecido, nº/ano do contrato, vigência, licitação de origem.	4,5
	Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos e permite gerar relatório de consulta de licitações ou de contratos em formato aberto.	1,3
Obras públicas	Dados para acompanhamento: objeto, valor total, empresa contratada, data de início, previsão de término ou prazo de execução, valor total já pago ou percentual de execução financeira, situação atual da obra.	2,6
Servidores públicos	Nome, cargo/função, remuneração.	4,0
Despesas/diárias	Nome do beneficiário, valores recebidos, período, destino e motivo da viagem.	4,0
Regulamento da LAI	Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso.	2,5
Relatório estatístico	Quantidade de pedidos recebidos, quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos e indeferidos.	2,0
Dados abertos	Relação das bases de dados abertos do município.	0,5
Percentual em transparência ativa		50,0

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2015).

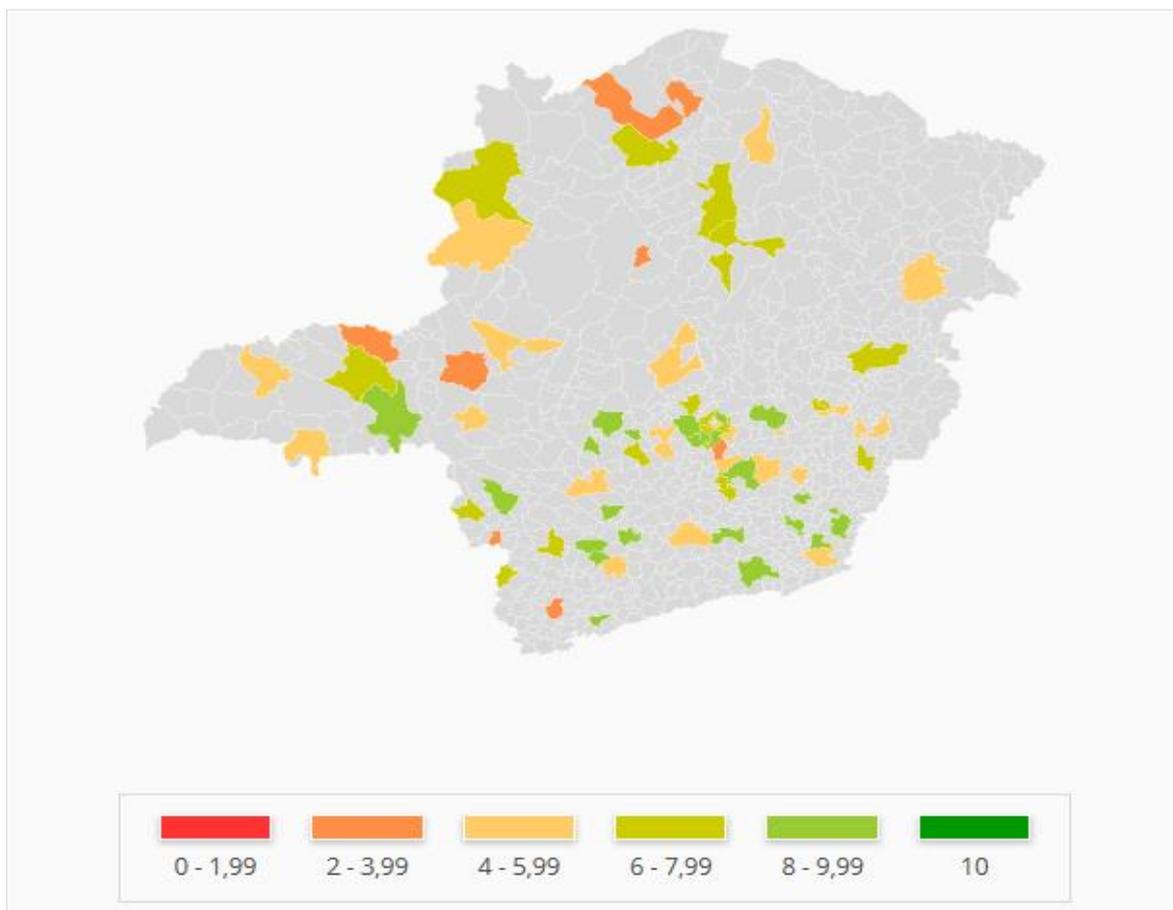
Quando da divulgação dos resultados do último levantamento, a CGU também divulgou um guia de orientações direcionado aos gestores dos entes federados, com o objetivo de orientá-los sobre os critérios de avaliação utilizados na EBT 360°. O guia traz instruções detalhadas e dicas sobre a melhor forma de cumprir as exigências da LAI e, por conseguinte, aumentar o índice de transparência dos órgãos públicos (CGU, 2019).

A amostra da EBT 360 foi composta por todos os Estados e o Distrito Federal, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes (com base nas estimativas de 2017, do IBGE), resultando em 691 entes avaliados. A média nacional da EBT, nos 665 municípios com população superior a 50 mil habitantes, onde está concentrada a maioria da população brasileira, na avaliação geral é de 65,40 (ou 6,54, na escala em que o índice é apresentado pela EBT), que é a soma das notas obtidas na avaliação de transparência ativa 39,19 (correspondente a 7,38, se considerada isoladamente) e na transparência passiva de 26,21 (ou 5,24).

A população residente nos 72 municípios mineiros avaliados na EBT 360°, com mais de 50 mil habitantes, era de 12.456.865 pessoas, correspondente a 59% do total de 21.119.536 habitantes do Estado (IBGE, 2017). A amostra abrangeu municípios de todas as 13 Regiões Geográficas Intermediárias (RGI).

O Mapa 3 mostra as faixas de notas obtidas e os municípios que compuseram a amostra da EBT 360°.

Mapa 3 - Faixas de notas dos municípios na EBT-360°



Fonte: Brasil (2015a).

Vinte e três municípios (31,9% da amostra) obtiveram nota final entre 8 e 10 pontos; 20 (27,8%) com notas entre 8 e 6 pontos e outros 29 (40,3%) com pontuação abaixo de 6 a 2,85, que foi a nota mais baixa, atribuída à cidade de Patrocínio. Os três municípios melhor avaliados são Lagoa da Prata (9,69 pontos), Lagoa Santa (9,62) e Passos (9,54). Belo Horizonte (9,16 pontos) ficou em 10º lugar no *ranking* estadual.

A Tabela 2 mostra a relação de municípios de Minas Gerais avaliados pela EBT 360°, a respectiva RGI, população, notas do Índice Geral de Transparência (IGT), e as notas individualizadas de transparência ativa e transparência passiva.

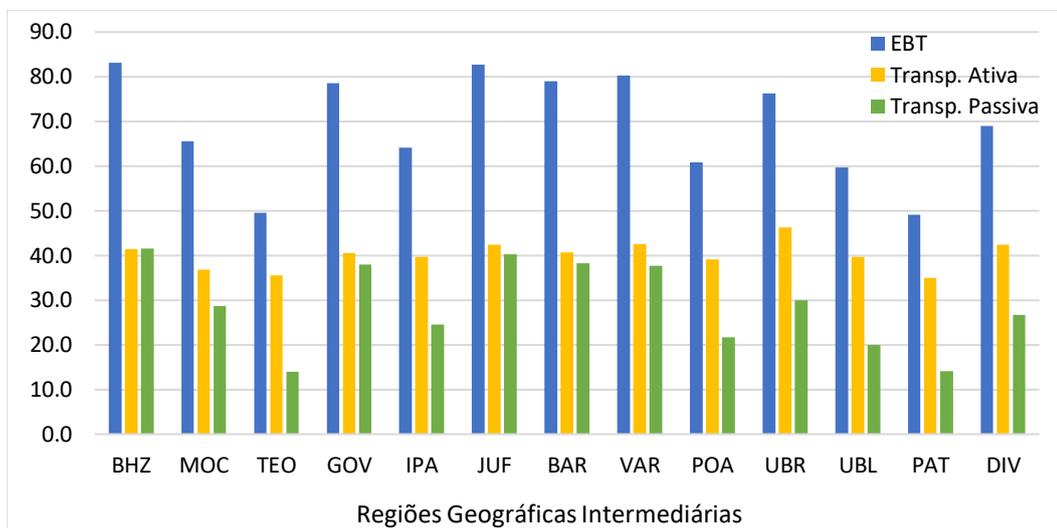
Tabela 2 - Notas dos municípios avaliados pela EBT 360°

RGI	MUNICÍPIO	POP.	IGT	TRAN. ATIVA	TRAN. PAS.
DIV	Lagoa da Prata	51.204	96,90	46,90	50,00
BHZ	Lagoa Santa	61.752	96,20	46,20	50,00
VAR	Passos	114.458	95,40	46,90	48,50
JUF	Viçosa	78.381	94,70	46,20	48,50
BAR	Barbacena	136.689	94,40	44,40	50,00
JUF	Ubá	113.300	92,90	44,40	48,50
BHZ	Três Pontas	57.097	92,60	44,10	48,50
BHZ	Itabira	119.285	92,40	45,90	46,50
VAR	Lavras	102.124	92,40	46,90	45,50
BHZ	Belo Horizonte	2.523.794	91,60	41,60	50,00
VAR	Varginha	134.364	91,50	43,00	48,50
JUF	Muriaé	108.537	91,45	45,95	45,50
BHZ	Contagem	658.580	89,40	42,40	47,00
BHZ	Esmeraldas	69.010	89,00	40,50	48,50
BHZ	Ouro Preto	74.659	88,50	49,50	39,00
UBR	Uberaba	328.272	87,50	49,50	38,00
POA	Itajubá	97.000	86,55	40,05	46,50
BHZ	Betim	427.146	85,00	43,00	42,00
JUF	Juiz de Fora	563.769	84,35	41,35	43,00
DIV	Bom Despacho	50.042	83,20	41,70	41,50
JUF	Cataguases	75.025	81,90	44,40	37,50
VAR	Campo Belo	54.458	81,30	45,30	36,00
DIV	Nova Serrana	94.681	80,40	42,40	38,00
GOV	Gov. Valadares	280.901	78,60	40,60	38,00
MOC	Montes Claros	402.027	78,40	36,40	42,00
BAR	Cons. Lafaiete	127.369	77,60	36,10	41,50
DIV	Divinópolis	234.937	76,90	40,40	36,50
BHZ	Sete Lagoas	236.228	75,90	36,90	39,00
MOC	Bocaiúva	50.168	75,85	39,85	36,00
VAR	Alfenas	79.707	75,60	46,60	29,00
VAR	S. S. do Paraíso	70.533	75,60	36,60	39,00
BHZ	Congonhas	53.843	75,40	39,40	36,00
IPA	Cel. Fabriciano	110.326	75,00	26,50	48,50
JUF	Manhuaçu	88.580	73,70	43,70	30,00
BHZ	Rib. das Neves	328.871	73,50	46,00	27,50
BHZ	Santa Luzia	218.897	72,30	34,30	38,00
IPA	Ipatinga	261.203	71,10	43,60	27,50
POA	Poços de Caldas	166.085	70,40	43,90	26,50
BHZ	Pedro Leopoldo	63.837	69,50	42,00	27,50
PAT	Unaí	83.980	68,20	32,20	36,00
UBL	Uberlândia	676.613	65,85	39,35	26,50
MOC	São Francisco	56.805	65,20	37,70	27,50
BHZ	Ibirité	177.475	60,60	43,60	17,00
VAR	Três Corações	78.999	59,40	42,40	17,00
DIV	Formiga	68.423	59,40	42,40	17,00
IPA	Caratinga	91.841	57,90	40,90	17,00
BAR	S. João Del Rei	90.263	57,70	41,70	16,00
BHZ	Itabirito	50.816	57,40	40,40	17,00
JUF	Ponte Nova	60.361	54,95	37,95	17,00
BHZ	Curvelo	79.878	54,55	23,55	31,00
JUF	Leopoldina	53.354	54,35	37,35	17,00
BHZ	Vespasiano	122.365	53,95	41,95	12,00
UBR	Frutal	58.770	53,60	40,10	13,50
UBR	Araxá	104.283	53,40	39,40	14,00
IPA	Timóteo	88.931	53,40	40,40	13,00
BHZ	Mariana	59.857	52,40	38,40	14,00
PAT	Paracatu	92.386	52,10	42,10	10,00
BHZ	Sabará	135.968	51,60	38,60	13,00
TEO	Teófilo Otoni	141.934	49,60	35,60	14,00
PAT	Patos de Minas	150.893	49,10	36,10	13,00
DIV	Pará de Minas	92.739	47,90	44,90	3,00
IPA	J. Monlevade	79.590	45,40	42,40	3,00
DIV	Itaúna	92.696	42,40	42,40	0,00
UBL	Ituiutaba	104.526	41,90	41,90	0,00
MOC	Janaúba	71.653	40,70	40,70	0,00
UBL	Araguari	117.445	39,90	39,90	0,00
VAR	Guaxupé	52.294	39,10	23,10	16,00
BHZ	Nova Lima	92.178	37,75	37,75	0,00
MOC	Januária	68.584	36,00	36,00	0,00
POA	Pouso Alegre	147.137	33,00	33,00	0,00
MOC	Pirapora	56.706	32,50	32,50	0,00
PAT	Patrocínio	89.983	28,50	28,50	0,00

Fonte: Elaboração própria, com dados da Brasil (2015).

O Gráfico 6 apresenta as médias ponderadas das notas gerais dos municípios mineiros avaliados pela EBT 360°, por RGI, ponderadas pela população.

Gráfico 6 – Notas gerais e de transparência ativa e passiva da EBT 360° por RGI

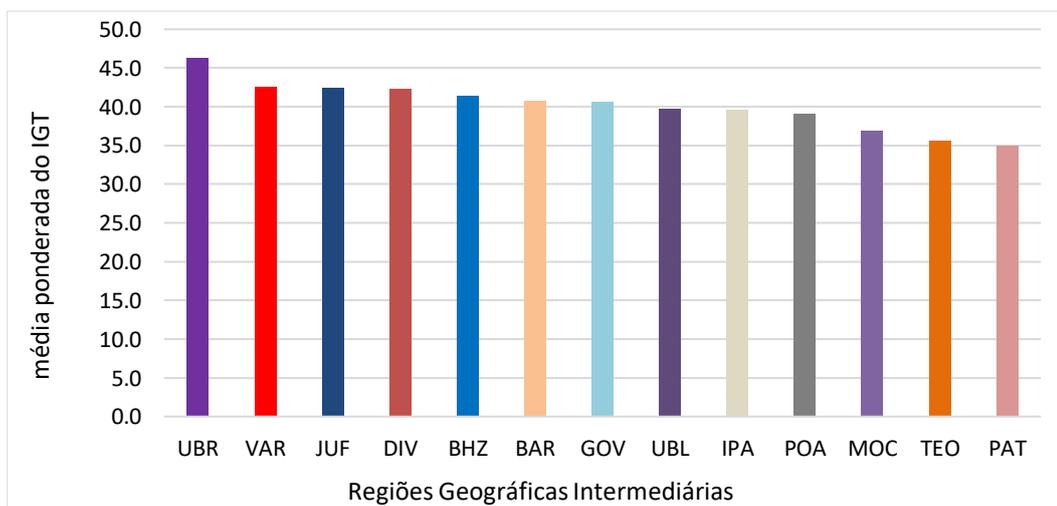


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da CGU (2019).

A nota média simples do IGT da EBT dos municípios mineiros avaliados é de 68,12 pontos, enquanto a média ponderada é de 69,1, calculada base nos dados de população residente em cada RGI, foi calculada a média ponderada do IGT, por região.

De maior interesse específico para os objetivos desta pesquisa, o Gráfico 6 mostra a média ponderada do EBT 360° para a transparência ativa, por região geográfica.

Gráfico 7 - Avaliação de transparência ativa EBT 360 por regiões



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da CGU (2019).

Em relação à avaliação de transparência ativa da EBT 360°, 46 municípios mineiros (equivalente a 63,9% da amostra) obtiveram notas entre 40 e 50 (na escala de 0 a 50 pontos); os outros 26 (36,1%) foram avaliados com notas abaixo de 40 e maiores que 23,10 pontos, a menor nota obtida por uma cidade mineira, Guaxupé. A média simples da transparência ativa é de 39,88 (equivalente a 79,76, se considerada isoladamente). A média ponderada é de 40,20 (equivalente a 80,40).

Embora seja uma referência atualizada sobre o nível de transparência em municípios com mais de 50 mil habitantes, exatamente por esta razão os resultados da avaliação EBT 360° não devem ser analisados como projeção do nível médio de transparência municipal, já que o número de cidades na faixa populacional entre 10 mil e 50 mil habitantes, que também estão submetidos às exigências de transparência ativa previstas na LAI.

Nesta faixa de tamanho populacional se encontram o maior número de municípios e, em sua maioria, com orçamentos mais baixos, menores recursos financeiros e estruturas administrativas mais precárias, o que reflete nos índices mais altos de opacidade, como mostra a literatura.

O levantamento mais abrangente e, certamente, que espelha melhor o grau médio de transparência da maioria dos municípios é o *Ranking* Nacional da Transparência (RNT), realizado pelo MPF, que é abordado no próximo tópico.

3.3 RANKING NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA (RNT)

O RNT é um projeto coordenado pela Câmara de Combate à Corrupção do MPF, que consiste num diagnóstico do cumprimento da legislação referente à transparência no Brasil, em especial a LAI, de 5.567 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal. O principal objetivo da avaliação era adotar medidas judiciais e extrajudiciais contra os entes públicos que não estivessem cumprindo as leis.

Proposto em 2005 pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), o objetivo do RNT é promover a transparência e fortalecer os mecanismos de fiscalização, pelo cidadão, do uso de recursos públicos, em todos os poderes e esferas da Federação. A ENCCLA, criada em 2003, é uma rede de articulação de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público estadual e federal (BRASIL, 2015a).

O instrumento de avaliação do RNT foi elaborado para mensurar os índices de transparência ativa e transparência passiva de portais de prefeituras e estados. Os critérios de avaliação das informações disponibilizadas, com a respectiva previsão legal para cada item de informação são mostrados no Quadro 7.

Quadro 7 - Critérios de avaliação do Ranking Nacional de Transparência

Transparência ativa		%
Informações sobre transparência na internet (Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da LAI).		2
Ferramenta de pesquisa de conteúdo no site (Art. 8º, §3º, I, da LAI).		2
Dados dos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado (art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10).		10
Receita	Dados dos últimos 6 meses, incluindo valores de empenho e liquidação, nome do favorecido (Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010)	15
Licitações e contratos	Dados dos últimos 6 meses, incluindo íntegra de editais de licitação e contratos, resultado dos editais de licitação, com nome do vencedor e sobre licitações, incluindo modalidade, data, valor, nº/ano de edital e objeto (Art. 8º, §1º Inc. IV, da LAI).	15
Relatórios	Prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses e relatório estatístico sobre pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos e dados genéricos sobre os solicitantes (Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da LAI).	12
Transparência passiva		
SIC	Indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, com informação sobre o órgão, endereço, telefone e horários de funcionamento (Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I da LAI).	5
	Possibilidade de envio de pedido de informações de forma eletrônica (e-SIC) (Art. 10º, §2º da LAI).	8
	Possibilidade de acompanhamento posterior da informação (Art. 9º, I, b e Art. 10º, §2º da LAI).	7
	Solicitação através do e-SIC é simples, sem exigência de itens de identificação do requerente que dificultem o acesso à informação, tais como envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade ou maioria (Art. 10º, §1º da LAI).	5
Estrutura	Dados sobre registro das competências e estrutura organizacional do ente público, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (Art. 8º, §1º, inciso I, da LAI).	4
Boas práticas de transparência		
Dados sobre remuneração individualizada por nome do agente público (Art. 10º, §2º, da LAI).		10
Dados sobre diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem.		5
TOTAL		100

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Brasil (2015a).

O item relativo ao registro das competências e estrutura organizacional, embora esteja incluído na classificação do RNT como de transparência passiva, de acordo com ampla literatura e levantamentos anteriores, trata-se de informação de transparência ativa.

Outros itens de transparência ativa incluídos como critérios de avaliação no RNT, em relação aos municípios, não estão previstos no art. 8º da LAI como de divulgação obrigatória, embora sejam considerados como boa prática de transparência. É o caso de informações individualizadas sobre remuneração, subsídio e outras vantagens pecuniárias recebidos por ocupante de cargo, função ou emprego público, bem como proventos de aposentadoria e pensões de servidores inativos.

Embora esta e outras exigências estejam previstas no Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito federal, esse normativo só abrange órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União (BRASIL, 2012).

A LAI também dispensa municípios com população até 10 mil habitantes de divulgação obrigatória pela Internet das informações previstas no seu art. 8º (BRASIL, 2011a), apesar de manter a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, prevista na LRF.

Em 2009, a LRF estabeleceu o prazo máximo de 4 anos (esgotado em 2013) para que os municípios com até 50 mil habitantes disponibilizassem, em tempo real, “informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, bem como “informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União” (BRASIL, 2009).

Essas particularidades da legislação foram consideradas pelo MPF na expedição de recomendações aos municípios, não sendo exigidos dos municípios com menos de 10 mil habitantes o cumprimento daqueles itens previstos na LAI. Contudo, todos os itens foram pontuados para fins de ranqueamento. Os municípios que se limitaram a cumprir apenas suas obrigações legais e ignoraram outros itens de transparência, ainda que não obrigatórios, em razão do tamanho de sua população, não receberam a pontuação máxima (BRASIL, 2015a).

O objetivo do RNT é estimular os gestores municipais a aumentarem o grau de transparência de suas ações, dos recursos e gastos públicos, de forma a dar maior visibilidade possível aos cidadãos para fins de controle e fiscalização. “Importante dizer que se trata de ranking da “transparência” e não um ranking de cumprimento legal” (BRASIL, 2015a).

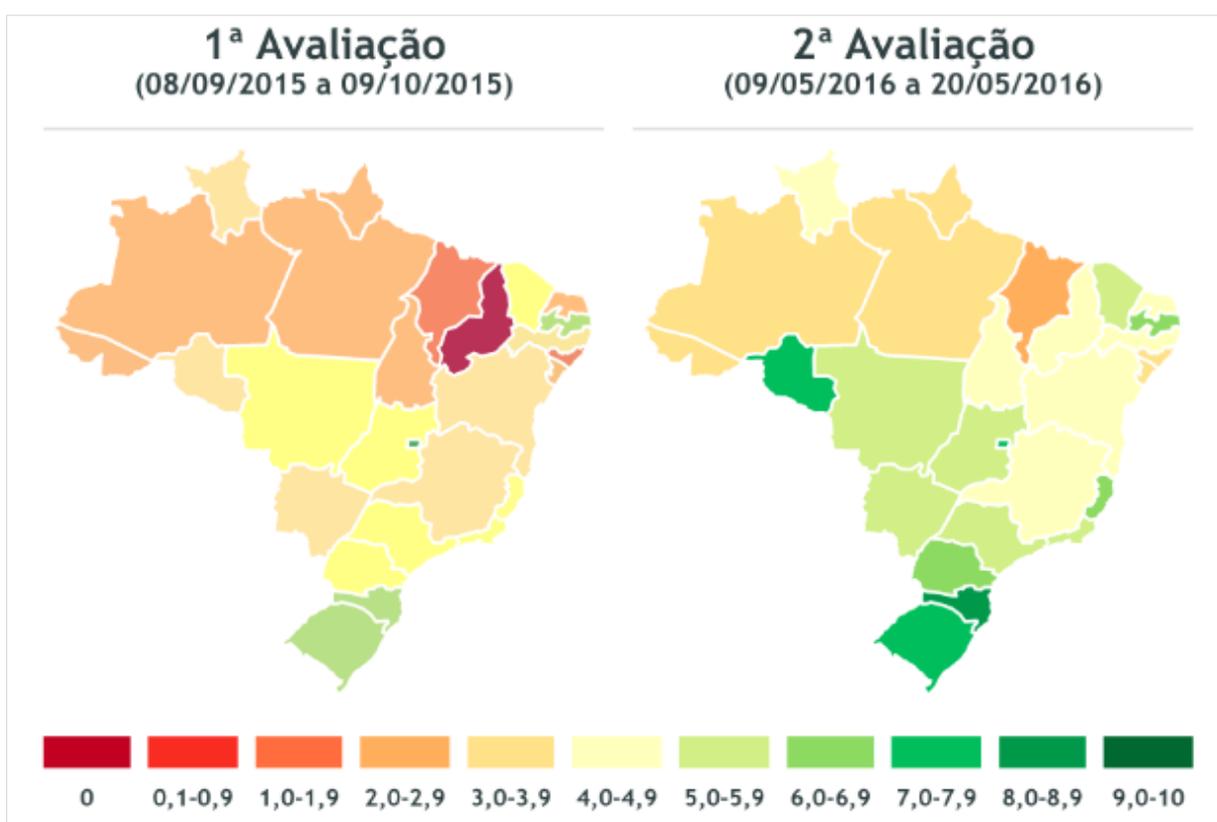
Na primeira etapa da avaliação do RNT, a coleta de dados foi realizada em setembro e outubro de 2015. Após a divulgação dos *rankings* estaduais e municipais, em

dezembro do mesmo ano, o MPF expediu mais de 3 mil recomendações aos estados e municípios em débito com a legislação, concedendo o prazo de 120 dias para que se adequassem às leis da transparência.

Após decorrido o prazo, o MPF fez nova avaliação nacional, em abril e maio de 2016, para verificar o cumprimento das recomendações. Da primeira para a segunda avaliação, em apenas seis meses, nas capitais, Índice Nacional de Transparência (INT) aumentou de 7,2 para 8,3 pontos. Na média geral de estados e municípios, o INT passou de 3,92 para 5,21 (na escala de zero a 10 pontos) um aumento de aproximadamente 33%.

Um panorama geral da evolução dos índices nacionais, entre as duas avaliações realizadas pelo MPF, pode ser visto no Mapa 4.

Mapa 4 - Avaliações do RNT por faixas de notas

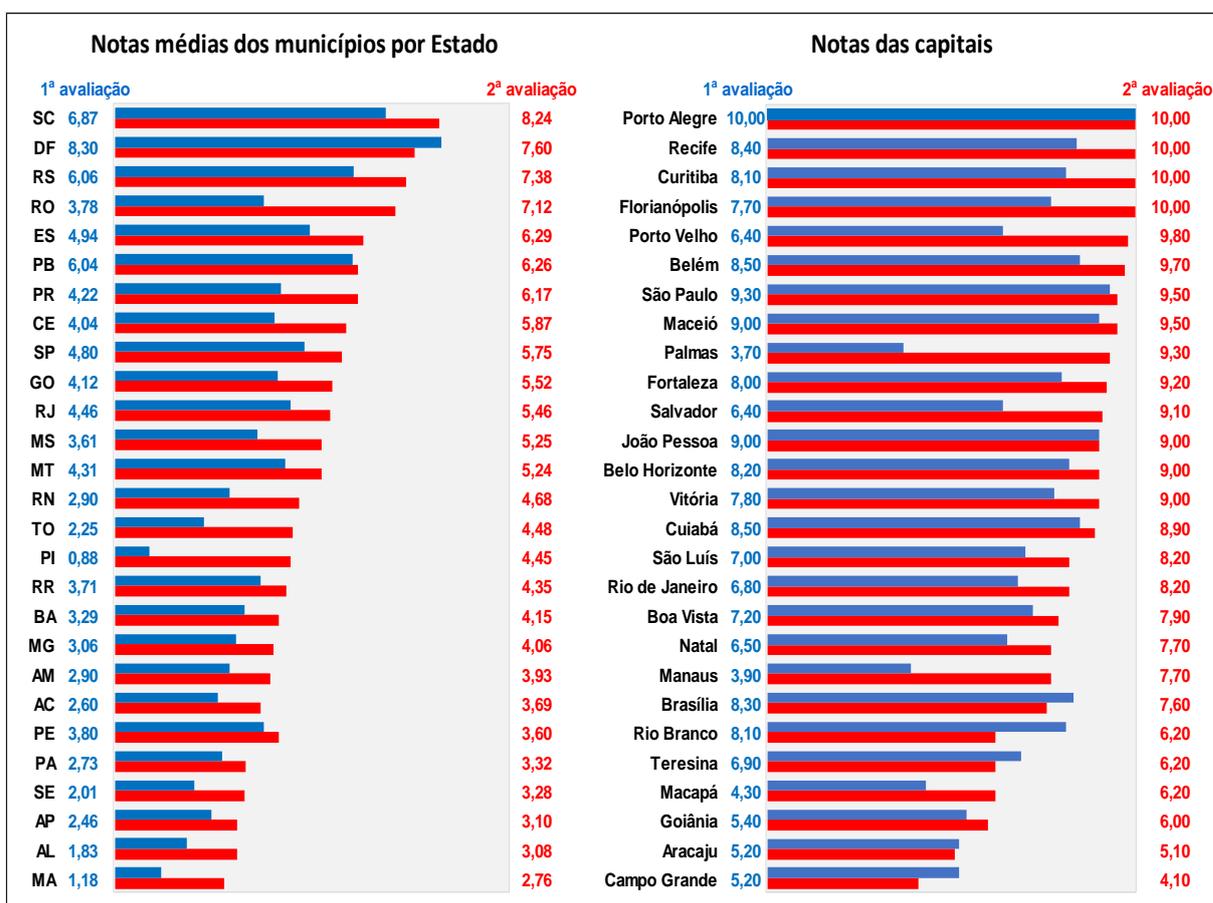


Fonte: Brasil (2015a).

Os resultados são significativos, levando-se em conta que os dados foram coletados antes da divulgação do segundo *ranking* e da propositura das ações civis públicas, que tendem a causar efeitos ainda mais positivos, principalmente no âmbito dos municípios interioranos, onde os índices ainda são bem abaixo daqueles das capitais e dos estados. O

Gráfico 8 mostra os resultados das médias dos índices de transparência dos municípios de cada estado, bem como o índice das capitais, nas duas avaliações do RNT/MPF.

Gráfico 8 - Notas das avaliações do RNT, por médias nos estados e capitais



Fonte: Elaboração própria com dados de Brasil (2015).

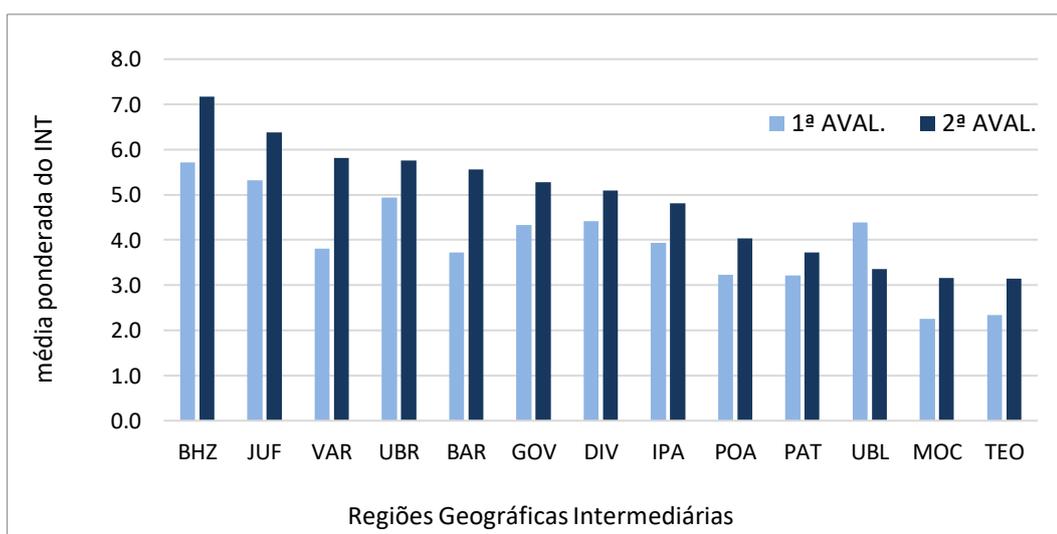
Em relação às médias municipais gerais, os resultados acima indicam que apenas no DF e em Pernambuco (entre os 26 estados) não houve evolução nos índices médios de transparência entre as duas avaliações. Em três estados, o aumento da transparência no âmbito municipal ultrapassou a marca de 100%: Piauí, com a evolução impressionante de 418,39% no período, Maranhão (137,64%) e Tocantins (100,59%). Já em outros nove estados a evolução dos índices médios de transparência nos municípios foi superior a 40%: Rondônia (88,11%), Alagoas (70,66), Sergipe (63,72%), Sergipe (63,72%), Rio Grande do Norte (61,91%), Paraná (48,34%), Acre (46,40%), Ceará (45,76) e Mato Grosso do Sul (42,82%).

Da primeira para a segunda avaliação, a média simples do INT (que é adotada pelo MPF) das prefeituras municipais passou de 3,1 para 4,0 pontos, um aumento de 29%. Se considerada a média ponderada, a nota passou de 4,0 para 4,9 pontos.

De acordo com o MPF, em virtude do descumprimento das recomendações, em todo o País, foram propostas 2.109 ações civis públicas, para forçar os gestores que ainda descumpriam a legislação. Em relação aos municípios que não possuíam sequer portais na Internet, quando da segunda avaliação, além de ações civis públicas, foram ajuizadas ações de improbidade administrativa contra os prefeitos, expedidas recomendações para que a União suspendesse os repasses de transferências voluntárias, com base na LRF, além de representações às Procuradorias Regionais da República, em desfavor dos prefeitos, para apuração da prática de crime de responsabilidade, previsto no Decreto-lei nº 201/1967, pela negativa de cumprimento de lei federal (BRASIL, 2015a).

As médias ponderadas do INT das duas avaliações de todos os municípios de MG foram calculadas com base nos dados relativos à população, usados para elaboração do RNT. O Gráfico 9 mostra o comparativo das médias de notas entre as duas avaliações, de todos os 853 municípios mineiros, por região geográfica.

Gráfico 9 - Média do RNT dos 853 municípios por RGI



Fonte: Elaboração própria, com dados de Brasil (2015).

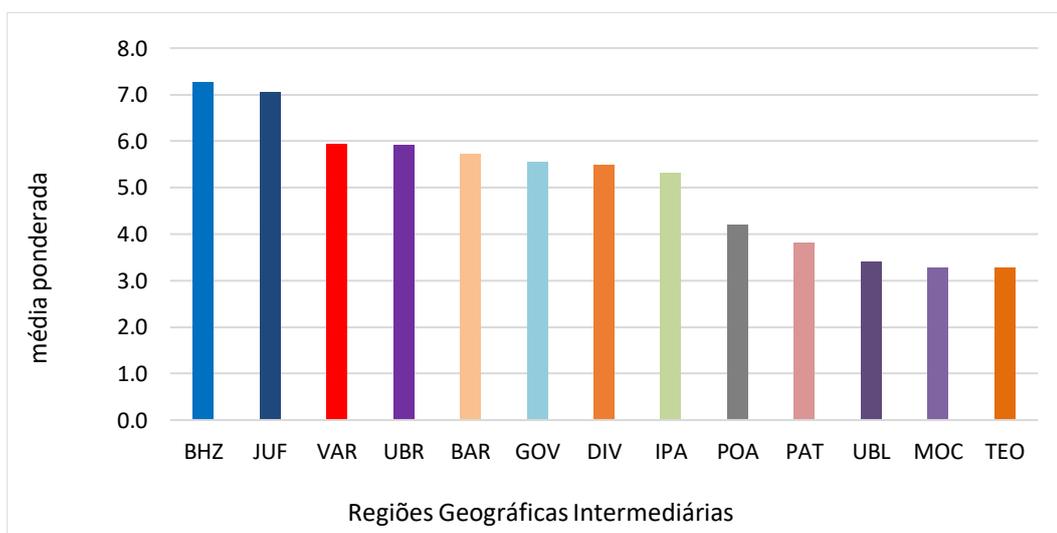
Entre os 19 municípios brasileiros que registram as maiores evoluções, com nota 10 na segunda avaliação, três são mineiros: São Domingos do Prata (nota de 0,50 na primeira avaliação), Areado (0,80) e Santa Bárbara (3,40). Na primeira avaliação, apenas 26(3,0%) dos

853 municípios de MG são avaliados com nota entre 10 e 7. Outros 166 (19,5%) apresentam notas abaixo de 7 e igual ou maior que 5. Já 662 (77,5%) municípios têm notas inferiores a 5, entre os quais 114 (13,4%) ficaram com a nota zero.

Na segunda avaliação, 107 (12,6%) municípios apresentam índices que variam entre a nota máxima (10) e 7, enquanto outros 235 (27,5%) são avaliados com notas abaixo de 7 e igual ou maior que 5. O maior número, de 511 localidades (59,9%), tem notas inferiores a 5, entre elas as 73 (8,7%) cidades que recebem nota zero. Cinco municípios são avaliados o índice máximo de transparência.

Para facilitar a análise comparativa com resultados desta pesquisa e outros estudos, foram selecionados dentre os municípios avaliados no RNT os 375 com população maior que 10 mil habitantes, que são aqueles obrigados pela LAI a disponibilizar o rol mínimo de informações, conforme mostrado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Média do RNT de municípios com mais de 10 mil hab. por RGI



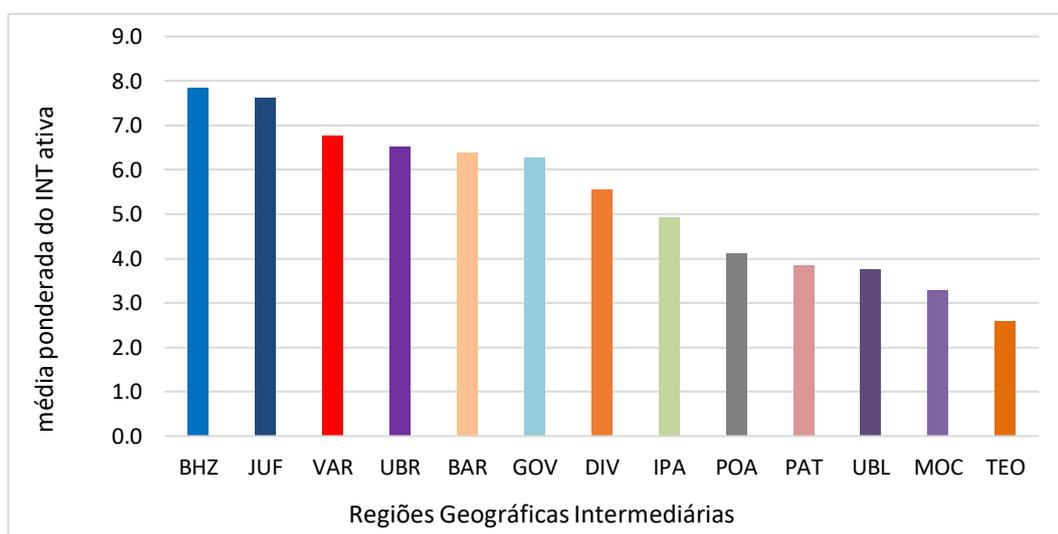
Fonte: Elaboração própria, com dados de Brasil (2015).

A nota média ponderada desses municípios é de 5,1 pontos. Para esta amostra, também foi calculada a média ponderada da segunda avaliação do RNT, por região geográfica

Para fins de comparação dos resultados, foram selecionados os mesmos 197 municípios que compõem a amostra desta pesquisa, sendo utilizados os dados mais atualizados, apurados na 2ª avaliação do RNT. Nesta amostra, a média simples é de 4,6 pontos e a média ponderada de 5,3 pontos.

O Gráfico 11 mostra as médias ponderadas pela população por regiões geográficas.

Gráfico11 - Média do RNT de 197 municípios com mais de 10 mil habitantes por RGI



Fonte: Elaboração própria, com dados de Brasil (2015).

3.4 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS

O Índice de Transparência (IT) é um projeto da ONG Associação Contas Abertas, para avaliar o nível de transparência dos portais de informações públicas dos governos federal, estaduais e municipais do Brasil, com base em parâmetros técnicos de transparência orçamentária, elaborados por um comitê composto por especialistas em finanças e contas públicas.

Além da geração de um *ranking* do IT, que relaciona os sites com maior ou menor grau de transparência, com base em avaliação criteriosa de informações divulgadas pela União, estados e municípios, é feita uma análise individualizada de cada um dos entes públicos avaliados. De forma detalhada, são apontadas inconformidades, bem como observações e recomendações sobre cada um dos itens pontuados.

Criado em 2010, portanto antes da edição da LAI, o IT tem como referência as exigências da LRF, atualizada pela Lei Complementar nº 131, denominada de “Lei da transparência”. A metodologia do IT, de forma simplificada, se baseia em três componentes: conteúdo, séries históricas e usabilidade. O cálculo do índice é feito a partir da somatória da pontuação de subitens, aos quais são atribuídas pontuações, com ponderações diferenciadas,

para se chegar à nota final, numa escala de zero a 10, que é a média dos componentes (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2014).

As duas primeiras edições do IT, realizadas em 2010 e 2012, analisaram os portais de transparência do Distrito Federal e dos 26 estados, sendo que a primeira edição também avaliou o portal do governo federal.

O estado de São Paulo liderou a primeira e segunda edição do *ranking* (com notas de 6,96 e 9,29 pontos, respectivamente, seguido de Pernambuco (6,91) e Rio Grande do Sul (6,29). Na terceira edição, em primeiro lugar ficou o Espírito Santo (8,96), seguido de Pernambuco (8,14) e São Paulo (7,95). MG ocupou a 5ª posição nas duas primeiras edições (5,60 e 7,38 pontos, respectivamente), caindo para a 10ª posição (6,72) em 2014. Na última edição, os que obtiveram as pontuações mais baixas foram Roraima (3,53), Sergipe (2,42) e Rondônia (0,85).

Na terceira e última edição (2014), além do DF e os estados, foram avaliados os portais das capitais. As melhores posicionadas no *ranking* do IT foram Recife (8,70), Vitória (7,61) e São Paulo (7,14). Belo Horizonte ficou em 5º lugar, com 5,50 pontos. São Luís (2,75) Campo Grande (2,70) e Aracaju (1,36) foram as últimas colocadas.

Nesta terceira edição, a metodologia de cálculo do IT sofreu alterações, principalmente em relação aos componentes conteúdo e acessibilidade. Quanto ao conteúdo, os critérios de avaliação passaram a ser bem mais detalhados e, apesar de não expressamente, incluíram algumas exigências previstas na LAI, tais como: íntegra de editais, datas, objetos, valores, números, razão social e CNPJ de empresa, dentre outros dados, em relação a licitações e contratos. No que concerne às informações sobre convênios, a metodologia incluiu a pontuação de vários subitens: número; identificação de concedente e conveniente; datas de celebração; publicação e período de vigência; objeto; justificativa; valores de transferência e contrapartida, dentre outros (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2014).

Em termos gerais, a principal conclusão da última edição do IT é que o ponto fraco dos portais de transparência de praticamente todos os estados e capitais é a usabilidade, ou seja, a facilidade com que o usuário localiza os dados pretendidos. Dentre diversos outros critérios para aferir a usabilidade dos portais, a nova metodologia do IT inclui ferramentas e canais de interatividade, possibilidade de *download* de consultas, formato em dados abertos, disposição do conteúdo em um único site ou “linkado” à página principal, existência gráficos interativos.

Quanto ao conteúdo, inclusive na 3ª edição, foi constatada a persistência de problemas graves, como a inexistência de qualquer dado sobre licitações, em cinco

estados (AP, BA, MA, RN e TO). Em relação aos convênios, a situação é ainda mais grave, com nove estados que não divulgam quaisquer dados (AC, AL, AP, BA, MA, PR, RO, RR, SE, TO). Não por acaso, os 10 estados mencionados se encontram nas piores posições do *ranking*, sendo o PR o mais bem posicionado, em 15º lugar, com 5,84 pontos (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2014).

Na primeira avaliação de transparência das capitais, também foram detectadas falhas na prestação de contas: das 26 capitais cinco não divulgam qualquer dado sobre licitações (Maceió, Macapá, Manaus, Campo Grande e Aracaju) e nove não disponibilizam informações de convênios firmados com entidades da sociedade civil (Maceió, Manaus, Fortaleza, São Luís, Teresina, Rio de Janeiro, Palmas e Aracaju).

Em razão de a última edição do *ranking* avaliar os portais de transparência apenas das capitais, cuja metodologia não abrange todas as informações elencadas no rol mínimo exigido na LAI, os indicadores do IT não estão incluídos na análise comparativa dos resultados desta pesquisa.

4 METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa se desdobra em enquadramento metodológico, perfil da amostra e procedimentos para coleta e tratamento de dados.

4.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Na literatura são encontradas diversas classificações para enquadramento metodológico de uma pesquisa. Neste trabalho, foram adotados os critérios quanto a: finalidade, objetivos, abordagem do problema, procedimentos técnicos e método de abordagem.

No que concerne à finalidade, a partir dos objetivos propostos, trata-se de uma pesquisa aplicada. Esta classificação é amparada na premissa de que se busca a produção de conhecimentos para a solução de um problema específico identificado na sociedade (GIL, 2010; SILVA; MENEZES, 2005), que neste caso é a transparência ativa, cujos parâmetros estão previstos na LAI e nos princípios de dados abertos.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória porque avalia um fenômeno desconhecido (MARCONI; LAKATOS, 2009), visando buscar mais informações sobre o tema e se familiarizar com o problema para delimitá-lo ou construir hipóteses (GIL, 2010). Descritiva porque busca descrever características de determinada população ou fenômeno e estabelece relações entre variáveis (GIL, 2010). Visa compreender o fenômeno da transparência pública na esfera municipal, sendo suas características descritas pelos critérios de avaliação selecionados. Para Cervo, Bervian e Silva (2007), através da pesquisa descritiva são feitas observação, análise e correlação de fatos ou fenômenos, bem como a frequência com que ocorrem e sua relação e conexão com outros fenômenos, sua natureza e características.

No que tange à abordagem do problema, esta pesquisa classifica-se como quantitativa, através do emprego de metodologia desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP/FGV), para organizar critérios de avaliação e mensurar quantitativamente o nível de transparência de portais eletrônicos. Este tipo de pesquisa consiste em quantificar dados obtidos por meio de informações coletadas através de questionários, entrevistas e observações, assim como empregar recursos e técnicas estatísticas, como porcentagem, média e coeficiente de correlação, dentre outros (OLIVEIRA, 2016).

Em relação aos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa documental, segundo classificação de Lakatos e Marconi (2007), que discute a legislação sobre transparência, acesso à informação e governo aberto, com o objetivo de identificar os critérios de avaliação do conteúdo e formato de informações divulgadas nos sítios eletrônicos de municípios mineiros. Os dados, extraídos pelo pesquisador diretamente dos sítios eletrônicos dos municípios, atualmente usuais em arquivos de órgãos públicos, são classificados como primários (GIL, 2010).

A pesquisa também é bibliográfica, já que para elaboração do referencial teórico e levantamento de pesquisas anteriores sobre o tema foi feita a revisão da literatura em áreas temáticas pertinentes ao objeto de estudo, teses e dissertações, livros, artigos em periódicos científicos e relatórios produzidos por órgãos públicos e ONGs. Para Marconi e Lakatos (2009), esta técnica permite ao pesquisador entrar em contato com tudo o que foi produzido sobre determinado objeto. Também possibilita a fundamentação teórica do trabalho e a avaliação do estágio atual do conhecimento relacionado ao assunto (GIL, 2010).

Em relação ao último critério de classificação, trata-se de método de abordagem hipotético-dedutivo, que parte de teorias e leis gerais para deduzir a ocorrência de fenômenos particulares (MARCONI; LAKATOS, 2009). A premissa deste estudo é que os municípios mineiros cumprem, ainda que parcialmente, os requisitos de transparência ativa, cujos parâmetros estão definidos na LAI.

4.2. PERFIL DA AMOSTRA

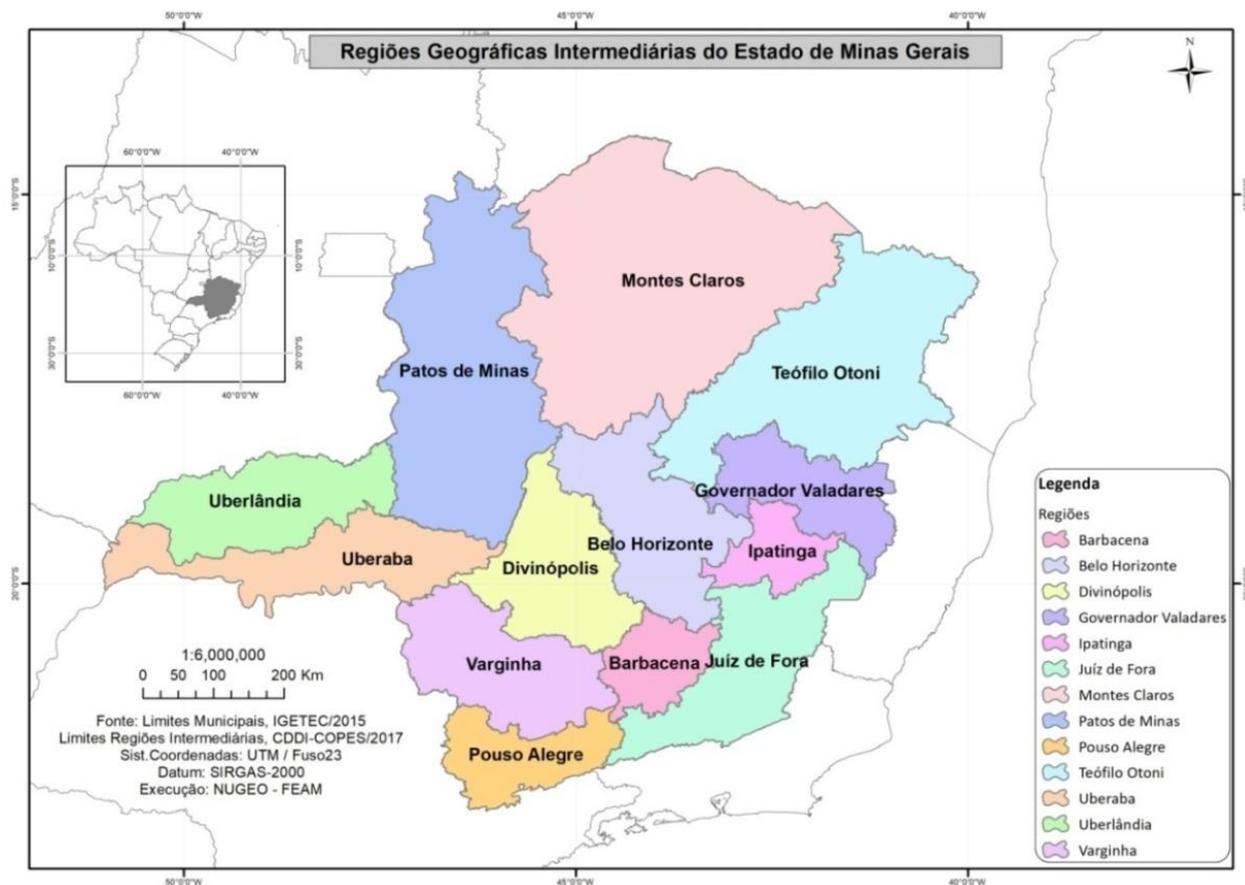
A partir do objetivo de se pesquisar o índice de transparência ativa na esfera municipal de governo, através de portais eletrônicos das prefeituras de MG, para definição da amostra foram identificadas as cidades com população superior a dez mil habitantes, que são aquelas obrigadas a disponibilizar as informações mínimas previstas na LAI.

A fim de que a amostra fosse representativa, foram selecionados, proporcionalmente, municípios de todas as regiões geográficas do estado. De acordo com o IBGE, na divisão regional vigente de 1989 a 2016, MG tinha 66 microrregiões e 12 mesorregiões. As antigas “Mesorregiões Geográficas”, no atual recorte regional, são as “Regiões Geográficas Intermediárias” e as “Regiões Geográficas Imediatas” (RGI) substituíram as “Microrregiões Geográficas”.

Na nova delimitação, são 70 RGI, agrupadas em 13 Regiões Geográficas Intermediárias, conforme Mapa 5. Pelo critério do IBGE, a capital do Estado e as cidades

mais representativas das Regiões Geográficas Intermediárias passaram a denominar as respectivas RGI em que se inserem (IBGE, 2017).

Mapa 5 - Regiões Geográficas Intermediárias do Estado de Minas Gerais



Fonte: Minas Gerais (2019).

A Tabela 3 mostra a classificação de todas as cidades mineiras, de acordo com a sua distribuição populacional.

Tabela 3 - Classificação de municípios por tamanho populacional

População	Nº de mun.	% do total	% acum.
Até 10.000	476	55,8%	55,8%
De 10.001 a 20.000	193	22,6%	78,4%
De 20.001 a 50.000	113	13,2%	91,7%
De 50.001 a 100.000	39	4,6%	96,2%
De 100.001 a 500.000	28	3,3%	99,5%
Acima de 500.000	4	0,5%	100,0%
Total	853	100,0%	

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2018).

Apenas quatro municípios possuem mais de 500 mil habitantes, o que corresponde a 0,5% do total. A maior faixa - com 476 municípios - é a dos que têm até 10 mil habitantes, correspondente a 55,8% do total. Os municípios com população acima de 10 mil habitantes, que estão obrigados pela LAI a divulgar informações de transparência ativa, correspondem a 42,6% do total.

Com base na estimativa da população dos municípios, atualizada em 01/07/2018 (IBGE, 2018), dos 853 municípios de MG, foram contabilizados 377 com população maior que 10 mil habitantes. Em razão do grande número de municípios e do volume de dados que foram coletados nos portais de transparência, optou-se por selecionar uma amostra dessas 377 cidades, utilizando a técnica de amostragem aleatória simples sem reposição.

Segundo a metodologia empregada, para o cálculo do Índice Geral de Transparência Ativa (IGTA), atribui-se uma pontuação a cada item de transparência que deve ser disponibilizado no *website*. O IGTA varia de zero a cem, “sendo 0 um *website* inteiramente incompleto e disfuncional e 100 um *website* que atende a todos os parâmetros mínimos de transparência ativa no contexto da lei 12.527” (FGV, 2019).

Na composição do IGTA, 50 é um valor intermediário para a maioria dos itens a serem avaliados. Portanto, esse valor é usado como referência para determinar a proporção (P) de *websites* cujo IGTA é maior que esse valor intermediário. Esta proporção é utilizada para determinar o número de municípios a serem amostrados para estimar o valor P, com determinado erro de estimação e nível de confiança.

De acordo com Scheaffer, Mendenhall e Ott (1990), neste caso, o número mínimo de municípios a ser amostrado pode ser definido assumindo que a proporção é uma variável, cuja distribuição de probabilidade aproxima-se da distribuição de probabilidade Normal com média P e variância (V) dada pela Equação 1:

$$V(p) = \frac{P(1-P)}{n} \left(\frac{N-n}{N-1} \right) \quad (1)$$

Onde: N equivale ao tamanho populacional de 377 municípios e n o número de municípios a ser amostrado. A Equação 1 pode ser estimada, utilizando a proporção observada na amostra (p), conforme apresentado na Equação 2.

$$\hat{V}(p) = \frac{p(1-p)}{n-1} \left(\frac{N-n}{N} \right) \quad (2)$$

É desejável que o tamanho da amostra permita que o valor da proporção populacional (P) seja estimada de tal forma que o erro de estimação seja igual a d e a probabilidade de que este erro seja maior ou igual a d seja igual a α , $0 < \alpha < 1$, isto é deseja-se que:

$$\mathbf{Prob}(|P - p| \geq d) = \alpha \quad (3)$$

No desenvolvimento da Equação 3, sob o pressuposto de que p tem distribuição de probabilidade Normal com média P e variância dada pela Equação 1, chegou-se ao tamanho da amostra através da Equação 4:

$$n = \frac{NP(1-P)}{(N-1) \left(\frac{d}{Z_{\alpha/2}} \right)^2 + P(1-P)} \quad (4)$$

Onde:

' n ' é o tamanho amostral,

' N ', tamanho populacional,

' P ', proporção populacional que se deseja estimar,

' d ', erro de estimação,

' Z ', valor da distribuição de probabilidade Normal,

' α ', nível de significância, que corresponde a um nível de confiança $(1-\alpha)\%$.

De acordo com Scheaffer, Mendehall e Ott (1990), com a proporção igual a 0,5, obtém-se um tamanho de amostra conservativo, ou seja, um tamanho provavelmente maior do que o requerido.

Admitindo um erro de estimação de 0,05, um nível de confiança de 95% e uma estimativa inicial para proporção igual a 0,5, o número mínimo de municípios a ser amostrado (n) foi calculado a partir da Equação 4, obtendo-se o resultado de 191 municípios dos 377 municípios com população maior que 10 mil habitantes.

O intervalo de 95% de confiança para a proporção populacional (P) foi calculado a partir da proporção obtida na amostra de 191 municípios, com o pressuposto de que a proporção apresenta distribuição de probabilidade Normal, conforme apresentado na Equação 5.

$$p \pm 1,96 \sqrt{\frac{p(1-p)}{(n-1)} \left(\frac{N-n}{N}\right)} \quad (5)$$

A amostra foi ponderada pelo número de municípios dos estratos referentes à faixa populacional e RGI. Rosa *et al.* (2015), em estudo que analisa o cumprimento da transparência ativa em municípios do Sul do Brasil, com base na LAI, adotam o mesmo tamanho amostral e citam parâmetros similares, apresentados por Barbetta (2014).

Os 191 municípios foram distribuídos proporcionalmente pelas 13 RGI, em função do número de municípios de cada região, de acordo com sua faixa populacional. Para cada RGI, foram calculados os quartis do tamanho da população dos municípios. O primeiro quartil (Q1) dos tamanhos populacionais dos municípios é o valor abaixo do qual se encontra 25% dos tamanhos populacionais dos municípios pertencentes a cada RGI. Abaixo do segundo quartil (Q2), encontra-se 50% dos tamanhos populacionais e, abaixo do terceiro quartil (Q3), encontra-se 75% dos tamanhos populacionais.

Através dos quartis, inicialmente, foram criadas quatro faixas populacionais: a primeira, de municípios com população menor ou igual ao primeiro quartil (Q1); a segunda, compreendendo os municípios que possuem tamanho da população maior que Q1 e menor ou igual ao segundo quartil (Q2); a terceira, de municípios com população maior que Q2 e menor ou igual ao terceiro quartil (Q3) e a quarta faixa, de municípios que possuem tamanho de população maior que Q3.

Ao distribuir o tamanho da amostra de cada RGI proporcionalmente para as quatro faixas populacionais, os números da amostra para cada faixa ficaram muito fracionados e após os arredondamentos dos números fracionados chegou-se ao total de 202 municípios a serem amostrados. Para aproximar do tamanho amostral inicialmente calculado (191), foram redefinidas três faixas populacionais: a primeira, de municípios com tamanho de população menor ou igual ao primeiro quartil (Q1); a segunda, compreendendo aqueles com população maior que Q1 e menor ou igual ao terceiro quartil (Q3) e a terceira faixa compreendendo municípios com população maior que Q3.

Na distribuição proporcional da amostra por RGI em três quartis de faixas populacionais, após os arredondamentos, o número de municípios reduziu a 197, definido como a amostra desta pesquisa. Os municípios estão distribuídos por região, conforme a Tabela 4, que indica o número total e da amostra de municípios de cada região, bem como o respectivo número de habitantes e os percentuais da população de cada RGI, em relação ao

tamanho da população total do estado, e dos tamanhos populacionais correspondentes às RGI onde se localizam os municípios selecionados da amostra.

Tabela 4 - Número de municípios por região, população e amostragem

	Regiões Geográficas Intermediárias (RGI)	nº mun.	Pop. total	% pop. total	Mun. + 10 mil hab.	População amostral	Mun. amost.	% pop. amost.	
1	Belo Horizonte	BHZ	74	6.028.392	28,6	42	4.580.134	22	37,1
2	Montes Claros	MOC	86	1.277.302	6,1	36	870.326	19	7,0
3	Teófilo Otoni	TEO	86	1.420.605	6,6	42	555.103	22	4,5
4	Gov. Valadares	GOV	58	773.517	3,7	19	430.581	10	3,5
5	Ipatinga	IPA	44	1.028.017	4,9	18	534.883	10	4,3
6	Juiz de Fora	JUF	146	2.347.851	11,2	49	1.292.738	25	10,5
7	Barbacena	BAR	49	781.253	3,7	16	340.786	8	2,8
8	Varginha	VAR	82	1.637.101	7,8	46	736.236	23	5,9
9	Pouso Alegre	POA	80	1.652.265	7,9	37	530.309	19	4,3
10	Uberaba	UBR	29	781.136	3,7	15	490.089	8	4,0
11	Uberlândia	UBL	24	1.169.426	5,6	12	914.891	7	7,4
12	Patos de Minas	PAT	34	825.366	3,9	17	396.800	9	3,2
13	Divinópolis	DIV	61	1.318.071	6,3	28	680.092	15	5,5
TOTAL			853	21.040.662	100,0	377	12.362.968	197	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2018).

Para a seleção da amostra, os municípios de cada RGI foram relacionados em ordem alfabética e numerados de um até o total de municípios da respectiva região. A seleção das unidades amostrais foi feita através de obtenção de números aleatórios, tendo como referência a tabela de números aleatórios publicada por Scheaffer, Mendenhall e Ott (1990). Os números da tabela foram comparados com aquele atribuído a cada município, até se atingir o tamanho amostral de municípios de cada RGI. Através desta metodologia, foram selecionados os 197 municípios, cuja relação é apresentada no *ranking* do IGTA (TABELA 7, p. 158), com a nota de cada ente avaliado da amostra.

4.3 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Para o estudo exploratório dos portais de transparência dos municípios de MG, preliminarmente, foram pesquisados todos os sítios eletrônicos oficiais as prefeituras do Estado, incluindo levantamento de endereços das *homepages* dos municípios.

A localização dos *websites* dos executivos municipais foi feita através da plataforma de busca *online* Google, adotando-se como parâmetro o nome do município e/ou a expressão “prefeitura de (nome do município)”. Os endereços dos portais eletrônicos seguem o formato padronizado “nomedomunicípio.mg.gov.br”, que torna fácil a localização das páginas.

Após a identificação e acesso à página principal, buscou-se localizar a aba (ou ícone) do “Portal da Transparência”, ou similar. Embora este seja o nome mais freqüente, a linguagem não é padronizada, sendo encontradas denominações como “portal do cidadão”, “transparência”, “transparência pública”, dentre outras. Nos poucos municípios que não mantêm portal específico de transparência, os dados foram buscados na página principal da prefeitura.

O registro, organização, armazenamento e processamento de dados oficiais sobre divisão geográfica e população, assim como dos dados coletados, pontuação de cada item, aplicação das fórmulas de cálculo de categorias de informação e do Índice Geral Transparência Ativa (IGTA) de cada município foram feitos em planilhas do *software* Microsoft Excel 2007, que também foi utilizado para elaboração de *rankings* e geração de gráficos e tabelas.

A coleta de dados foi feita entre dezembro/2018 e agosto/2019, através da observação de portais de transparência e portais gerais das prefeituras dos municípios da amostra. Foi criado um banco de dados através de planilhas eletrônicas do programa Excel da Microsoft, com a relação dos municípios amostrados e apoio do manual da metodologia empregada, a partir do qual aplicados filtros, processados cálculos de fórmulas dos índices e gerados gráficos e tabelas.

Para observação, análise, coleta, tratamento e avaliação dos dados foram adotados os procedimentos da “Metodologia de avaliação de transparência ativa para entes públicos”, desenvolvida pelo PTP/FVG (2019). Sua aplicação é exclusivamente para aferir informações de transparência ativa disponíveis em portais de órgãos públicos, de acordo com as exigências previstas no art. 8º da LAI e os princípios de dados abertos.

A opção se justifica por se tratar de metodologia publicada, que vem sendo aprimorada desde 2014 e foi já utilizada para avaliar mais de 500 entidades públicas, em sua adequação às exigências da LAI. O PTP/FGV mantém um projeto de pesquisa orientado ao estudo de três temas, diretamente relacionadas à transparência pública:

i) o grau de cumprimento das novas regras de transparência por parte das autoridades pública; ii) o potencial dos mecanismos de transparência para fornecer

informações sobre o desempenho de agências e servidores públicos, bem como o grau de justiça, eficiência e responsabilidade dos gestores de políticas públicas; e iii) possibilidades de melhoria de medidas e métodos que pesquisadores, mídia e cidadãos utilizam para avaliar a transparência governamental (FGV, 2019).

4.4 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E PONTUAÇÃO

Esta metodologia avalia a conformidade de cada um dos itens de transparência ativa que constam dos *websites* dos órgãos públicos, de acordo o art. 8º da LAI: i) estrutura organizacional; ii) programas e ações; iii) despesas iv) licitações contratos; v) transferências e vi) perguntas frequentes. No total, são verificados 18 itens e subitens relativos à disponibilização de informações (vide Quadro 8, p. 135).

A avaliação do sexto item (perguntas frequentes) não consta da metodologia original do PTP/FGV, sob a justificativa de que sua natureza é discricionária. Nesta pesquisa, optou-se por verificar se os portais de transparência também disponibilizam esse item, já que o quesito está elencado no rol mínimo de informações que os órgãos públicos devem disponibilizar, de acordo com a LAI.

Para além da exigência legal, em termos de transparência ativa, se bem aproveitada e atualizada com conteúdo, em linguagem clara e objetiva, esta ferramenta torna-se um canal importante e de fácil acesso para divulgação de informações de interesse geral, pois esclarece dúvidas comuns a grande número de usuários.

Outra vantagem de divulgação em transparência ativa de “perguntas e respostas” é racionalização da prestação dos serviços, permitindo ao cidadão mais independência e rapidez na obtenção de informações. A diminuição da demanda de consultas ou solicitações repetitivas, por telefone ou através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico ou eletrônico, também permite que o servidor público tenha mais tempo para atender e resolver pedidos de informação complexos ou aprimorar e atualizar as informações divulgadas através do portal da transparência.

Por estas razões, o atendimento a esse quesito foi verificado e pontuado, de acordo com os mesmos critérios e fórmula dos itens “estrutura organizacional” e “programas e ações”, cujos dados não precisam ser atualizados com o imediatismo e frequência de outros itens de completude. A pontuação foi incluída no cálculo do IGTA do portal de transparência de cada município.

O tratamento e análise dos dados coletados também foram realizados de acordo com os procedimentos previstos na mesma metodologia. A pontuação de cada um dos itens, categorias de informações previstas na LAI, foi atribuída com base na completude, tempestividade e processabilidade das informações divulgadas através dos portais, de acordo com os critérios de avaliação e pontuação descritos no Quadro 8.

Quadro 8 – Critérios de avaliação e pontuação da completude dos dados

(continua)

Item	Critérios de avaliação	Pontuação
Estrutura organizacional	Informações sobre: i) estrutura organizacional, com uma lista de unidades administrativas; ii) endereços físicos, iii) horário de atendimento ao público e iv) telefone de contato geral.	100 = 3 de 4; 50 = 2 de 4; 0 = 1 ou menos
Programas e ações	i) lista de programas e ações; ii) descrição dos objetivos gerais de cada programa/ação e iii) data de atualização ou atividades realizadas no último ano.	100 = 3 de 3; 50 = (i) e (iii); 0 = (i), nada ou outra combinação
Despesas	Elementos essenciais: i) referência a valores pagos; ii) data de pagamento; iii) objeto do serviço prestado ou bem fornecido; iv) , identificação do fornecedor (com CPF ou CNPJ) e v) e número do processo. Elementos complementares: i) valores empenhados; ii) data de empenho; iii) propósito (subfunção programática) da despesa; iv) possibilidade de reordenar despesas por valor.	100 = 5 de 5; 50 = 4 de 5 (incluindo (i) e (iv)); 0 = 1 ou menos 100 = 3 de 4; 50 = 2 de 4; 0 = Menos de 2
Licitações	Elementos essenciais: i) valor; ii) data de publicação do último edital; iii) objeto; iv) modalidade licitatória; v) número do processo ou <i>link</i> que relacione as informações da licitação com o respectivo contrato; vi) termo de referência ou projeto básico. Elementos complementares: i) ferramenta de busca ou possibilidade de reordenamento; ii) <i>download</i> de editais; iii) data da sessão; iv) ata da sessão.	100 = 6 de 6; 50 = 5 de 6 (incluindo (ii) e (vi)); 10 = 4 ou menos ou 5 de 6 não incluindo (ii) ou (vi). 100 = 3 de 4; 50 = 2 de 4; 10 = 1 ou 0
Contratos	Elementos essenciais: i) valor; ii) data de assinatura; iii) objeto; iv) entidade contratante e documento identificador do contratatado (CPF ou CNPJ); v) número do processo ou <i>link</i> que relacione as informações da licitação ao contrato; vi) vigência; vii) prazo de execução. Elementos complementares: i) busca por fornecedor (razão social ou CNPJ); ii) possibilidade de reordenamento; iii) <i>download</i> da versão integral dos contratos.	100 = 7 de 7 50 = 5 de 6 10 = 4 ou menos 100 = 2 de 3 50 = 1 de 3 10 = 0

Quadro 8 – Critérios de avaliação e pontuação da completude dos dados

(conclusão)

Item	Critérios de avaliação	Pontuação
Transferências e repasses	<p>Elementos essenciais: i) qualquer referência a valores pagos; ii) data de celebração; iii) objeto; iv) data de início ou fim de repasses e transferências ou vigência; v) concedente e conveniente.</p> <p>Elementos complementares: i) valor conveniado; ii) valor a liberar; iii) total liberado; iv) valor de contrapartida; v) data de cada liberação; vi) possibilidade de reordenamento por maiores e menores valores pagos ou recebidos; vii) especificação de valores pagos em transferências voluntárias.</p>	<p>100 = 5 de 5; 50 = 4 de 5, incluindo (i) e (v); 10 = menos de 4 ou 4 de 5, não incluindo (i) ou (v)</p> <p>100 = ao menos 6; 50 = 4 ou 5; 10 = menos de 4</p>
Perguntas frequentes	Lista de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	<p>100 = possui 10 = não possui</p>

Fonte: Elaboração própria, adaptada da metodologia de transparência ativa do PTP/FGV (2019)

Os princípios dessa metodologia – que orientam a averiguação do grau de transparência dos *websites* - foram adaptados dos oito princípios de governo aberto. O Quadro 9 sintetiza as definições, critérios de avaliação e respectivos pesos, aplicáveis em alguns deles.

Quadro 9 - Definições e pesos dos princípios de dados abertos

(continua)

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO E PESOS
Completude	Conteúdo do dado disponibilizado, sendo que para alguns itens as informações estão divididas em itens essenciais e complementares. Em caso de modificações ou agregações de qualquer natureza, o dado desagregado deve estar disponível. A metodologia avalia todo o dado público disponibilizado. Possui peso de 100%, que para os itens “despesas”, “transferências” e “licitações e contrato” é dividido em 70% para informações essenciais e 30% para complementares;
Dados primários	O dado deve ser coletado na fonte, com o maior nível possível de granularidade. Na avaliação, esse princípio está incorporado no cálculo de completude.
Tempestividade	Informação atualizada, considerando o <i>website</i> atualizado aquele que possui informações inseridas há menos de 90 dias da data da consulta. Esta análise será feita em cada um dos seguintes itens: despesas, licitações e contratos e transferências. Possui peso de 25% no cálculo da nota.
Acessibilidade	Acessibilidade na Web refere-se à prática de fazer páginas que possam ser utilizadas por todas as pessoas, sejam com deficiência ou não. É a disponibilidade de dados ao maior número de usuários, levando em conta: i) recursos para inclusão de portadores de deficiência, como alteração de tamanho de fonte e aplicação de contraste; ii) facilidade de acesso, com existência de <i>link</i> específico para o portal da transparência ou página similar e iii) usabilidade das informações, com verificação do número de <i>links</i> quebrados. Usabilidade permite que usuários naveguem e interajam de forma desembaraçada, com confiança e poucos erros. A nota é obtida pela média da pontuação de inclusão, facilidade de acesso e usabilidade. Possui peso de 20%.
Processabilidade	Estruturação de dados na plataforma que permita o <i>download</i> de arquivos, processamento automatizado, em formato aberto e legível por máquina (editável e não proprietário). Tem peso de 25% no cálculo da nota.

Quadro 9 - Definições e pesos dos princípios de dados abertos

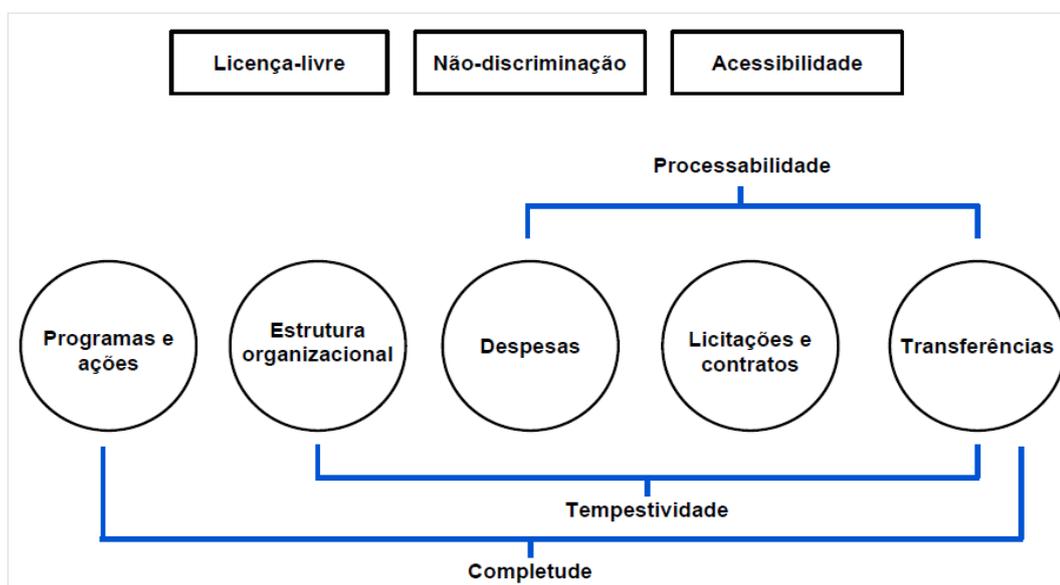
(conclusão)

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO E PESOS
Não-proprietário	Formato livre da informação disponível. Na avaliação, esse princípio está incorporado no cálculo de processabilidade. Possui peso de 20%.
Não-discriminação	Disponibilidade de dados, independente de <i>login</i> ou cadastro que obrigue o fornecimento de dados pessoais ou qualquer informação que identifique o usuário para acessar qualquer dado. Possui peso de 20%.
Licença livre	Dados disponíveis, livres de qualquer tipo de licença, direito autoral, patente ou similar, podendo ser reutilizados livremente. Possui peso de 10%.

Fonte: Elaboração própria, com base em Fundação Getúlio Vargas (2019); W3C Brasil (2019).

O IGTA, nota de cada *website*, varia de 0 a 100 é obtido pela média da soma da pontuação dos itens de divulgação obrigatória. Este índice mensura tanto o conteúdo das informações disponibilizadas quanto a estrutura de navegação e apresentação dos dados e do próprio *website*. A nota de cada item é o resultado da nota de completude, multiplicado pelo princípio contemplado naquele item. A Figura 2 ilustra a relação dos princípios com os itens avaliados.

Figura 2 - Relação dos princípios com itens avaliados



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2019, p. 22).

Os princípios de acessibilidade, não discriminação e licença livre são analisados de forma unificada em cada um dos portais de transparência. O resumo da descrição dos dados a serem coletados e avaliados em cada um dos itens, bem como a relação dos princípios por áreas, conforme o diagrama anterior, é mostrado no Quadro 9.

Quadro 10 - Princípios do governo aberto por itens avaliados

Item Princípio	Programas e ações	Despesas	Licitações e Contratos	Transferências de orçamento
Completude	Estrutura Organizacional, endereço, telefone e horário de operação.	Lista e descrição dos programas, projetos, ações e trabalhos.	Valor, data, objeto, fornecedor, ID, subfunção e possibilidade de ordenamento	Valor, data, objeto, concedente e conivente, valor a liberar, total liberado, contrapartida, transferências voluntárias, possibilidade de ordenamento.
Processabilidade	n/a	n/a	Dados disponíveis em formato legível de forma automatizada (ex.: XLS, CSV)	Dados disponíveis em formato legível de forma automatizada (ex.: XLS, CSV)
Acessibilidade	Análise unificada para todo o <i>website</i> : <i>links</i> operacionais, informação de fácil acesso, e ferramentas de inclusão para deficientes.			
Tempestividade	n/a	n/a	Informação Atualizada	Informação atualizada
Não-discriminação	Análise unificada para todo o <i>website</i> : não há exigência de identificação para acessar dados de transparência ativa.			
Licença livre	Análise unificada para todo o <i>website</i> : utilização de licença aberta para o conteúdo disponibilizado.			
Dado primário	Englobado em completude.			
Não-proprietário	Englobado em processabilidade.			

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Fundação Getúlio Vargas (2019, p. 22).

A avaliação de acessibilidade foi feita através da verificação de três itens: a usabilidade, facilidade de acesso e ferramentas de inclusão para pessoas com deficiência. Para avaliar a usabilidade, foram verificados os *links* quebrados do endereço de cada portal da transparência, através do site indicado pela metodologia (<https://www.deadlinkchecker.com/>).

Links quebrados (ou links mortos) são aqueles que, quando acessados, não redirecionam para página pretendida pelo usuário ou apontam para páginas não existentes. Isso geralmente ocorre porque o link não existe mais, foi configurado incorretamente pelo desenvolvedor do site ou há algum outro problema de acesso, por exemplo, quando o servidor não está respondendo. Quando um link inativo é clicado, o servidor normalmente informa um código de erro, como por exemplo: “404, página não encontrada” ou “500, erro interno do servidor”.

De acordo com a metodologia, a pontuação máxima (100) foi atribuída e o número de links quebrados for igual ou inferior a 1% do total de links escaneados e entre 1% e 3% de links quebrados, o portal obteve 50 pontos. Nos casos de mais de 3% de links quebrados ou em que o *website* inviabiliza a verificação (geralmente, páginas protegidas por senha) foi atribuída a nota mínima de 10 pontos.

Quanto à facilidade acesso, foi verificado se a página do município possui link específico para o Portal da Transparência ou página dedicada à disponibilização. Em caso positivo, avaliação recebida foi de 100 pontos. Nos casos em que a página não possui link específico, foi atribuída a nota mínima de 10 pontos.

Já o critério de avaliação da inclusão de pessoas com deficiência foi a verificação da existência de ferramentas que possibilitam a alteração do tamanho da fonte e aplicação de contraste de tela. Os portais que disponibilizam as duas ferramentas foram avaliados com a nota 100; os que oferecem apenas a possibilidade de aplicação de contraste receberam 50 pontos e os que não permitem este último recurso foram pontuados com a nota 10.

4.5 CÁLCULO DO ÍNDICE GERAL DE TRANSPARÊNCIA ATIVA (IGTA)

Para melhor compreensão dos cálculos, os princípios foram divididos em duas categorias, cada uma com somatório de pesos de 50%, de forma a equiparar o peso atribuído ao *website* em geral e à disponibilização de informações: i) princípios relativos à disponibilização dos dados (completude, processabilidade e tempestividade) e ii) princípios relativos à utilização do *website* (acessibilidade, não-discriminação e licença livre), que são usados para no cálculo da nota de todos os itens, razão pela qual é convertido numa única variável, para facilitar os cálculos seguintes.

Através da Fórmula 6, calcula-se a variável de Avaliação de *Website* (AW):

$$AW = (Ac \times 0,20) + (Nd \times 0,20) + (LI \times 0,10) \quad (6)$$

Onde:

‘Ac’ é *acessibilidade* (média das notas de *inclusão*, *facilidade* no acesso e *usabilidade*);

‘Nd’, *não-discriminação* e

‘LI’, *licença livre*.

Como a pontuação máxima de cada um dos itens (Ac, Nd e Li) é 100, a maior nota possível de AW é 50 pontos.

Para cálculo da nota dos itens Estrutura Organizacional (E), Programas e Ações (PA) e Perguntas Frequentes (PF) a fórmula é idêntica. Por se tratarem de dados que não carecem de atualização freqüente a esses itens não se aplicam os princípios de tempestividade e processabilidade. O cálculo consiste na nota de completude (Co) multiplicada pela variável AW, de acordo com as fórmulas 7, 8 e 9:

$$E = Co * AW \quad (7)$$

$$PA = Co * AW \quad (8)$$

$$PF = Co * AW \quad (9)$$

Considerando que a pontuação máxima relativa à completude de informações de cada um dos itens (E, PA e PF), a maior nota possível será o resultado da multiplicação da variável AW por 100 = 5.000 pontos.

O cálculo das notas dos itens despesas (D), licitações e contratos (LC) e transferências (T) segue a mesma lógica, levando-se em conta os princípios de *processabilidade* (Pr) e *tempestividade* (Te), com peso de 25% atribuídos a cada uma das notas, de acordo com as fórmulas 10, 11 e 12:

$$D = Co * (AW + Pr * 0,25 + Te * 0,25) \quad (10)$$

$$LC = (L + C) \div 2, \text{ sendo:}$$

$$LC = Co * (AW + Pr * 0,25 + Te * 0,25) \quad (11)$$

$$C = Co * (AW + Pr * 0,25 + Te * 0,25) \quad (12)$$

$$T = Co * (AW + Pr * 0,25 + Te * 0,25) \quad (13)$$

A nota de completude é obtida em duas etapas, através da análise de elementos essenciais (ess) e complementares (comp.). Para o três itens citados (D, LC e T), a nota de “completude essencial” corresponde a 70% da nota final de Completude e a nota de “completude complementar” corresponde a 30%. Assim, o cálculo da nota de Completude de D, LC, C e T, aqui chamado deCox, é feito através da Fórmula 14:

$$Cox = (ess \times 0,70) + (comp \times 0,30) \quad (14)$$

Na primeira etapa do cálculo, considerando que a pontuação máxima atribuída à completude dos elementos (ess) e (comp) também é 100, a maior nota possível de Cox será o resultado da multiplicação ponderada com o respectivo peso de cada elemento: Cox = 100 (70 + 30).

Definido o valor de Cox, a maior nota possível de cada um dos itens (D, LC, e T) é obtida através da aplicação da respectiva fórmula, como no seguinte exemplo, considerando as notas máximas possíveis: D = 100 (50 + 25 + 25) = 10.000 pontos.

Após esta etapa, o procedimento é idêntico aos anteriores: multiplicam-se cada item pelo seu respectivo peso, somam-se os valores obtidos e, finalmente, multiplica-se o resultado pela nota de Co.

O IGTA de cada *website* – nota final atribuída de acordo com o cumprimento das exigências de transparência ativa, previstas na LAI – é obtido pela soma simples da pontuação de cada item, já com as notas ponderadas pelos princípios aplicáveis. Na Fórmula 15, a soma da pontuação de todos os itens é dividida por 450, para se obter o índice na escala de 0 a 100:

$$IGTA = \frac{(E + PA + PF) + D + LC + T}{450} \quad (15)$$

Na avaliação com pontuação máxima, o cálculo do IGTA será a soma da maior nota possível de cada um deles, que totalizam 45.000 pontos: 15.000 resultantes da soma de E + PA + PF e 30.000 pontos resultantes da adição de D + LC + T. O total de pontos é dividido por 450 para se ter o resultado de 0 a 100.

A metodologia do PTP/FGV recomenda a coleta de informações sobre a extensão histórica dos dados, em relação aos itens despesas; licitações e contratos; transferências e repasses, que inclui registros referentes à data de início do conjunto de dados, existência de lacunas visíveis de dados, bem como respectivos períodos das brechas. No entanto, tais informações não compõem o cálculo das notas e se prestam à análise qualitativa de cada *website*, que não se encontra entre os objetivos desta pesquisa. Por esta razão, optou-se por não coletar esses dados.

Informações mais minuciosas sobre os procedimentos para coleta de dados, avaliação de cada item e atribuição das respectivas notas, assim como sobre a aplicação das fórmulas mencionadas, constam da íntegra da metodologia, publicada pelo PTP/FGV (2019).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

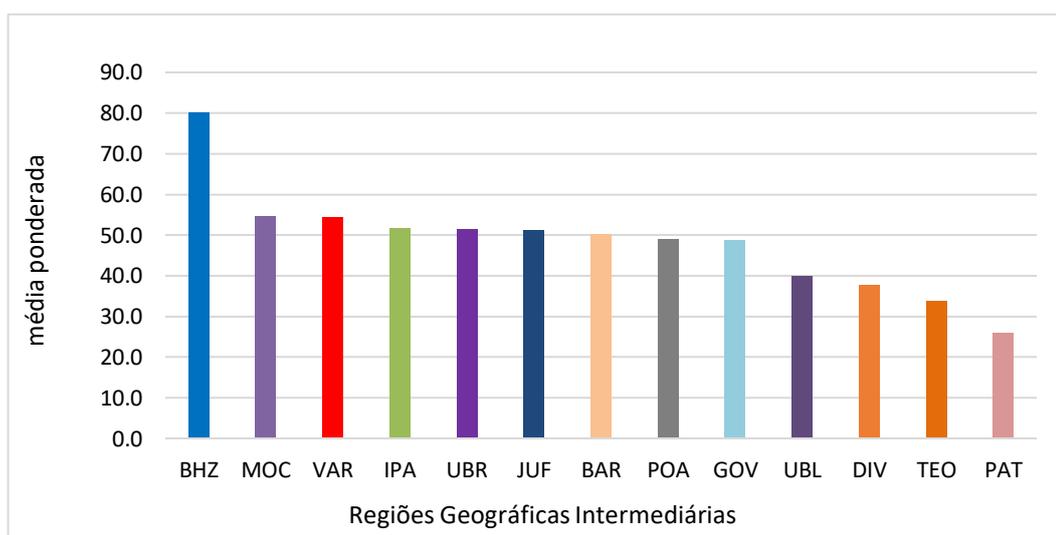
De acordo com a metodologia empregada, foram analisadas e pontuadas as informações disponíveis sobre todos os itens previstos no art. 8º da LAI, que devem ser divulgadas através de portais eletrônicos, por iniciativa dos entes públicos, independente de solicitação (transparência ativa).

Neste capítulo são apresentados, através de gráficos e tabelas, os principais resultados dos indicadores de transparência ativa no âmbito dos municípios mineiros, por RGI, com base nos dados coletados para cálculo do IGTA, a saber: médias do IGTA dos municípios, por regiões geográficas; notas de avaliação de completude de informações e avaliação de princípios dos dados abertos, ranking geral dos municípios da amostra, bem discutidos os achados da pesquisa com os resultados das avaliações EBT/CGU e RNT/MPF.

5.1 MÉDIAS POR REGIÕES GEOGRÁFICAS INTERMEDIÁRIAS

O Gráfico 12 mostra as médias do IGTA dos municípios, por região geográfica do Estado.

Gráfico 12 - Média do IGTA por Região Geográfica Intermediária



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Nos 22 municípios avaliados na RGI de Belo Horizonte (BHZ), onde residem quase 4,6 milhões de pessoas (numa média de 208,2 mil pessoas por cidade), a média ponderada do IGTA é de 80,1, a mais alta entre as 13 regiões. Esta média corresponde a mais

de três vezes o da RGI de Patos de Minas (25,8), que obteve a pior avaliação. A nota da região de BHZ também equivale a mais que o dobro daquelas obtidas pelas RGI de Uberlândia (39,9), Divinópolis (37,5) e Teófilo Otoni (33,8), as outras regiões pontuadas com os menores índices.

Em seis RGI, as médias ponderadas do IGTA estão entre 50 e 55 pontos: Barbacena, Juiz de Fora, Uberaba, Ipatinga, Varginha e Montes Claros. Nas outras seis RGI - Patos de Minas, Teófilo Otoni, Divinópolis, Uberlândia, Governador Valadares e Pouso Alegre os índices médios ponderados de transparência ficam abaixo de 50.

Nestas seis regiões, pontuadas com os menores índices, estão localizados 155 municípios com mais de 10 mil habitantes, dos quais 82 fizeram parte da amostra. Destes, 65 têm população inferior a 30 mil habitantes. Nessas regiões, nos municípios avaliados, residem aproximadamente 4,3 milhões de pessoas, correspondente a 34,6% da população amostral.

A Tabela 5 mostra o as médias ponderadas e simples do IGTA, assim como dados do número de municípios amostrados, respectivas populações e média de habitantes por cidade, de cada uma das 13 RGI.

Tabela 5 – Médias do IGTA por Região Geográfica Intermediária

	RGI		População amostral	Nº mun. Amost.	Pop. média p/ munic.	IGTA med. simp.	IGTA méd. pond.
1	Belo Horizonte	BHZ	4.580.134	22	208.188	51,0	80,0
2	Montes Claros	MOC	870.326	19	45.807	44,0	54,5
3	Teófilo Otoni	TEO	555.103	22	25.232	34,0	33,8
4	Gov. Valadares	GOV	430.581	10	43.058	40,0	48,6
5	Ipatinga	IPA	544.883	10	54.488	58,0	51,6
6	Juiz de Fora	JUF	1.292.738	25	51.710	45,0	51,2
7	Barbacena	BAR	340.786	8	45.598	43,0	50,2
8	Varginha	VAR	736.236	23	32.010	45,0	54,3
9	Pouso Alegre	POA	530.309	19	27.911	40,0	48,9
10	Uberaba	UBR	490.089	8	61.261	32,0	51,4
11	Uberlândia	UBL	914.891	7	130.699	23,0	39,9
12	Patos de Minas	PAT	396.800	9	44.089	25,0	25,8
13	Divinópolis	DIV	680.092	15	45.339	34,0	37,5
TOTAL			12.362.968	197	62.756	41,00	48,3

Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Além da RGI de Belo Horizonte, outras regiões onde as médias de habitantes por município são mais altas, como Uberaba, Barbacena, Montes Claros, Ipatinga, também obtêm

as maiores médias ponderadas do IGTA. As exceções que se destacam são as RGI de Uberlândia e Juiz de Fora, cujas médias de população por município são altas, mas o IGTA está abaixo de 40. Esses dados permitem inferir que, de forma geral, os municípios mais populosos apresentam melhores IGTA, o que confirma os resultados evidenciados por outros estudos sobre a transparência no âmbito municipal.

A título de referência, esses resultados podem ser confrontados com os achados da pesquisa organizada por Michener (2015), nas 26 capitais brasileiras, com a mesma metodologia, em que a média do IGTA é de 32,8. João Pessoa (66,0), São Paulo (62) e Belo Horizonte (58) encabeçam o *ranking*, enquanto Natal, Fortaleza e Teresina (13) e (Goiânia (7,0) são as que recebem a pior avaliação.

5.2 COMPLETEUDE DE INFORMAÇÕES

Em razão do tamanho da amostra e do volume de dados coletados, optou-se por discutir os resultados relativos a cada um dos itens avaliados (PA, EO, D, LC, T e PF). Como demonstrado na metodologia, as notas dos portais de transparência foram calculadas de acordo com o conteúdo de informações disponibilizadas (completude), dos seguintes itens: Programas e ações (PA), Estrutura organizacional (EO), Despesas (D), Licitações e contratos (LC), Transferências (T) e Perguntas freqüentes (PF). A nota de completude de cada item é multiplicada pelos princípios que a abrange.

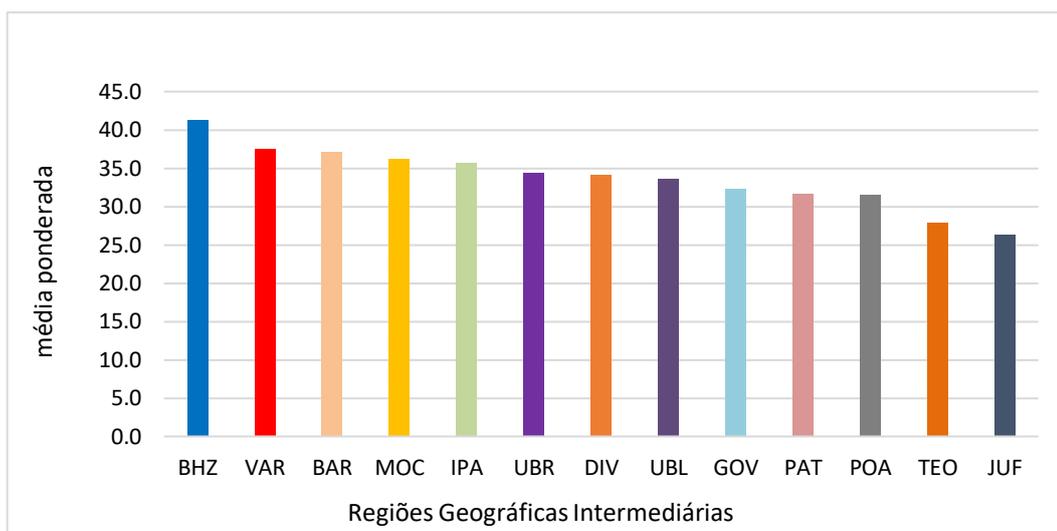
5.2.1 Estrutura organizacional

A obrigatoriedade de divulgar informações sobre registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones, assim como horários de atendimento ao público das respectivas unidades, está prevista no inciso I do parágrafo único do art. 8 da LAI. O Gráfico 11 mostra a média ponderada de cada região, numa escala de zero a 50.

Nas cidades menores, essa estrutura se restringe, basicamente, à sede da prefeitura, gabinete do prefeito, secretarias e/ou departamentos e unidades de prestação de serviços à população. Nos municípios de médio e grande porte, essas informações se estendem a unidades como ouvidoria e administrações regionais, por exemplo, dentre outras.

As notas médias de estrutura organizacional, por RGI, dos municípios avaliados são exibidas no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Nota de Estrutura organizacional por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Os resultados indicam que a maioria absoluta dos portais dos municípios disponibiliza as informações deste item. Belo Horizonte é a RGI onde estão os municípios com maior nível de transparência neste quesito, assim como em todos os demais itens avaliados, à exceção de *Perguntas mais frequentes*.

As médias ponderadas exatas de cada RGI mostram que os municípios de 11 delas estão acima de 60% da nota máxima: Belo Horizonte - BHZ (41,3), Varginha - VAR (37,5), Barbacena (37,2), Montes Claros - MOC (36,2), Ipatinga (35,6), Uberaba - UBR (34,4), Divinópolis (34,1), Uberlândia - UBL (33,6), Governador Valadares - GOV (32,3), Patrocínio - PAT (31,7) e Pouso Alegre - POA (31,5). Apenas as regiões de Teófilo Otoni - TEO (27,9) e Juiz de Fora - JUF (26,3) apresentam médias abaixo desse patamar, embora ambas acima de 50%.

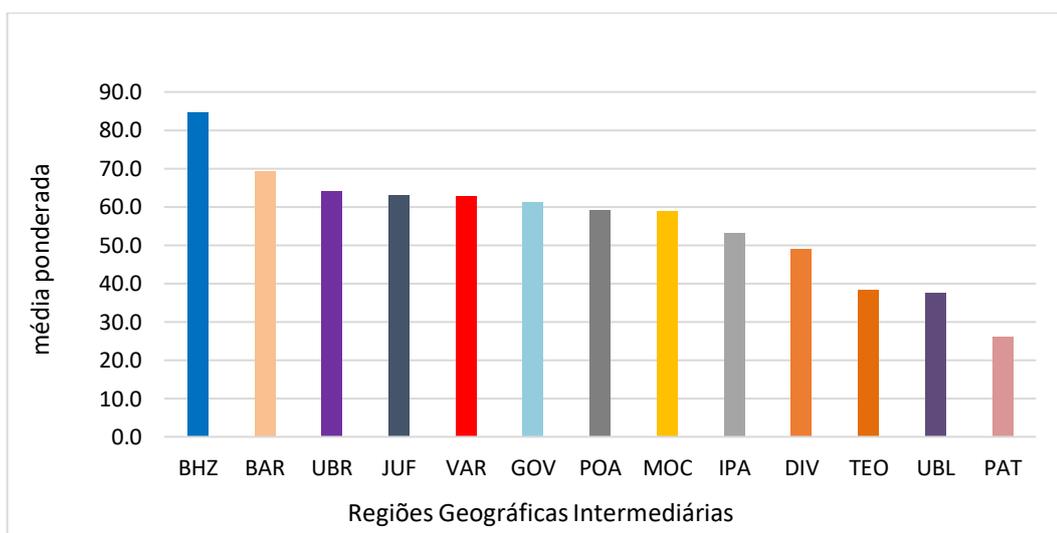
5.2.2 Transferências e repasses

O inciso II do parágrafo único do art. 8 da LAI exige a disponibilização de informações sobre registros de repasses ou transferências de recursos financeiros. Neste item devem ser divulgadas informações sobre transferências de recursos da União aos municípios, através convênios, contratos de repasse, termos de cooperação ou instrumentos similares com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluindo as transferências

constitucionais e legais e aquelas de programas de renda, feitas diretamente ao cidadão, como o Bolsa Família.

De acordo com o guia da CGU, a informação sobre transferências deve ser divulgada com os seguintes dados: órgão superior e subordinado ou entidade vinculada; unidade gestora; nome do conveniado; número do convênio e do processo; objeto; valor de repasse, de contrapartida do conveniado e do total dos recursos; e período de vigência. A orientação é que sejam disponibilizados os *links* diretos para as consultas ao “Portal da Transparência do Governo Federal” e ao “Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal” (SICONV), além do passo-a-passo que auxilie e facilite o usuário a encontrar a informação desejada (CGU, 2019). As notas médias de T, por RGI, dos municípios avaliados são exibidas no Gráfico 14.

Gráfico 14 – Nota de transferências e repasses por região



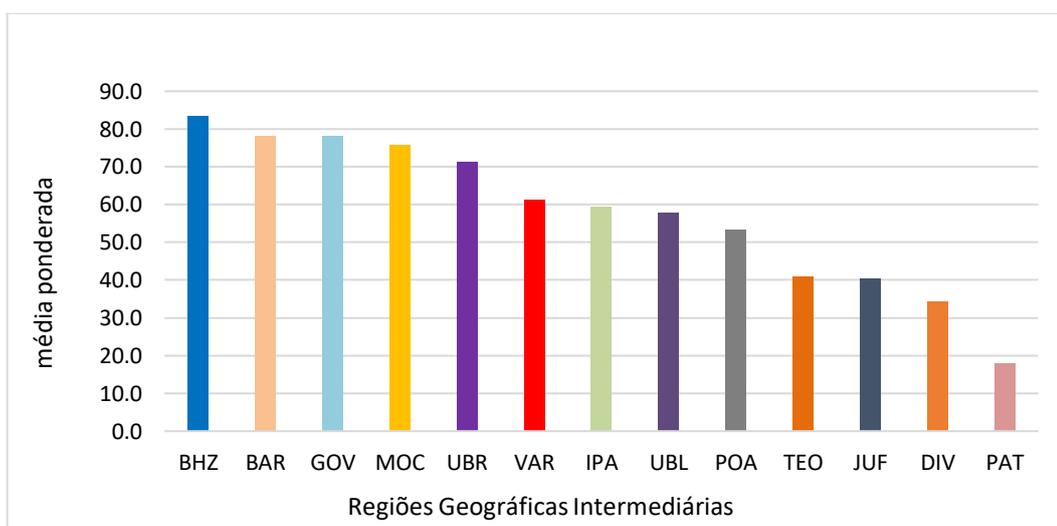
Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Neste item, apenas os municípios da RGI de BHZ (75,7) têm média acima de sete. As regiões de UBR (51,7) e JUF (49,1) são avaliadas com nota média acima de 50. Já UBL (47,3), POA (46,9), IPA (45,3), VAR (35,2), MOC (29,9) e DIV (21,8) apresentam médias acima de 20. Já as regiões de PAT (15,8), TEO (13,5), GOV (12,2) e BAR (9,1) são regiões pontuadas com médias inferiores a 13.

5.2.3 Registro de despesas

A divulgação obrigatória do registro de despesas está prevista inciso II do parágrafo único do art. 8 da LAI. Nesse item, devem ser consideradas despesas quaisquer gastos com aquisição e contratação de obras e compras governamentais de produtos e serviços. A execução financeira é o emprego de recursos financeiros para a realização de programas, ações e projetos e/ou subatividades atribuídos às unidades do orçamento do município (BRASIL, 2019). As médias das notas por RGI são mostradas no Gráfico 13.

Gráfico 15 - Nota de despesas por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

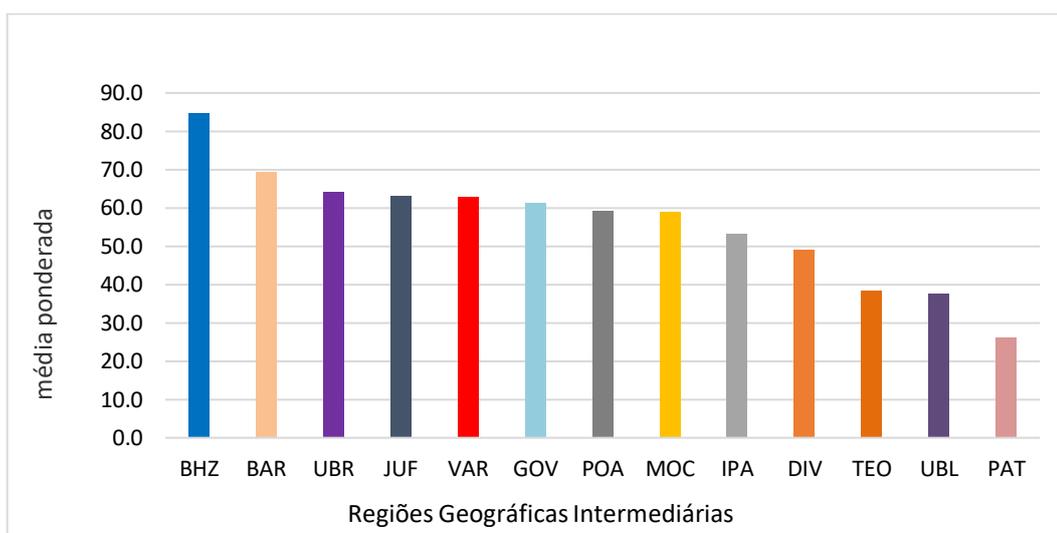
Neste item, a RGI de BHZ apresenta a melhor média (83,5), juntamente com outras quatro, cujas notas estão acima de 60: BAR (78,20), GOV (78,0), MOC (75,7), UBR (71,4) e VAG (61,3). Os municípios das outras sete RGI mostram índices de transparência abaixo de 60: IPA (59,5), UBL (57,9), POA (53,4), TEO (40,8), JUF (40,3), DIV (34,2) e PAT (17,9).

5.2.4 Licitações e contratos

A disponibilização de informações relacionadas a procedimentos licitatórios, incluindo editais e resultados, bem como os respectivos contratos celebrados, é exigida no inciso III do parágrafo único do art. 8 da LAI. De acordo com a metodologia adotada, em relação às licitações, as informações são avaliadas quanto aos elementos essenciais (valor,

data da última publicação do edital, objeto, modalidade, número do processo ou *link* que relacione as informações da licitação com o respectivo contrato, além de termo de referência ou projeto básico) e elementos complementares (possibilidade de busca de busca e reordenamento, de *download* de editais e ata e data da sessão). As médias das notas de LC são mostradas no Gráfico 16.

Gráfico 16 - Nota de licitações e contratos por região



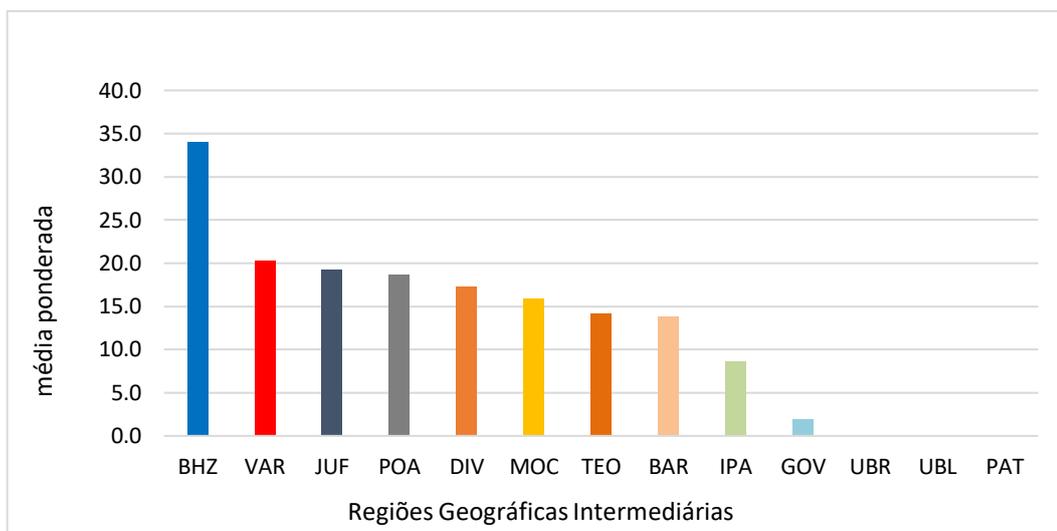
Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

As seis RGI ficam com notas acima de 60: BHZ (84,8), BAR (69,3), UBR (64,1), JUF (63,0) e GOV (61,2), enquanto as outras sete exibem notas abaixo desse patamar: POA (59,1), MOC (59,0), IPA (53,3), DIV (49,2), TEO (38,3), UBL (37,7) e PAT (26,2).

5.2.5 Programas e ações

Divulgar dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades é uma obrigação prevista no inciso I do parágrafo único do art. 8 da LAI. Nas definições do Guia de Transparência Ativa, “programa é o principal instrumento utilizado para concretizar políticas públicas e otimizar recursos, sejam eles financeiros, humanos, logísticos ou materiais” e “ação é um conjunto de operações, cujos produtos contribuem para os objetivos do programa governamental”, que pode ser um projeto, atividade ou operação especial (CGU, 2019, p. 11). As notas médias ponderadas pela população dos municípios de cada RGI de PA são apresentadas no Gráfico 17.

Gráfico 17 - Nota de programas e ações por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Entre todos os itens, este é o que recebeu a pior avaliação: nada menos que 150 portais de transparência das prefeituras (76,14 da amostra) obtiveram a nota zero, ou seja, não disponibilizam quaisquer dados sobre programações e/ou ações do município. Na média ponderada pela população da RGI, a dos municípios de BHZ se destaca com 34 pontos, seguida de VAR (20,2), JUF (19,3), POA (18,6), DIV (17,3), MOC (15,8), TEO (14,1), BAR (13,9) e UBR, UBL e PAT, as três últimas regiões com nota zero.

Embora muitas prefeituras divulguem em suas páginas notícias esparsas sobre programas e inauguração de obras no município, essas informações têm mais um caráter de publicidade institucional. Nos portais de transparência avaliados com nota zero, quanto à aplicação desse princípio, não constam quaisquer informações ou dados que, efetivamente, possibilitem o monitoramento e acompanhamento de programas e políticas públicas em andamento.

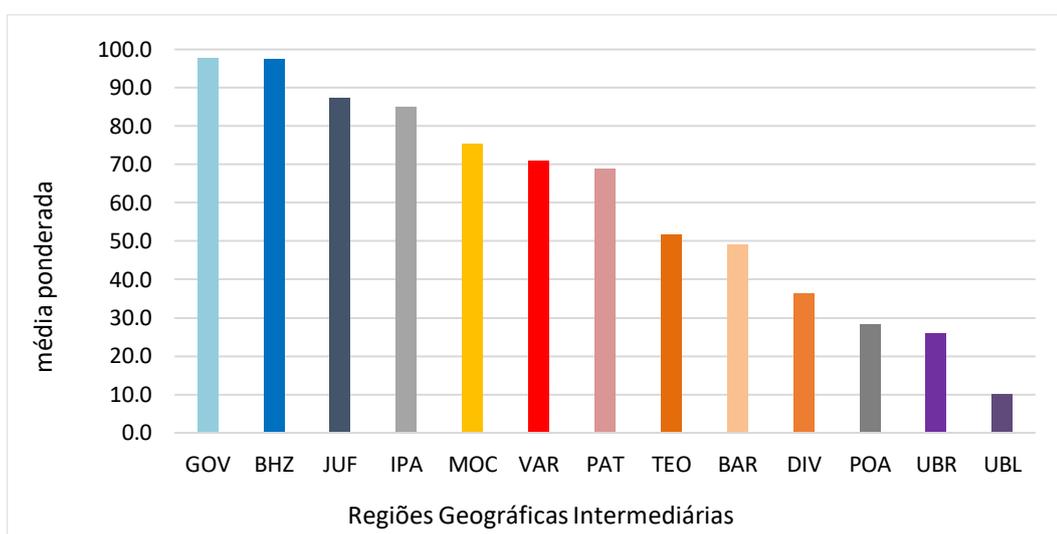
5.2.6 Perguntas mais frequentes

O inciso VI do parágrafo único do art. 8 da LAI dispõe sobre o dever do órgão público de divulgar respostas às *Perguntas mais frequentes* (PF) dos usuários, sobre atividades e serviços prestados pelo órgão. Sobre o conteúdo deste item “Guia de Transparência Ativa”, editado pelo governo de Brasília recomenda que esse rol de perguntas e respostas seja baseado, por exemplo, nas principais perguntas de transparência passiva, feitas

pelo e-SIC. Sugere também consulta às ouvidorias e assessorias de comunicação de cada pasta, a fim de identificar as demandas mais recorrentes da instituição (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2019).

Diversos municípios avaliados disponibilizam esclarecimentos sobre dúvidas frequentes relacionadas a direitos, procedimentos, prazos e outras questões relativas à própria LAI. Nestes casos, foi considerada cumprida a exigência, já que a lei não prevê requisitos mínimos ou temas da listas de perguntas, cujos resultados são mostrados através do Gráfico 18.

Gráfico 18 - Nota de perguntas mais frequentes por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Neste quesito, seis RGI obtiveram notas médias acima de 60: GOV (97,5), BHZ (97,5), JUF (87,4), IPA (84,9), VAR (70,9) e PAT (68,8). As outras sete regiões apresentam notas abaixo de 60: TEO (51,7), BAR (49,0), DIV (36,2), POA (28,1), UBR (26,0) e UBL (10).

Pesquisa realizada por Filgueiras (2012), com base nos mesmos parâmetros previstos na lei, cujos resultados já foram apresentados nesta dissertação, dentre outros indicadores de transparência, faz um diagnóstico dos municípios que disponibilizavam em seus portais registros de transparência ativa, por itens. A última avaliação realizada pela CGU (EBT 360°), que incluiu os 72 municípios mineiros com população acima de 50 mil habitantes, também disponibiliza os dados isolados de três itens de transparência ativa.

A Tabela 6 mostra as médias gerais ponderadas de cada um dos itens, de acordo com os dados coletados nesta pesquisa, da EBT 360° e dos percentuais de municípios que

cumpriam os requisitos no primeiro ano de vigência da LAI, de acordo o estudo de Filgueiras (2012).

Tabela 6 – Indicadores de transparência ativa em municípios mineiros

Item de informação	Média pond.	EBT 360°	Filgueiras
Estrutura organizacional	33,8	100	13
Transferências e repasses	34,9	-	61,7
Despesas	57,9	94,4	3,9
Licitações e contratos	56,0	93,1	2,1
Programas e ações	12,6	-	7,9

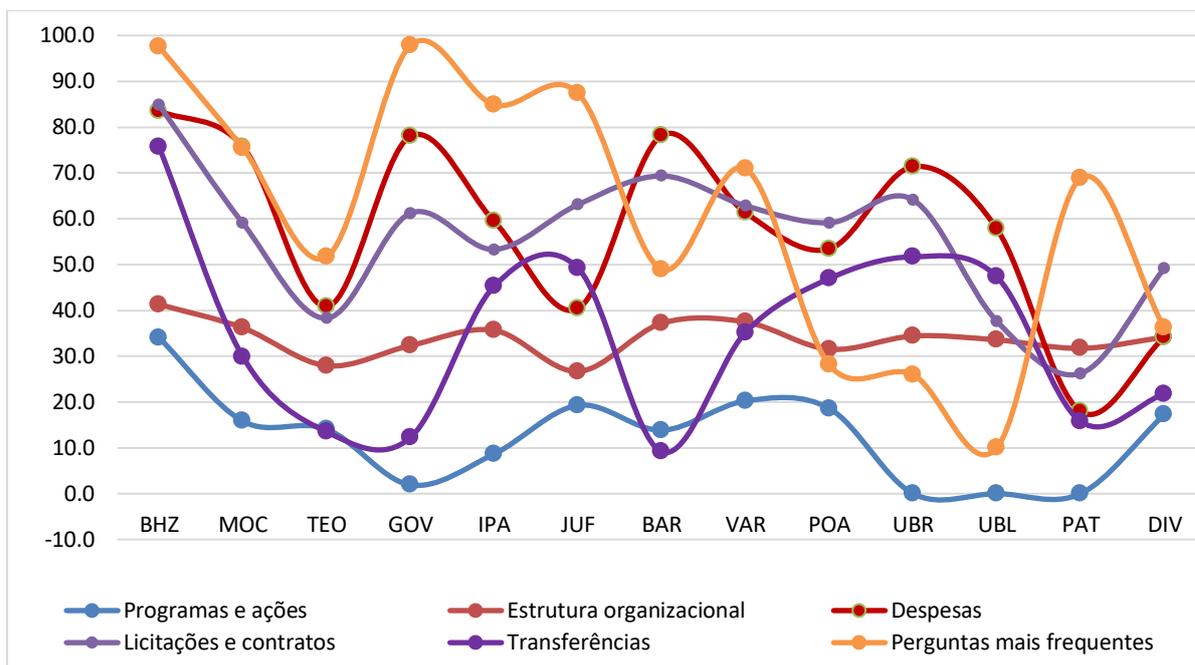
Fonte: Elaboração própria com dados do IGTA, CGU (2018) e Filgueiras (2012).

Numa análise dos indicadores das três avaliações, fica evidente a expressiva evolução do grau de transparência ativa, entre 2012 e 2019, sendo que o item “Transferências e repasses” é o único que apresenta o melhor índice de cumprimento (FILGUEIRAS, 2012). Em relação à EBT 360°, é previsível que os itens avaliados apresentem índices mais elevados de cumprimento, tendo em vista que a amostra do levantamento restringiu-se aos maiores municípios, justamente onde se constata o maior grau de transparência.

No entanto, é relevante ressaltar que, para o cálculo da pontuação de todos os itens avaliados que compõem o IGTA, as notas foram ponderadas pela aplicação dos princípios de dados abertos, o que tende a rebaixar os índices. Já os indicadores das avaliações feitas por Filgueiras (2012) e pela CGU (2018) foram pontuados exclusivamente pelo critério de existência de registros disponibilizados nos portais municipais.

O Gráfico 19 apresenta um panorama geral das notas médias de todas as categorias de completude de informações avaliadas: programas e ações, licitações e contratos; estrutura organizacional; transferências; despesas e perguntas mais frequentes.

Gráfico 19 – Notas de completude por região



Fonte: Elaboração própria.

Em geral, os portais mais bem avaliados são de municípios localizados na RGI de BHZ, a região pontuada com as notas mais altas em todas as seis categorias de informação: PA (34,0); EO (41,3); PF (40,6) – nestas três primeiras a pontuação máxima é de 50,0 pontos - D (83,5); LC (84,8) e T (75,7).

Na média das 13 RGI, o maior grau de transparência e completude de informações é da categoria de EO (33,80), equivalente a 68% da maior nota possível, e a pior de PA, cuja média de 12,6 (25% da maior nota), sendo 50 a pontuação máxima de ambas. Nas demais categorias, enquanto D (57,9) e LC (56,0) atingem médias razoáveis, a de T (34,9) recebe avaliação menor que 50% da nota de BHZ.

5.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DADOS ABERTOS

As diretrizes e requisitos a serem observados para a disponibilização do conteúdo de informações nos sítios eletrônicos e portais de transparência dos órgãos públicos, que se relacionam aos princípios de dados abertos estão expressos no parágrafo 3º do art. 8 da LAI.

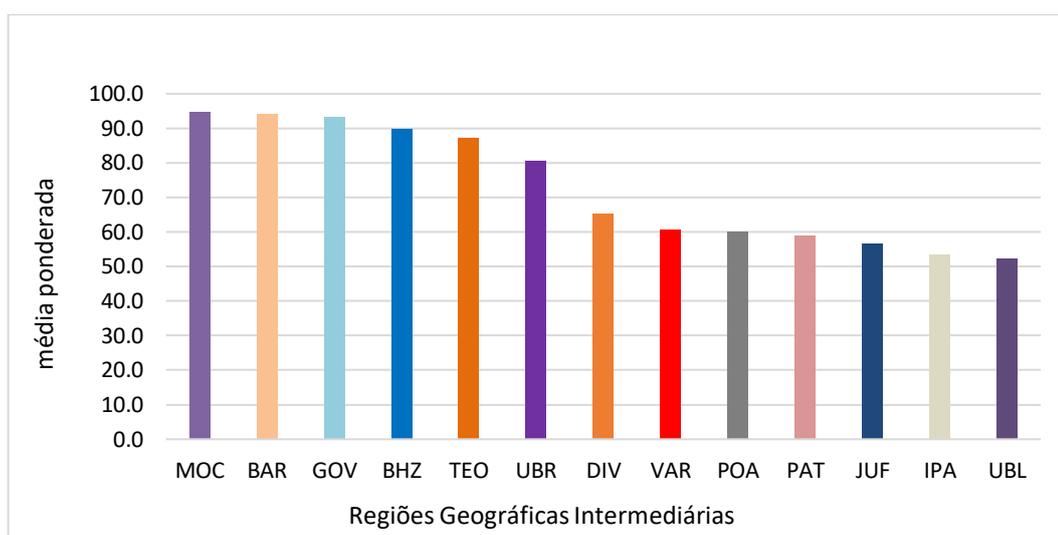
Como visto, os princípios que orientam a metodologia empregada nesta pesquisa são adaptações dos “Oito princípios de governo aberto”, sendo aplicáveis aos seis itens apresentados anteriormente, nos quais foi avaliada a completude das informações disponibilizadas nos portais de transparência de municípios mineiros. A análise da aplicação

dos outros cinco princípios, que se relacionam à avaliação do *website* é feita nos tópicos seguintes.

5.3.1 Princípio da processabilidade

A processabilidade está associada às características dos dados digitais, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, disponíveis para reuso em processos de computação. As notas médias por RGI são mostradas no Gráfico 20.

Gráfico 20 - Nota de processabilidade por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

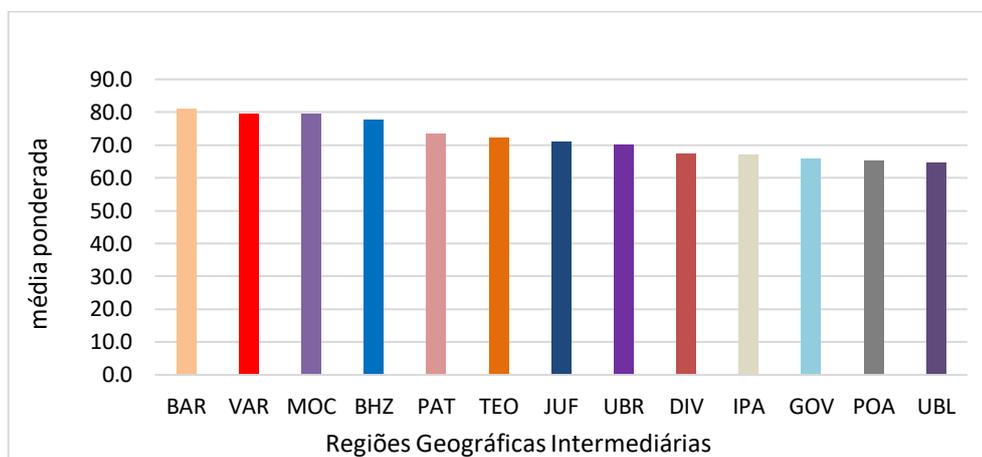
Neste quesito, os resultados predominantes evidenciam o nível satisfatório de transparência na maioria dos municípios. Em relação à processabilidade, nove RGI apresentam médias ponderadas acima de 60: MOC (94,6), BAR (94,0), GOV (93,4), BHZ (89,8), TEO (87,2), UBR (80,5), DIV (65,3), VAR (60,6) e POA (60,2). As outras três regiões foram avaliadas com notas acima de 50: PAT (59,0), JUF (56,5), IPA (53,4) E UBL (52,3).

5.3.2 Princípio da acessibilidade

No sentido mais amplo, acessibilidade consiste na possibilidade e condições de utilizar, com segurança e autonomia espaços públicos, tais como equipamentos urbanos, edificações e outros, dentre eles a comunicação e o acesso à informação, incluindo seus sistemas e tecnologias. Em relação à transparência ativa nos portais eletrônicos, significa oferecer ou adaptar as ferramentas e páginas *web* para que sejam acessíveis ao maior número

possível de pessoas, dentre as quais usuários portadores de necessidades especiais. As notas médias dos municípios por RGI são mostradas no Gráfico 21.

Gráfico 21 – Nota de acessibilidade por região



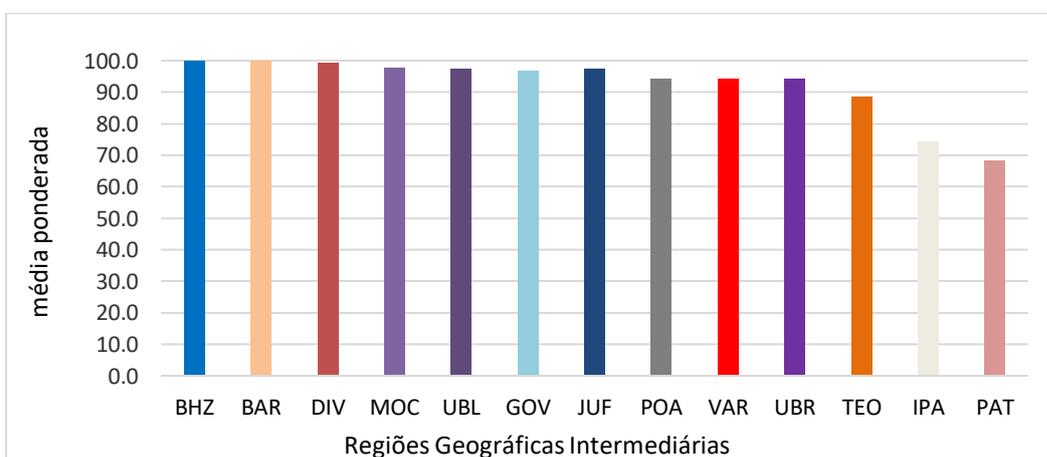
Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Este quesito foi bem avaliado em todas as regiões. Em termos de acessibilidade, os portais de transparência municipal em MG, em média, estão com notas acima de 60, sendo que em oito RGI as notas são superiores a 70: BAR (80,9), VAR (79,5), MOC (79,5), BHZ (77,7), PAT (73,5), TEO (72,2), JUF (70,8), UBR (70,0), DIV (67,4), IPA (67,1), GOV (65,8), POA (65,3) e UBL (64,5).

5.3.3 Princípio da tempestividade

A avaliação quanto à atualização de informações é aplicável aos itens D, LC e T e, de forma geral, a aplicação deste princípio também foi bem avaliada (GRÁFICO 22).

Gráfico 22 – Nota de tempestividade por região



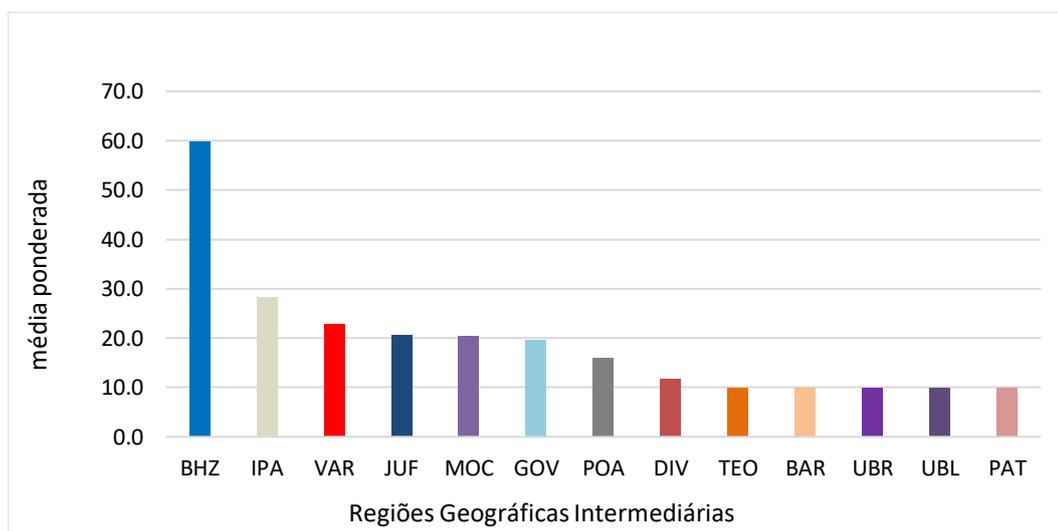
Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Doze RGI obtiveram médias acima de 70, sendo que a última ficou bem próxima desse patamar: BHZ e BAR (100,0), DIV (99,1), MOC e UBL (97,2), GOV (96,7), JUF (97,4), POA (94,3), VAR (94,2), UBR (94,1), TEO (88,5), IPA (74,3) e PAT (68,2).

5.3.4 Princípio da licença livre

A avaliação verifica se os dados divulgados se encontram protegidos por alguma licença ou estão disponibilizados sob licença aberta, que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte, cujas notas são mostradas no Gráfico 23.

Gráfico 23 – Nota de licença livre por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

A nota média da RGI de BHZ (59,8) é equivalente a mais que o dobro de IPA (28,4), a segunda região mais bem avaliada e quase seis vezes à nota média mínima de 10 pontos (quando não há menção sobre o tipo de licença ou se observa referência à licença privada), obtida pelos municípios de cinco RGI (TEO, BAR, UBR, UBL, PAT). Todas as demais regiões também apresentam notas médias abaixo de 30: IPA (28,4), VAR (22,9), JUF (20,6), MOC (20,5), GOV (19,7), POA (16,0) e DIV (11,7).

Com frequência, municípios localizados numa mesma região contratam a mesma empresa de prestação de serviços, para desenvolvimento e manutenção dos portais de transparência. Nestes casos, observa-se a padronização visual das páginas, ferramentas e itens de informação disponibilizados, acarretando em notas similares ou com poucas variações no IGTA.

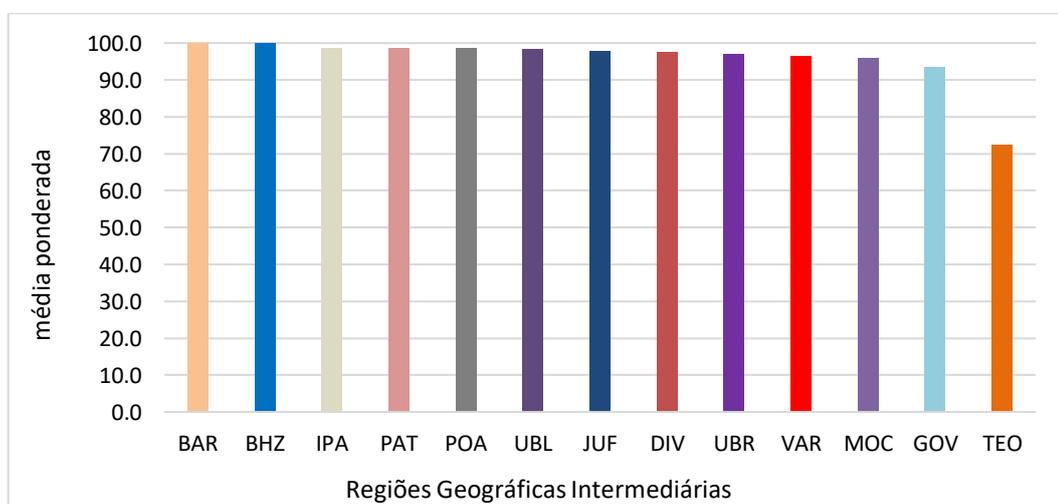
Resultados semelhantes foram verificados na pesquisa organizada por Beghin; Zigoni (2014), que avalia os portais de transparência das prefeituras de 26 capitais, além do governo do Distrito Federal, do portal federal, mantido pela CGU e do Senado Federal. Os resultados mostram que nenhum *site* fazia referência à licença de uso de dados, razão pela qual nenhum dos entes públicos avaliados recebeu pontuação para o princípio de licença livre.

5.3.5 Princípio da não-discriminação

A observância deste princípio foi avaliada através da verificação se o portal da transparência requer prévio cadastramento, identificação ou *login* para o usuário ter acesso a quaisquer dados ou informações de transparência ativa. Rodrigues e Michener (2018) partem da premissa que a necessidade de identificação obrigatória, para envio de pedidos de informação (transparência passiva) consiste em discriminação e barreira ao acesso à informação, principalmente no âmbito municipal, devido à maior proximidade do cidadão com os agentes públicos. Estas observações também são válidas para as informações disponibilizadas através de transparência ativa.

Na maioria dos municípios avaliados (GRÁFICO 24), não foi constatada exigência de prévia identificação ou cadastro, sendo considerado cumprido o princípio da não discriminação. Onde se verifica essa restrição, a exigência de identificação é para acesso à íntegra de documentos relativos a procedimentos licitatórios e contratos, tais como íntegra editais, atas e termos de referência ou projetos básicos. Tal prática, obviamente, contraria o princípio de amplo acesso à informação.

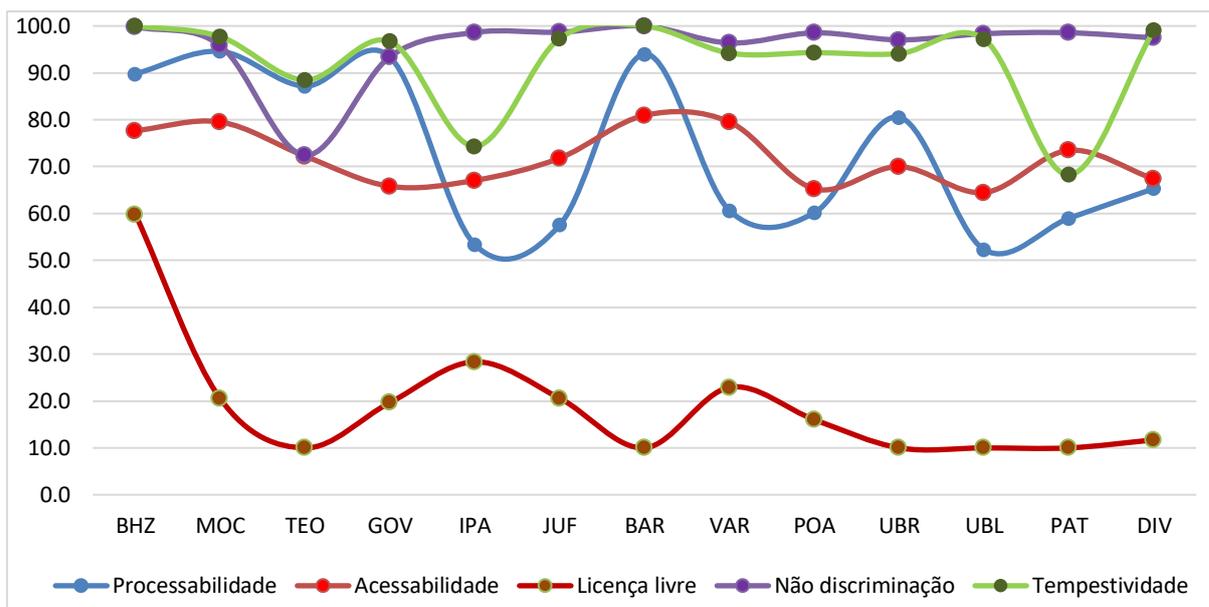
Gráfico 24 – Nota de não discriminação por região



Fonte: Elaboração própria.

Em 12 das 13 RGI, a média ponderada de transparência dos municípios na aplicação do princípio da não-discriminação foi superior a 90: BAR (100,0), BHZ (99,8), IPA e PAT (98,6), POA (98,5), UBL (98,4), JUF (97,7), DIV (97,5), UBR (97,0), VAR (96,4) e MOC (95,8). A única RGI cuja média fica significativamente abaixo das demais regiões é TEO (72,4). O Gráfico 25 mostra as notas médias de todos os princípios de dados abertos.

Gráfico 25 - Notas de princípios dos dados abertos por região



Fonte: Elaboração própria com base no IGTA.

Numa síntese das avaliações de cumprimento dos princípios de dados abertos, em geral, os portais de transparência dos municípios mineiros apresentam níveis satisfatórios de não-discriminação (média ponderada de 95,8); tempestividade (92,4); processabilidade (72,9) e acessibilidade (71,9). Quanto ao princípio da licença livre, com exceção dos municípios da RGI de BHZ, cuja média é 59,8, a baixíssima média (12,8) registrada nas outras 12 RGI indica que esse ainda é um princípio praticamente ignorado pelos gestores municipais e pelos desenvolvedores dos portais de transparência.

5.4 RANKING GERAL DE MUNICÍPIOS

O principal objetivo desta pesquisa é medir o nível de transparência ativa dos municípios mineiros com mais de 10 mil residentes. Na amostra selecionada, foram avaliados 50,2% dos portais de transparência em sites oficiais de prefeituras das 377 cidades com esse tamanho populacional. O IGTA é resultado da soma das notas de cada item, ponderadas pelos

princípios aplicáveis. O *ranking* geral é apresentado de acordo com o IGTA de cada município da amostra, conforme Tabela 7.

Tabela 7 – *Ranking* geral do IGTA da amostragem de municípios

(continua)

	MUNICÍPIO	POP.	IGTA	REG		MUNICÍPIO	POP.	IGTA	REG
1	Belo Horizonte	2.501.576	96	BHZ	51	Jequitinhonha	25.305	51	TEO
2	Simonésia	19.528	96	JUF	52	Pará de Minas	93.101	51	DIV
3	Espera Feliz	24.773	96	JUF	53	Entre Rios de Minas	15.214	51	BAR
4	Taiobeiras	33.858	92	MOC	54	Perdizes	16.009	51	UBR
5	Lajinha	19.928	92	JUF	55	Carmo do Rio Claro	21.180	50	VAR
6	Contagem	659.070	84	BHZ	56	Ribeirão das Neves	331.045	49	BHZ
7	Rio Piracicaba	14.346	83	IPA	57	Pirapora	56.208	49	MOC
8	Sete Lagoas	237.286	80	BHZ	58	Nova Resende	16.610	48	VAR
9	S. Dom. do Prata	17.393	80	IPA	59	Conc. da Aparecida	10.261	48	VAR
10	João Monlevade	79.387	79	IPA	60	Turmalina	19.797	48	TEO
11	Três Corações	78.913	79	VAR	61	Uberlândia	683.247	48	UBL
12	Resplendor	17.398	77	GOV	62	Icarai de Minas	11.879	48	MOC
13	Extrema	35.474	76	POA	63	Lima Duarte	16.671	47	JUF
14	Pouso Alegre	148.862	73	POA	64	Virgem da Lapa	13.764	47	TEO
15	Caeté	44.377	72	BHZ	65	S. G. do Sapucaí	25.332	47	VAR
16	Itabirito	51.281	72	BHZ	66	Frutal	58.962	47	UBR
17	Varginha	134.477	71	VAR	67	Água Boa	13.600	47	TEO
18	Alfenas	79.481	70	VAR	68	São Tiago	10.922	47	BAR
19	Araçuaí	36.705	69	TEO	69	Ubá	114.265	46	JUF
20	Machado	41.844	69	VAR	70	Matozinhos	37.473	45	BHZ
21	Monte S. de Minas	21.534	68	VAR	71	Bom Jesus do Galho	15.010	45	IPA
22	Ipaba	18.438	67	IPA	72	S. G. do Rio Abaixo	10.818	45	IPA
23	Belo Oriente	26.396	67	IPA	73	Leopoldina	52.532	45	JUF
24	Montes Claros	404.804	66	MOC	74	Nepomuceno	26.709	45	VAR
25	Brumadinho	39.520	65	BHZ	75	Muriaé	108.113	44	JUF
26	São Romão	12.139	64	MOC	76	Três Pontas	56.546	44	VAR
27	Ervália	18.829	64	JUF	77	Cabo Verde	14.075	44	VAR
28	Jaboticatubas	19.858	63	BHZ	78	S. João Nepomuceno	26.272	44	JUF
29	Carmo de Minas	14.769	63	POA	79	Pedras M. da Cruz	11.453	44	MOC
30	Rio Pomba	17.858	62	JUF	80	Porto Firme	11.208	44	JUF
31	Bocaiúva	49.942	61	MOC	81	Paraopeba	24.375	44	BHZ
32	Vespasiano	125.376	61	BHZ	82	Diamantina	47.617	43	TEO
33	Uberaba	330.361	60	UBR	83	Poço Fundo	16.734	43	VAR
34	Sabinópolis	15.525	60	GOV	84	Campos Gerais	28.703	43	VAR
35	Juiz de Fora	564.310	60	JUF	85	Brazópolis	14.508	42	POA
36	São Lourenço	45.488	59	POA	86	Arceburgo	10.657	42	VAR
37	Barbacena	136.392	58	BAR	87	Grão Mogol	15.779	42	MOC
38	Jacutinga	25.684	57	POA	88	Manhuaçu	89.256	42	JUF
39	Itamarandiba	34.527	56	TEO	89	Pompéu	31.583	40	DIV
40	São João del Rei	89.653	55	BAR	90	Ouro Branco	39.121	40	BAR
41	Caratinga	91.503	55	IPA	91	Arinos	17.888	40	PAT
42	Conc. dos Ouros	11.525	54	POA	92	Malacacheta	18.700	40	TEO
43	Ouro Preto	73.994	54	BHZ	93	Piranga	17.618	40	BAR
44	Guanhães	34.057	53	GOV	94	S. J. do Manhuaçu	11.440	40	JUF
45	Capitão Enéas	15.153	53	MOC	95	Rio Acima	10.203	39	BHZ
46	S. Ant. do Jacinto	11.677	53	TEO	96	Eugenópolis	11.218	39	JUF
47	Felixlândia	15.235	53	BHZ	97	Bom Despacho	50.166	39	DIV
48	Nova Serrana	99.770	53	DIV	98	Pedralva	11.246	39	POA
49	Gov. Valadares	278.685	52	GOV	99	Aimorés	25.193	39	GOV
50	S. João do Paraíso	23.524	51	MOC	100	Jequeri	12.460	39	JUF

Tabela 7 – *Ranking* geral do IGTA da amostragem de municípios

(conclusão)

	MUNICÍPIO	POP.	IGTA	REG		MUNICÍPIO	POP.	IGTA	REG
101	Piraúba	10.816	38	JUF	150	Coração de Jesus	26.592	28	MOC
102	Itanhomi	12.212	38	GOV	151	Mutum	26.997	28	JUF
103	Chapada do Norte	15.368	38	TEO	152	Capelinha	37.856	27	TEO
104	Ipatinga	261.344	38	IPA	153	Alterosa	14.414	27	VAR
105	Engenheiro Caldas	11.064	38	GOV	154	Planura	11.968	27	UBR
106	São Francisco	56.163	38	MOC	155	Coromandel	27.982	27	PAT
107	Lagoa Santa	63.359	37	BHZ	156	Campos Altos	15.356	27	UBR
108	João Pinheiro	48.561	37	PAT	157	Monte Carmelo	47.682	26	UBL
109	Muzambinho	20.594	37	VAR	158	Urucânia	10.371	26	JUF
110	Guaraciaba	10.333	36	JUF	159	Medina	20.882	26	TEO
111	Juruáia	10.441	36	VAR	160	Abaeté	23.223	25	DIV
112	Pitangui	27.755	36	DIV	161	Estiva	11.321	25	POA
113	Carmo da Cachoeira	12.158	36	VAR	162	Dores do Indaiá	13.541	24	DIV
114	Centralina	10.425	35	UBL	163	Francisco Badaró	10.343	24	TEO
115	Juatuba	26.484	35	BHZ	164	Sarzedo	32.069	24	BHZ
116	Carmo da Mata	11.439	35	DIV	165	Bela Vista de Minas	10.248	23	IPA
117	Cruzília	15.358	34	POA	166	Fervedouro	10.957	23	JUF
118	Ilicínea	12.303	34	VAR	167	Presidente Olegário	19.377	22	PAT
119	Raposos	16.277	34	BHZ	168	Vazante	20.537	21	PAT
120	S. Maria de Itabira	10.836	34	BHZ	169	Barroso	20.720	21	BAR
121	Divisópolis	10.820	34	TEO	170	Ponte Nova	59.605	21	JUF
122	Borda da Mata	19.202	34	POA	171	Monte A. de Minas	20.999	20	UBL
123	Carmop.de Minas	19.144	34	DIV	172	Santa Luzia	218.147	20	BHZ
124	Caetanópolis	11.495	33	BHZ	173	Sacramento	25.989	20	UBR
125	Manga	18.594	33	MOC	174	Padre Paraíso	20.052	20	TEO
126	Bonito de Minas	11.088	33	MOC	175	S. Seb. do Maranhão	10.129	20	GOV
127	Salinas	41.349	32	MOC	176	Guaxupé	51.750	19	VAR
128	Congonhal	11.813	32	POA	177	Teófilo Otoni	140.235	19	TEO
129	S. João da Ponte	25.235	32	MOC	178	Jordânia	10.780	19	TEO
130	Itinga	14.956	31	TEO	179	Andradas	40.747	17	POA
131	Igaratinga	10.709	31	DIV	180	Santa Juliana	13.743	17	UBR
132	Gouveia	11.833	31	TEO	181	Ouro Fino	33.481	15	POA
133	Caxambu	21.703	31	POA	182	Capinópolis	16.109	15	UBL
134	Mateus Leme	30.798	30	BHZ	183	Mar de Espanha	12.725	15	JUF
135	Divinópolis	235.977	30	DIV	184	Matias Cardoso	11.050	14	MOC
136	Patos de Minas	150.833	30	PAT	185	Ataléia	13.064	14	TEO
137	Paraisópolis	20.940	30	POA	186	Bueno Brandão	11.010	13	POA
139	Camanducaia	21.738	30	POA	187	Araguari	116.691	13	UBL
140	Matipó	18.808	30	JUF	188	Poté	16.491	13	TEO
141	Alto Rio Doce	11.146	29	BAR	189	Areado	14.955	13	VAR
142	Itatiaiuçu	11.037	29	DIV	190	São João Evangelista	15.781	13	GOV
143	Luz	18.172	29	DIV	191	Unai	83.808	12	PAT
144	Carmo do Cajuru	22.257	29	DIV	192	Virginópolis	10.537	12	GOV
145	S. Gonçalo do Pará	12.218	29	DIV	193	Brasilândia de Minas	16.321	11	PAT
146	Campanha	16.565	29	VAR	194	Fronteira	17.701	9	UBR
147	Serra do Salitre	11.493	29	PAT	195	Abre Campo	13.465	7	JUF
148	Varzelândia	19.335	28	MOC	196	Campina Verde	19.738	4	UBL
149	Francisco Sá	26.181	28	MOC	197	N. Oriente de Minas	10.731	4	TEO

Fonte: Elaboração própria.

A média geral simples do IGTA de todas as cidades amostradas é de apenas 41,2 pontos. Já a média ponderada pela população sobe para 58,9, o que pode ser explicado pelo fato de as cidades com maior número de habitantes, em geral, são avaliadas com os maiores índices de transparência. O peso maior dos municípios mais populosos eleva o índice médio ponderado.

Como detalhado no capítulo da metodologia, na construção do IGTA, 50 é o valor intermediário para maioria dos itens avaliados. Tomado esse valor como referência, é possível determinar a proporção de portais cujo IGTA é maior que o valor médio. Através da aplicação da Equação 5 (pág. 131), considerando os 197 municípios avaliados, a proporção daqueles cujo IGTA é superior a 50 corresponde a 0,20. Ou seja, apenas 20% dos municípios apresentam índices acima do valor intermediário.

Assim, em relação às cidades mineiras com mais de 10 mil habitantes, é possível inferir, com 95% de confiança, que a proporção dos que têm IGTA maior que 50 é de 16% a 24%. Vale dizer: dos 377 municípios obrigados a disponibilizar informações por transparência ativa, de 60 a 90 alcançam IGTA acima de 50, com base nos resultados dos municípios avaliados. De forma geral, essa projeção revela um patamar de transparência ativa municipal ainda muito baixo.

Os resultados da pesquisa de Michener (2016) mostram, em relação as 26 capitais avaliadas, que apenas três (11,5%) alcançam IGTA acima de 50. Já a 2ª avaliação do RNT mostra que os municípios com índice de transparência acima de 50 perfazem 40,3%, se considerados todas as 853 cidades do Estado. Se analisados apenas 373 municípios, que em 2016 tinham população superior a 10 mil habitantes, esse percentual sobe para 47,7%.

Um dos aspectos que chama atenção na análise no *ranking* geral dos municípios avaliados é a amplitude das notas, evidenciando a disparidade dos índices de transparência municipal. A distância entre os melhores e os piores IGTA chega a 92 pontos, na escala de 0 a 100.

Os três municípios empatados em primeiro lugar no *ranking* geral, com IGTA mais alto (96), são Belo Horizonte, Espera Feliz e Simonésia, estes dois com população inferior a 25 mil habitantes, ambos localizados na RGI de Juiz de Fora. Já os dois últimos colocados no *ranking* (IGTA de 4 pontos) são Campina Verde (UBL) e Novo Oriente de Minas (TEO), ambas com menos de 20 mil habitantes

A amplitude dos índices também se verifica em municípios de uma mesma RGI, de acordo com a variação do tamanho populacional. A Tabela 8 mostra os IGTA das duas cidades da mesma RGI, a mais populosa e a com pior avaliação no IGTA, bem como o

respectivo Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, indicadores que são referenciais na análise do estágio de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.

Tabela 8 – Município mais populoso e com o menor IGTA por região

RGI	MUNICÍPIO	POP.	IGTA	IDHM (2010)	IFDM (2016)	PIB PER CAPITA (2017) Em R\$
BHZ	Belo Horizonte	2.501.576	96	0,810	0,8219	35.245,02
	Santa Luzia	218.147	20	0,715	0,6917	17.291,87
MOC	Montes Claros	404.804	66	0,770	0,7582	22.303,3
	Matias Cardoso	11.050	14	0,584	0,6561	12.185,51
TEO	Teófilo Otoni	140.235	19	0,701	0,7065	16.667,07
	N. Oriente de Minas	10.731	4	0,555	0,5648	7.538,73
GOV	Gov. Valadares	278.685	52	0,727	0,7931	20.957,24
	Virginópolis	10.537	12	0,675	0,6176	12.967,44
IPA	Ipatinga	261.344	38	0,771	0,7706	36.993,39
	Bela Vista de Minas	10.248	23	0,674	0,7032	20.977,84
JUF	Juiz de Fora	564.310	60	0,778	0,7954	28.355,07
	Abre Campo	13.465	7	0,654	0,6414	13.453,99
BAR	Barbacena	136.392	58	0,769	0,7516	19.631,86
	Barroso	20.720	21	0,734	0,7184	18.446,04
VAR	Varginha	134.477	71	0,778	0,8224	40.506,11
	Areado	14.955	13	0,727	0,6488	15.116,51
POA	Pouso Alegre	148.862	73	0,774	0,8274	50.211,91
	Bueno Brandão	11.010	13	0,658	0,6237	12.266,35
UBR	Uberaba	330.361	60	0,772	0,8194	40.066,32
	Fronteira	17.701	9	0,684	0,6641	61.932,58
UBL	Uberlândia	683.247	48	0,789	0,8306	50.548,78
	Campina Verde	19.738	4	0,704	0,6888	25.328,11
PAT	Patos de Minas	150.833	30	0,765	0,8586	29.020,34
	Brasilândia de Minas	16.321	11	0,674	0,6739	13.612,32
DIV	Divinópolis	235.977	30	0,764	0,7916	25.695,97
	Dores do Indaiá	13.541	24	0,719	0,7239	15.236,95

Fonte: Elaboração própria, com base no IGTA (2019); Atlas Brasil/IDHM (2013), FIRJAN/IFDM (2014); IBGE (2017).

Em todas as RGI, as cidades com maior tamanho populacional apresentam IGTA mais elevados que aqueles das cidades com a pior avaliação. Na maioria das RGI, o IGTA do município mais populoso é, no mínimo, três vezes superior ao da cidade com o índice mais

baixo. As exceções ficam por conta de Ipatinga e Divinópolis, municípios com maior número de habitantes de suas RGI, cujos IGTA foram baixos, ainda assim acima dos municípios da mesma região com as piores notas.

O IDHM, cujos dados são de 2010, tem a metodologia adaptada do IDH Global e considera as mesmas três dimensões, sendo calculado pela média de três componentes do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Na escala de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento humano (PNUD BRASIL *et al.*, 2019).

O IFDM, calculado com dados de 2016, é um estudo elaborado pelo Sistema Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), com base em estatísticas públicas oficiais sobre três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde. O índice varia de 0 a 1 ponto; quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade (FIRJAN, 2019).

Já o PIB, com dados do IBGE (2017), representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (países, estados ou municípios), durante um período determinado (mês, trimestre, ano etc). É um dos indicadores mais utilizados para quantificar a atividade econômica de uma região. Neste caso, o PIB *per capita* é o resultado da divisão pela quantidade de habitantes do município. Quanto maior o PIB *per capita* mais rico é o município.

Embora a análise da relação dos índices de transparência municipal com indicadores que constam na Tabela não seja objetivo desta pesquisa, são citados apenas para justificar as perspectivas de abordagens de novas pesquisas. Dentro das limitações de uma amostragem restrita, os dados apontam que municípios menos transparentes também são aqueles que, em regra, apresentam os mais baixos dos três indicadores de sua RGI.

Os nove municípios com os menores IGTA, de diferentes regiões geográficas, em geral, apresentam os três indicadores entre os mais baixos, não apenas em suas respectivas regiões, mas no estado. Matias Cardoso (MOC), Virginópolis (GOV), Novo Oriente de Minas (TEO), Abre Campo (JFA), Areado (VAR), Bueno Brandão (POA), Fronteira (UBR), Campina Verde (UBL) e Brasilândia de Minas (PAT). O município de Novo Oriente de Minas, por exemplo, ocupa a 842ª posição no *ranking* estadual do IDHM, 803ª no IFDM e 806ª no PIB *per capita*.

Resultados do estudo sobre a transparência municipal nas capitais brasileiras, realizado pelas ONGs Instituto Ethos de Responsabilidade Social e Amarríbo Brasil (2015), também evidenciam expressiva amplitude de notas. No bloco que avalia o conteúdo de informações disponibilizadas em transparência ativa, a distância entre Cuiabá a capital mais

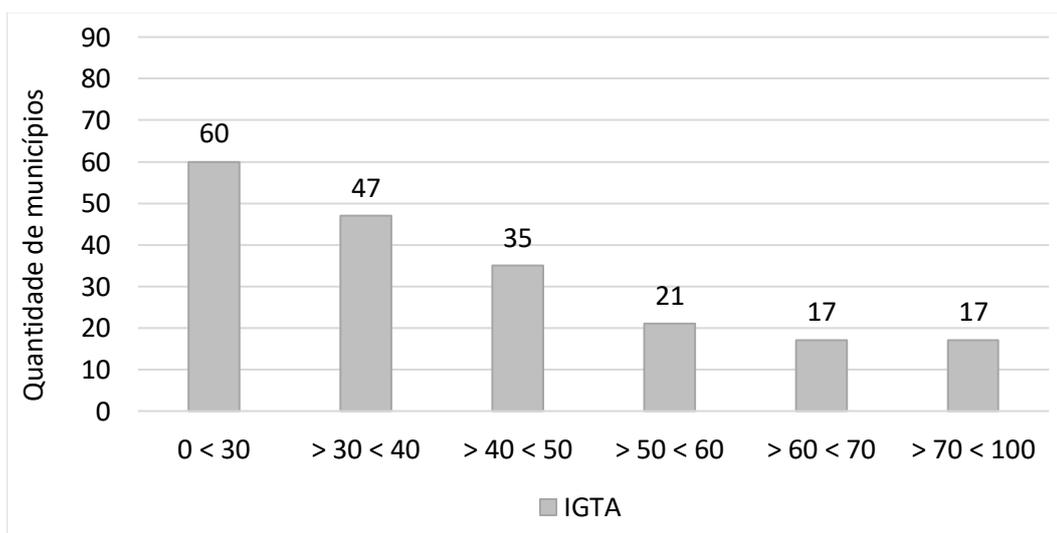
bem colocada (28,89) e Aracaju (10,90), numa pontuação máxima de 40, corresponde à amplitude de 45% na avaliação.

Esta variação de notas também é verificada na avaliação EBT 360°. Em relação à transparência ativa, no âmbito de MG, o município mais bem avaliado é Ouro Preto (49,50) e o pior é Guaxupé (23,10), o que corresponde a uma diferença de 52,8%, na escala de 0-50 pontos (CGU, 2019). Na pesquisa organizada por Michener (2016), a amplitude entre o IGTA de João Pessoa (66) e de Goiânia (7) é de 59%.

Este desnível também fica evidente quando se analisa o número de municípios, por faixas de pontuação no IGTA. Apenas 17 cidades avaliadas (8,6% da amostra) apresentam IGTA acima de 70. Outros 38 municípios (19,3%) têm notas entre 50 e 70. A maioria absoluta dos entes municipais avaliados, 142 (72,1%), obtém notas abaixo da metade da pontuação máxima do IGTA. Entre eles, encontram-se 60 localidades (30,5%) na parte de baixo do *ranking*, avaliadas com notas abaixo de 30.

Nada menos que 113 municípios (57,4% da amostra) são avaliados abaixo da média geral simples do IGTA (42,5). Se considerada a média ponderada (58,9), 161 cidades (81,7%) ficam abaixo desse patamar. O Gráfico 26 mostra a distribuição do número de cidades amostradas por seis faixas de pontuação.

Gráfico 26 - Distribuição de municípios por faixas de IGTA



Fonte: Elaboração própria.

A discrepância da transparência ativa entre os portais das prefeituras dos municípios avaliados fica também evidente na comparação da média simples do IGTA (80) dos 20 primeiros colocados no *ranking* (correspondentes a 10,2% da amostra), onde residem

4,2 milhões de pessoas e 34,1% da população amostrada, com aqueles que recebem as notas mais baixas.

Quando considerados os 100 últimos colocados (50,8% dos municípios amostrados), cuja população soma cerca de 3,0 milhões de habitantes (26,6 % da população amostral), a média simples do IGTA cai para 26. Ou seja, o IGTA nas 100 localidades menos transparentes – dentre elas, apenas 19 com mais de 30 mil habitantes - é 67,5% menor que o índice das 20 cidades melhor avaliadas. Estes dados confirmam os resultados de estudos anteriores (PINHO, 2006; CRUZ, 2012; FILGUEIRAS, 2012), que apontam a relação entre o tamanho do município e o índice de transparência.

Nesta pesquisa, apenas os quatro maiores municípios do Estado alcançam IGTA médio acima de 80 pontos. Os 4,4 milhões de residentes nesses municípios correspondem a 35,7 % do total da população amostral. Os 37 municípios com população entre 50 mil e 500 mil habitantes têm índices próximos (IGTA médio de 49,3). Já os 156 municípios na faixa entre 10 mil e 50 mil moradores detêm os menores índices de transparência ativa (40,8, em média).

A Tabela 9 mostra a distribuição dos municípios avaliados, por faixas populacionais, com seus IGTA médios, ponderados pelo número de habitantes, tamanho populacional e percentual de cada faixa, em relação à amostra.

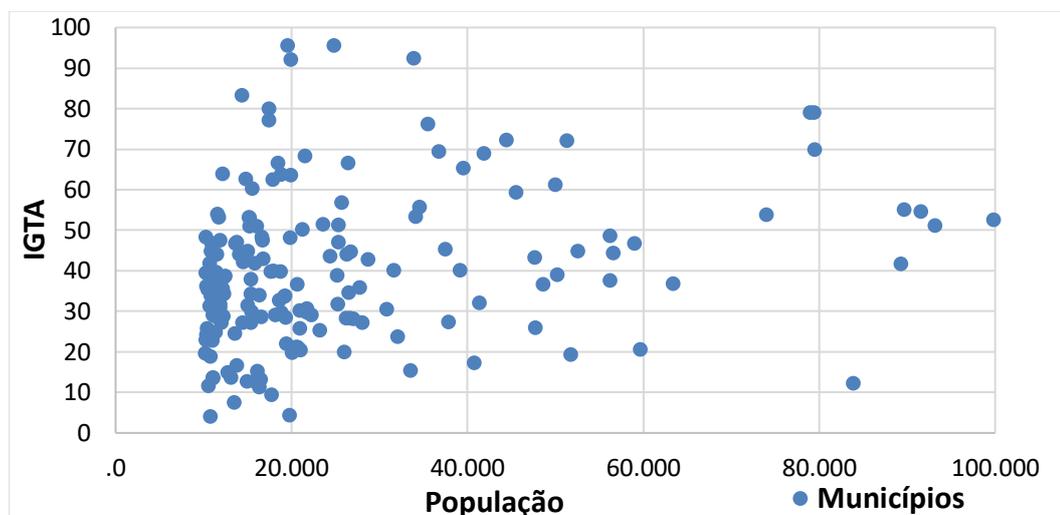
Tabela 9 - IGTA médio por faixa populacional

FAIXA POPULACIONAL	Nº DE MUN.	POP. AMOSTRAL	% AMOST.	IGTA MÉDIO
De 10.001 a 20.000	102	1.430.465	11,57	38,2
De 20.001 a 50.000	54	1.635.969	13,23	43,5
De 50.001 a 100.000	20	1.415.438	11,45	49,0
De 100.001 a 500.000	17	3.472.893	28,09	49,7
Acima de 500.000	4	4.408.203	35,66	81,8
TOTAL	197	12.362.968	100,00	58,9

Fonte: Elaboração própria, com base no IGTA e IBGE (2018).

Esta distribuição por faixa populacional permite visualizar a diferença de índices entre os municípios menos e mais populosos. Embora a análise estatística da correlação entre os tamanhos populacionais de municípios e valores do IGTA não tenha sido objetivo desta pesquisa, quando representados através de gráficos de dispersão, os dados coletados reforçam a possível relação entre essas variáveis, conforme mostram o Gráfico 27.

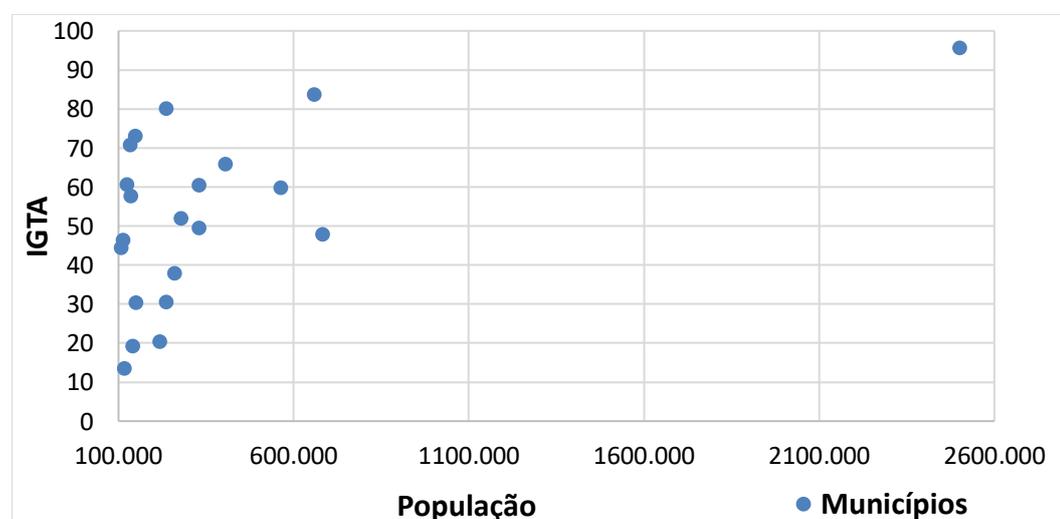
Gráfico 27- IGTA de municípios com até 100 mil habitantes



Fonte: Elaboração própria.

Dentre os 176 municípios avaliados com até 100 mil habitantes, apenas 43 (24,4%) obtêm IGTA igual ou maior que 50. Observa-se expressiva concentração de municípios avaliados com IGTA de até 50 pontos, com população inferior a 60 mil habitantes. Das 165 cidades que se encontram nesta faixa populacional, 130 (78,8%) são avaliadas com índice de transparência abaixo da média. Considerados os 102 municípios com população de até 20 mil habitantes, a proporção daqueles com IGTA abaixo de 50 é ainda maior: 85 cidades (83,3%). Por outro lado, nos municípios mais populosos, a proporção daqueles avaliados com IGTA acima da média é significativamente maior, como mostra o Gráfico 28.

Gráfico 28 - IGTA de municípios com mais de 100 mil habitantes



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados revelam que dos 21 municípios avaliados, com mais de 100 mil habitantes, 11 (52,3%) apresentam IGTA acima de 50. Este percentual corresponde a mais que o dobro das cidades com tamanho populacional inferior a 100 mil residentes.

Os resultados da pesquisa realizada pelo PTP/FGV, organizada por Michener (2016), sobre a transparência local no Brasil, que avalia a aplicação da LAI nos estados e grandes cidades, cuja metodologia é similar à empregada neste trabalho, servem como parâmetro para o confronto do nível de transparência dos portais amostrados com o de outros municípios.

Na avaliação de transparência ativa, a amostra da pesquisa do PTP/FGV é composta por todos os estados e capitais. O IGTA de Belo Horizonte (58) está em terceiro lugar, atrás apenas de São Paulo (62) e João Pessoa (66). Apesar dos índices razoáveis obtidos pelas três primeiras colocadas, a média geral do IGTA das 26 capitais foi muito baixa, de apenas 32 pontos. A média geral das notas de todos os entes federativos (estados e capitais) foi pouco superior, de 36,45.

Se comparada a média simples do IGTA (37) apurado nesta pesquisa com os resultados da avaliação feita pelo PTP/FGV (MICHENER, 2016), pode-se afirmar que a média nacional de transparência dos estados e capitais brasileiras, é praticamente a mesma da média atual dos municípios mineiros.

À primeira vista, parece paradoxal que os índices de transparência - ainda que baixos e mais atualizados - dos municípios amostrados, cuja média populacional é de 62,3 mil residentes (IBGE, 2018), sejam equiparados aos dos estados e capitais, estas com média de 1,8 milhões de habitantes, incluindo Brasília (IBGE, 2016), que além de maior população dispõem de melhores recursos humanos e econômicos, resultando em melhor infraestrutura administrativa.

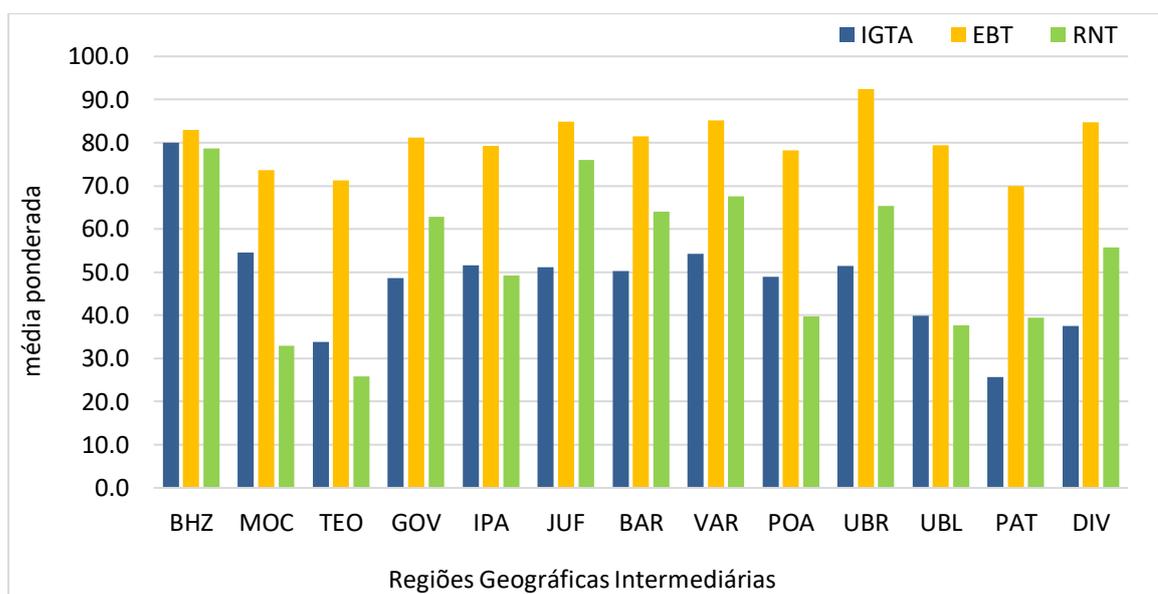
Como indicam os resultados de outras pesquisas sobre transparência na esfera municipal, citados na revisão bibliográfica, reforçados pelos dados deste estudo, de forma geral, as cidades mais populosas tendem a apresentar maiores índices de transparência, ressaltando a existência de cidades pequenas que obtêm bons índices de avaliação.

A aparente discrepância entre os resultados obtidos pelo trabalho organizado por Michener (2016) e as evidências encontradas nesta pesquisa, cuja amostra é composta por municípios com populações bem menores que às das capitais pode ser compreendida através da análise dos resultados das duas avaliações dos municípios brasileiros do RNT/ MPF e as quatro avaliações EBT/CGU, o que é feito no tópico seguinte.

5.5 Resultados das avaliações IGTA x EBT 360° x RNT

O confronto entre os resultados das três avaliações, embora adotem metodologias, quesitos e métricas diferentes, é válido pelo fato de que todas trazem dados recentes de transparência ativa. O Gráfico 27 mostra as médias do IGTA, EBT 360° e RNT, ponderadas pelos tamanhos populacionais e por RGI.

Gráfico 29 - Indicadores do IGTA x EBT 360° x RNT



Fonte: Elaboração própria, com base no IGTA; Brasil (2015); Brasil (2018).

Para normalizar os índices e facilitar a visualização, as notas da EBT 360° e do RNT, originalmente apresentadas de 0-10, foram convertidas para a escala 0-100, a mesma do IGTA. Em relação à EBT 360°, foram consideradas apenas as notas relativas à transparência ativa, que é a modalidade aferida pelo IGTA.

Na análise entre os resultados desta pesquisa e dos *rankings* elaborados pelas duas instituições são considerados apenas os resultados das avaliações institucionais mais recentes: a segunda avaliação do RNT/MPF, de 2016 e a quarta edição da EBT 360°/CGU, realizada em 2018.

Em relação ao RNT, são adotados os resultados obtidos pela mesma amostra dos 197 municípios desta pesquisa, embora tenha sido pequena a variação dos índices médios, se considerados os dados de todos os municípios com mais de 10 mil habitantes.

No índice do RNT que inclui todos os estados e municípios brasileiros, entre as duas avaliações feitas pelo MPF verifica-se o aumento de 3,92 para 5,21 (na escala máxima de 10 pontos), em apenas quatro meses. Os dados da segunda avaliação do RNT revelam que os 353 municípios mineiros com mais 10 mil habitantes á época apresentam um índice médio ponderada pela população de 5,1. Quando considerados os mesmos 197 municípios da amostra desta pesquisa, esta média oscila para 5,3 pontos.

Na análise dos três *rankings*, destacam-se as médias bem mais altas da EBT 360°, em 12 regiões do Estado. A exceção é a RGI de Belo Horizonte, onde o IGTA (80) fica menos de três pontos abaixo da nota da EBT 360° (82,9).

Esta aparente discrepância de resultados explica-se pelo fato de que, na última avaliação EBT 360°, a amostra adotada pela CGU inclui apenas os municípios com mais de 50 mil habitantes, justamente aqueles que apresentam os melhores índices de transparência, de forma geral.

Em MG, como mencionado, a avaliação da EBT 360° inclui a medição da transparência ativa nos portais dos 72 maiores municípios do Estado. Na RGI de BHZ, a mais populosa, localiza-se o maior número de municípios (20 dos 72, onde residem 5,6 milhões de pessoas) avaliados pela EBT 360°, seguida de JUF (8 municípios, com 1,1 milhão hab.), VAR (8 municípios, com 686,9 mil hab.), DIV (7, com 684,7 mil hab.), MOC (6, com 705,8 mil hab), IPA (5, com 631,9 mil hab.), PAT (4, com 417, 2 mil hab.), BAR (354,3 mil hab.), POA (410,2 mil hab), UBR (491,3 mil hab.) e UBL (898,6 mil hab), as quatro RGI com três cidades com mais de 50 mil habitantes, e GOV (um município, com 280,9 mil hab.).

Além de BHZ, de forma geral, na EBT 360° as RGI com os maiores tamanhos populacionais são as mais bem avaliadas: JUF, VAR, POA, DIV, MOC, IPA e POA, todas com mais de 60 pontos. As exceções são BAR e UBR, que não estão entre as RGI mais populosas e aparecem na EBT 360° com notas acima de 70. Já as RGI de UBL, TEO e PAT, as duas primeiras entre as regiões com maior número de habitantes, recebem avaliações abaixo de 60 na EBT 360°. Considerados apenas os 41 municípios com população superior a 50 mil residentes que compõem a amostra desta pesquisa, a média do IGTA é de 60,2.

Em relação ao RNT, em que as notas comparadas são referentes à transparência ativa da segunda avaliação, na amostra idêntica de 197 municípios, os índices são mais próximos do IGTA. Na RGI de BHZ, única região em que o IGTA foi superior ao RNT, a diferença é de apenas um ponto (80 e 79, respectivamente). Em outras três RGI, a variação é de pouco acima de dois pontos: IPA (IGTA de 51,6 e RNT de 49,3) e UBL (39,9 e 37,7).

Na maioria das RGI, as notas do IGTA e do RNT oscilam entre 8 e 14 pontos: TEO (33,8 e 25,9); POA (48,9 e 39,8); VAR (54,3 e 67,6); GOV (48,6 e 62,8); UBR (51,4 e 65,3); PAT (25,8 e 39,5) e BAR (50,2 e 64,0). As maiores diferenças entre IGTA e RNT verificam-se nas RGI de DIV (37,5 e 55,7); MOC (54,5 e 33,0) e JUF (51,2 e 76,0), de 18,2, 21,5 e 24,8 pontos, respectivamente.

Os dados apresentados nos tópicos que apresentam os resultados das avaliações promovidas pelo MPF e CGU indicam a significativa melhoria dos índices de transparência municipal, em âmbito nacional e também dos municípios mineiros.

Em relação às avaliações da CGU, embora a edição mais recente da EBT tenha aferido a transparência de municípios com mais de 50 mil habitantes, é certo que os rankings anteriores estimularam a promoção da transparência municipal, em termos gerais.

Nas três primeiras avaliações, que mediram apenas os níveis de transparência passiva, a média do Índice Geral de Transparência (IGT), verificada na primeira avaliação (maio/2015), passa de 1,35 para 1,95, na segunda avaliação (nov./2015), chegando a 3,54 no terceiro levantamento (maio/2017).

Na última avaliação (dez/2018), cuja metodologia incorpora a medição da transparência ativa, a média simples nacional do IGT dos municípios sobe para 6,55, na avaliação geral. Na transparência ativa, a média nacional é de 7,38. Nos municípios mineiros, a média simples da avaliação geral do IGT é de 6,81. Considerado só o índice de transparência ativa, a média simples equivale a 8,08.

Estes indicadores permitem inferir, com razoável segurança, que as avaliações feitas pelo MPF e pela CGU contribuíram significativamente para o aumento da transparência na esfera municipal, em termos gerais. A análise dos dados isolados de municípios mineiros também confirma a evolução dos índices de transparência, em ambas as avaliações.

Um importante fator que deve ser levado em conta na análise comparativa entre os *rankings* é a metodologia de avaliação. Em relação aos princípios de dados abertos, que ampliam a transparência pública, o compartilhamento e o acesso democrático às informações governamentais, tanto o RNT quanto a EBT 360° incluem alguns dos princípios em suas metodologias de avaliação de transparência ativa, contudo excluem outros, não menos importantes.

Em ambas as metodologias, por exemplo, não se observam critérios de avaliação para mensurar a aplicação de importantes princípios, como da não-discriminação e da acessibilidade. O primeiro diz respeito à disponibilidade dos dados a qualquer pessoa, sem

necessidade de registro, e o segundo relaciona-se à adoção de medidas para garantir condições de acesso ao conteúdo para pessoas com deficiência.

Quatro anos após a edição da LAI, a Lei nº 13.146/2005, primeira lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência, conhecida como “Estatuto da Pessoa com Deficiência” e elaborada com base na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (ratificada em 2008 pelo Congresso Nacional), vem reafirmar o dever do Estado de assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação de diversos direitos, inclusive à informação e à comunicação.

A própria lei define como barreira nas informações qualquer entrave ou obstáculo que dificulte ou impossibilite “o recebimento de mensagens e informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação” (BRASIL, 2015c).

Na formulação do IGTA, além da verificação da adoção de medidas inclusivas para pessoas com deficiência terem condições de usar os serviços e recursos dos portais de transparência, a metodologia inclui no quesito *acessibilidade* a verificação da existência de *link* específico para o Portal da Transparência ou página dedicada à disponibilização de dados, bem como a análise de *links* quebrados.

Como visto, a variável “Avaliação de Website (AW)” (Fórmula 6, p. 139) é o resultado da soma da pontuação dos princípios da acessibilidade, não discriminação e licença livre, cada um ponderado com seus respectivos pesos. Como a variável AW entra no cálculo das notas de todos os demais itens, obviamente, interfere no resultado final do IGTA. Embora a acessibilidade tenha sido bem avaliada em todas as regiões, de forma geral (com notas entre 64,5 e 80,9), fica evidente que a aplicação dessa variável tende a rebaixar a nota final dos portais avaliados.

Outro aspecto a se considerar na análise comparativa entre os *rankings* é a existência de critérios e ponderações diferenciadas entre cada um deles. No RNT é pontuada, por exemplo, a presença de ferramenta de pesquisa de conteúdo no *site*, não avaliada pelo IGTA e pela EBT 360°. Por sua vez, a EBT 360° avalia itens como informações sobre remuneração de servidores públicos, despesas com diárias e relação de bases de dados abertos, não levados em conta pelo IGTA e pela EBT 360°.

Apesar das limitações de se confrontar resultados de avaliações cujas métricas e metodologias são diferentes, tal recurso é válido por permitir traçar um panorama geral do nível de transparência dos portais governamentais municipais.

Athias (2018), a partir de quatro fontes de informações (Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, Pesquisa TIC Governo Eletrônico, 2ª edição do RNT e

3ª avaliação da EBT cria médias de índices de transparência municipal, por faixas de população das cidades, das cinco grandes regiões geográficas e do Brasil. Os resultados de sua pesquisa evidenciam que, tanto em nível nacional quanto regional, os índices mais baixos de transparência são de municípios de até 10 mil habitantes e os mais altos daqueles com mais de 500 mil habitantes.

Michener (2016) também comparou os resultados de sua pesquisa sobre a transparência local no Brasil com os da 2ª edição da EBT, da 2ª avaliação do RNT e indicadores do IDHM (2010), bem como o partido político majoritário nas administrações de capitais e estados.

Comparados aos resultados da pesquisa de Filgueiras (2014), uma das mais abrangentes sobre a política de transparência e os portais de acesso à informação dos municípios de MG, que analisa dados de 2012, primeiro ano de vigência da LAI, fica evidente a evolução do nível de transparência municipal das prefeituras mineiras.

Os resultados entre as duas avaliações do RNT, feitas pelo MPF, também indicam uma pequena melhoria, embora a média da transparência dos governos municipais em MG (4,0) tenha sido a segunda pior do País, atrás apenas da média dos municípios do Estado do Amazonas (3,9) e muito abaixo dos melhores índices alcançados pelas cidades das unidades federativas mais bem avaliadas (SC, 8,3; DF, 7,6; RS, 7,4 e RO, 7,1). A média dos municípios mineiros também fica abaixo da média nacional do RNT (5,2) dos 5.567 municípios avaliados (BRASIL, 2015a).

A média geral simples do IGTA dos municípios mineiros (41,2) é pouco superior ao índice de transparência apurado pelo RNT (4,0) no Estado. Já a média ponderada pela população do IGTA (58,9) dos governos municipais de MG é equivalente à média simples da notas dos 185 municípios do Ceará (5,87), que ocupa o 8º lugar no RNT.

Em síntese, em termos de transparência ativa, os resultados do *ranking* IGTA corroboram as conclusões de diversos estudos teóricos e levantamentos anteriores, que apontam a possível relação e o tamanho populacional e o índice de transparência municipal que – em geral - tende a diminuir quanto menor os números de habitantes do município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de direito fundamental e princípio basilar de uma sociedade democrática, a transparência também é política pública e, como tal, sujeita à avaliação quanto à sua eficiência e impactos na sociedade. A promoção da transparência municipal, embora também dependa da vontade política da administração e seja de interesse direto da comunidade local, não afeta apenas a população residente, empresas privadas e entidades da sociedade civil estabelecidas no limites do município.

Os resultados desta pesquisa mostram que uma parcela dos municípios mineiros tem aprimorado as ferramentas de acesso à informação em seus portais de transparência e, gradativamente, aumentado a abertura da administração pública, através de maior cumprimento das exigências da LAI. Em nível nacional, a significativa evolução dos níveis de transparência nos municípios, entre outubro de 2015 e maio de 2016, mostrada pelas avaliações do RNT, é um sinal positivo do processo de mudança da cultura da opacidade para a cultura da transparência.

No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a maioria dos municípios atinja índices similares aos que se encontram no topo do *ranking* da transparência. As evidências encontradas nesta pesquisa respondem ao objetivo proposto de avaliar a transparência ativa de amostra representativa de municípios do Estado de Minas Gerais.

No *ranking* dos municípios investigados, apenas 47 obtêm índice de transparência ativa acima de 50, na escala de 0 a 100. Com base na amostragem avaliada, é possível inferir, com 95% de confiança, que 20% dos municípios apresentam IGTA acima do valor intermediário de 50. Vale dizer que, na melhor das hipóteses, apenas 90 dos 377 municípios mineiros, com mais de 10 mil habitantes, obrigados pela LAI a divulgar informações em transparência ativa, ultrapassam a metade da nota máxima.

Chama atenção a grande discrepância entre os índices de transparência dos entes avaliados. A amplitude das notas que embasaram a elaboração do *ranking* de 197 municípios confirma a profunda desigualdade do nível de transparência entre cidades do mesmo estado.

Tanto a análise dos dados do IGTA de cada município quanto das médias por regiões geográficas do estado aponta para uma tendência detectada em estudos anteriores: cidades com maior número de habitantes, que em regra possuem os melhores indicadores socioeconômicos, apresentam índices mais altos de transparência.

A análise dos valores do IGTA médio por faixa populacional dos municípios amostrados reforça ainda mais essa evidência (vide Tabela 9, p. 165). Na faixa populacional

de 10 mil a 20 mil habitantes, onde se encontra o maior número de cidades (102), o IGTA médio é de 38,2. Nos 91 municípios com mais de 20 mil até 500 mil habitantes, a média do IGTA sobre para 47,4. Já nos quatro municípios com população acima de 500 mil habitantes, o IGTA médio é de 81,8 – equivalente a mais que o dobro da média dos municípios menores.

A disparidade dos índices, quando analisadas as médias do IGTA das regiões geográficas, é ainda mais acentuada. Na região de Belo Horizonte, formada por 22 municípios, com o maior número de habitantes do estado e também com a mais alta população média (208 mil hab./mun.) a média ponderada do IGTA é de 80,0. Já a região de Teófilo Otoni, com o mesmo número de 22 municípios e a média populacional mais baixa (25 mil hab./mun.) a média ponderada do IGTA é de 33,8.

Como mostrado no Gráfico 27 (p. 165), os resultados apontam grande concentração de municípios (75,6%) com população de até 100 mil habitantes que apresentam IGTA abaixo de 50. Na faixa de tamanho populacional de até 20 mil habitantes, a proporção de municípios com IGTA abaixo da média sobre para 83,3%.

A relação entre o índice de transparência municipal e o tamanho populacional, associado a fatores socioeconômicos, é confirmada por diversas pesquisas acadêmicas referenciadas nesta dissertação (ARRUDA, 2016; ATHIOS, 2018; COELHO *et al.*, 2018; COMIN *et al.*, 2016; DIAS; OLIVEIRA, 2019; MARQUES, 2014; MICHENER; CONTRERA; NISKIER, 2017; MORAES JUNIOR, CARNEIRO; SILVA NETO, 2015; SELL *et al.*, 2018) e também por levantamentos oficiais, como o RNT/MPF e a EBT 360°/CGU.

É razoável deduzir que melhores condições de infraestrutura, de recursos materiais e humanos, sejam fatores facilitadores para a implantação de políticas mais efetivas de gestão de informação e transparência pública.

O peso do tamanho populacional nos critérios de cálculos de valores de repasses financeiros obrigatórios da União e dos Estados aos municípios, tais como Fundo de Participação do Município (FPM), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cota-parte do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) são fatores que interferem no volume de receita do município.

Municípios com o maior número de habitantes, em regra, dispõem de mais recursos. Estima-se que, atualmente, cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas provenientes repasses e de outras fontes externas à arrecadação própria (CANZIAN, 2019).

Uma contribuição relevante desta pesquisa, pelo ineditismo de sua abordagem, é aplicação da metodologia para avaliação da transparência ativa numa amostragem de municípios composta majoritariamente por cidades de pequeno porte. Até então, trabalhos publicados que adotam a mesma metodologia se restringiram a investigar a transparência ativa em grandes municípios, como o estudo organizado por Michener (2016), que mediu o IGTA das duas maiores cidades de cada um dos estados do Brasil.

A avaliação de transparência ativa da EBT 360°, embora com metodologia diferente, também se limitou a aferir a transparência apenas em municípios com mais de 50 mil habitantes, que no caso de Minas Gerais são 72 cidades, como visto no Cap. 3.

Outro subsídio importante deste estudo para a literatura é a apresentação de dados atualizados sobre o estágio de cumprimento da LAI e da transparência ativa nos municípios mineiros, já que a única pesquisa identificada no levantamento bibliográfico é de Filgueiras (2014), com dados relativos ao primeiro ano de vigência da lei, quando a sua aplicação ainda era incipiente.

O emprego da metodologia do PTP/FGV, baseada nos princípios de dados abertos, compatível com as exigências da LAI, também representa uma diferencial em relação a outros levantamentos, como o RNT/MPF. Ao levar em conta, na coleta e avaliação de dados disponíveis nas páginas principais ou em portais de transparência de prefeituras os oito princípios de dados abertos - completude, tempestividade, primariedade dos dados, processabilidade de dados legíveis por máquina, acessibilidade, não discriminação, formato não proprietário de dado e o uso licença livre – a metodologia permite aferir, além da mera disponibilidade de informações, o grau de dificuldade ou facilidade de acesso a elas, um elemento importante do conceito de transparência pública.

Mais do que um “*ranking* de cumprimento legal” este estudo apresenta um “*ranking* da transparência”, em sentido mais amplo. Para além de um *checklist*, limitado a verificar o cumprimento de determinados quesitos legais e divulgação de um rol mínimo de informações, como outros levantamentos, a metodologia avalia o funcionamento dos portais, de acordo os parâmetros dos princípios de dados abertos.

Este trabalho possui limitações, entre as quais o objetivo restrito de analisar a transparência na sua dimensão ativa, que é o conteúdo de informações disponibilizadas em sites, independente de solicitação. Michener *et al.* (2018) advertem sobre a possibilidade dessas informações, mediadas por gestores públicos, serem divulgadas de forma seletiva e “higienizada”.

A transparência passiva, que se dá através do atendimento de pedidos feitos pelos cidadãos, força servidores a atender demandas imprevistas, em prazo determinado pela LAI. Neste sentido, “representa um ‘teste mais exigente’ dos compromissos com o acesso à informação pública” (MICHENER *et al.*, 2018, p. 611). A transparência passiva em municípios de pequeno porte é uma lacuna importante a ser preenchida por novos estudos.

Outra limitação deste estudo, que também pode ser explorada através de pesquisas qualitativas, diz respeito à forma e conteúdo com que as informações são apresentadas. O art. 5º da LAI prevê que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011a).

Na prática, embora muitos portais divulguem o rol mínimo de informações exigidas pela legislação, com frequência as apresentam em formato e linguagem incompreensíveis para o cidadão com nível médio de instrução ou leigo em matéria de orçamento e finanças públicas. Mais do que disponibilizar dados completos, estruturados, primários, atualizados, acessíveis e livres de licença, transparência pública também pressupõe clareza, objetividade e capacidade de transmitir informações compreensíveis por amplas faixas a quem se destina.

A tradução de termos técnicos para a linguagem cotidiana, a explicação de programas e ações governamentais, bem como de nomenclaturas e códigos de prestação de contas, deve ser feita em linguagem que o público possa compreender (BRASIL, 2011b). Transparência pública ultrapassa a disponibilização e acesso às informações: é a possibilidade de compreendê-las, de serem divulgadas de forma completa, confiável, pertinente e oportuna (GRAU, 2005). Sugere-se a realização de pesquisas qualitativas para investigar

Ressalva importante é que não foi possível certificar a integralidade e a confiabilidade das informações divulgadas pelos entes públicos. Vale salientar também que os resultados encontrados refletem a situação do período em que os dados foram coletados, sendo comum a atualização de informações ou mesmo remodelação do portal de transparência, em virtude, por exemplo, da contratação de outra empresa prestadora de serviço.

Contudo, embora relevante, a capacidade econômico-orçamentária não é o único fator a ser levado em conta para analisar os índices de transparência ativa no município. Neste sentido, apesar da tendência de municípios menores, em regra, apresentarem índices mais baixos de transparência, é emblemático que entre os dez primeiros colocados no *ranking* do IGTA encontram-se cinco cidades com população inferior a 30 mil habitantes. Dentre elas,

Simonésia e Espera Feliz obtiveram o maior IGTA (96) de todos os municípios avaliados, empatados com a capital mineira.

A Tabela 8 (p. 161) mostra que os três primeiros municípios no *ranking* geral do IGTA, Belo Horizonte (com 2,5 milhões hab.), Espera Feliz (24.773 hab.) e Simonésia (19.528 hab.) estão posicionadas em 2º, 416º e 647º lugares, no *ranking* estadual do IDHM-2010 (ATLAS BRASIL, 2013), com índices de 0,810, 0,663 e 0,632, respectivamente. No IFDM (FIRJAN, 2016), estão em 14º, 836º e 772º lugares, no *ranking* estadual. Já no PIB *per capita* (IBGE, 2016) essas cidades ocupam as 68ª, 334ª e 668ª posições, no *ranking* estadual.

Em 2017, Belo Horizonte contabilizou receita de R\$ 10,1 bilhões, sendo 48,0% dessa receita oriunda de fontes externas. No mesmo ano, Espera Feliz teve receita de R\$ 55,8 milhões, com fontes externas equivalentes a 83,3%, e Simonésia, receita de R\$ 35,5 milhões, com fontes externas representando 95,1% de suas receitas (IBGE, 2019).

No outro extremo, encontram-se as três cidades que apresentam os piores índices no *ranking* do IGTA: Abre Campo (13.465 hab.); Campina Verde (19.738 hab.) e Novo Oriente de Minas (10.731 hab.), posicionadas em 523º, 203º e 842º lugares no *ranking* estadual do IDHM-2010, com índices de 0,654, 0,704 e 0,555, respectivamente. No IFDM, estão em 599º, 360º e 803º lugares no *ranking* estadual. No PIB *per capita* essas cidades estão em 447º, 147º e 806º lugares no *ranking* estadual.

Abre Campo teve receita de 32,1 milhões (90,7% em fontes externas); Campina Verde (19.738 hab.), de 51,1 milhões (78,5 de fontes externas) e Novo Oriente de Minas, com receita de apenas 23,2 milhões (95% de fontes externas).

Ainda que os resultados gerais desta pesquisa indiquem a tendência da maioria dos municípios de pequeno porte ser menos transparente, esses dados também revelam que alguns municípios pequenos, com indicadores sócio-econômicos baixos, ainda assim são avaliados com bons índices de transparência.

Ao mesmo tempo, mostram municípios de médio e grande porte, com melhores indicadores sócio-econômicos, mal avaliados no quesito transparência. Equivale dizer que o tamanho populacional ou os indicadores sócio-econômicos, isoladamente, não são fatores exclusivos que definem o grau de transparência municipal.

No entanto, a metodologia desta pesquisa não permite mensurar quais variáveis explicativas ou determinantes, nem a relação de causalidade entre elas que impactariam os baixos níveis do IGTA dos municípios avaliados. Também não possibilita tirar conclusões sobre a natureza dos entraves para a melhoria da qualidade dos portais de transparência, em

termos de conteúdo, abertura e facilidade de acesso aos dados governamentais disponibilizados.

Só através de estudos de natureza qualitativa seria possível investigar, por exemplo, as causas do fracasso do “Programa de Apoio à Transparência dos Municípios Mineiros – Programa Minas Aberta”, criado em 2003 pelo governo do Estado e em processo de interrupção. A ferramenta possibilitaria a racionalização e a padronização na divulgação, facilitando o acesso às informações municipais pelos cidadãos.

O baixo interesse dos gestores em aderir ao referido programa, mesmo sem qualquer ônus para os cofres municipais, coloca em xeque o argumento de que limitações financeiras, infraestrutura ou de recursos humanos seriam impeditivos para as prefeituras adequarem às exigências legais e melhorar a qualidade dos portais municipais de transparência.

Sugere-se a realização de pesquisas, como estudos de caso e análise em profundidade, para identificar fatores determinantes do nível de transparência das informações disponibilizadas nos portais municipais. As mencionadas ofertas gratuitas de soluções de *softwares* e treinamento de servidores, como da CNM e da Prefeitura do Rio Grande do Norte, por exemplo, indicam que a falta de recursos financeiros, tecnológicos e/ou humanos, não é o único fator determinante para os resultados verificados.

Estudo de Batista (2017), com base numa amostra de 1.559 municípios avaliados pela EBT/CGU, em 2015, e uso de modelos de análise de sobrevivência e um modelo Tobit, aponta fatores externos e internos com efeito significativo sobre a adoção e efetividade da LAI nos municípios.

Os resultados indicam “a proporção de outros municípios no mesmo estado que adotaram a LAI, a liderança estadual e a identificação partidária com o presidente” como fatores externos com efeito significativo sobre a adoção da LAI. “Os fatores internos com efeito significativo são a capacidade burocrática (efeito limitado), a qualidade da gestão fiscal e o associativismo”. Quanto à efetividade da LAI, a referida autora aponta os seguintes fatores com efeito significativo: “liderança estadual, proporção de municípios que adotaram a lei no mesmo estado, tempo de adesão e a qualidade da gestão fiscal (efeito limitado)” (BATISTA, 2017, p. 6).

A correlação de fatores partidários e políticos dos gestores com o grau de transparência municipal é um campo fértil a ser explorado por novas pesquisas.

Experiências bem-sucedidas em termos de promoção da transparência, como as avaliações e ações de assessoramento aos municípios, desenvolvidas pelo TCE/PE e TCE/RS,

permitem cogitar que o apoio institucional de órgãos estaduais também pode impactar significativamente o nível de transparência municipal.

Por outro lado, o desinteresse revelado pela baixa adesão dos gestores de prefeituras ao “Programa Minas Transparente”, criado com o objetivo de apoiar os municípios para o cumprimento das exigências legais de transparência pública, é um fenômeno que merece investigação.

Em termos gerais, embora os resultados das avaliações RNT/MPF e EBT 360°/CGU apontem para uma razoável elevação dos índices de transparência municipal, em nível nacional e também em relação aos municípios de MG, a presente pesquisa revela que – passados mais de sete anos de vigência da LAI – o IGTA médio dos portais avaliados (média simples de 41,0 e ponderada de 58,9), nível ainda muito baixo de transparência dos municípios mineiros.

Enquanto a média nacional de transparência dos governos municipais, na segunda avaliação do RNT é de 5,21, quando considerados apenas os municípios mineiros a média cai para 4,03 (a 8ª pior média estadual). Em relação à amplitude de notas, o IGTA dos portais das prefeituras de Minas oscila 92%, enquanto o RNT nacional varia da nota 10 (cinco municípios mineiros alcançaram a pontuação máxima) a zero (obtida por 74 cidades de Minas).

Em relação à transparência municipal, o *ranking* do IGTA permite a mesma conclusão em relação aos resultados do RNT: o panorama de MG reflete bem a situação brasileira: grande discrepância entre os índices de transparências dos municípios e uma média geral bem abaixo do Estado mais bem avaliado, Santa Catarina, cuja nota no RNT é de 8,24.

Mais de sete anos após o início de vigência da LAI, o IGTA dos municípios mineiros confirma o diagnóstico geral de baixa transparência ativa. A projeção estatística, baseada na amostra avaliada, da média de apenas 20% dos 377 municípios mineiros, com mais de 10 mil habitantes, com IGTA acima de 50% da pontuação máxima, é o indicativo mais forte que a maioria dos gestores municipais falhou no cumprimento dos requisitos mínimos de transparência.

Espera-se que os resultados desta pesquisa estimulem não apenas os administradores públicos a tomar iniciativas que facilitem e ampliem o acesso à informação, mas também cidadãos e entidades da sociedade civil organizada, a cobrarem ações por parte de seus representantes, pelo Ministério Público e pela Justiça, para que a legislação seja cumprida, bem como adotadas medidas efetivas, que revertam o quadro de opacidade que ainda marca as administrações de centenas de municípios do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- ACÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf): Brasil 2018– resultados preliminares**. São Paulo: Ação Educativa; IPM, 2018. Disponível em: <https://ipm.org.br/relatorios>. Acesso em: 10 jan. 2019.
- ACCESS INFO EUROPE (AIE); CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY (CLD). **Global Right to Information rating**. [2011]. Disponível em <https://www.rti-rating.org/country-data/>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- ACKERMAN, J. M.; BALLESTEROS, I. E. The global explosion of freedom of information laws. **Administrative Law Review**, v. 58, nº 1, p. 85-130, 2006.
- AIRES, J. ; SANTOS, S.. **Sempre foi pela família: mídia e políticas do Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2017.
- ÁLVARES, C. Pós-feminismo, misoginia online e a despolitização do privado. **Mídia & Jornalismo**. Coimbra, v. 17, n. 1, 2017.
- ARANHA, A. L. M. **Corrupção e governo local: uma análise dos municípios mineiros**. 2012. 208 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) -Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.
- ARAÚJO, X. M. B. **Governança pública: transparência nos portais eletrônicos de municípios tocantinos e goianos**. 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Unisinos, São Leopoldo, 2017.
- ARAÚJO, C. L. B.; MAIA, L. C. G. Gestão pública e governo eletrônico: estudo sobre sítios institucionais de prefeituras no Estado de Minas Gerais. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n. 10, p. 76-103, 2014.
- ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ARTIGO 19 BRASIL. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2015**. São Paulo, 2016.
- ARRUDA, C. E. G. **Transparência subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da Lei de acesso à Informação nos municípios brasileiros**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.
- ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de Transparência**. [2014]. Disponível em: <http://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- ATHIAS, L. Governança, transparência e usos de TIC nas administrações municipais. *In*: NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR; COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017 = Survey on the use**

of information and communication technologies in the brazilian public sector: ICT electronic government 2017. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.p. 61-74. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 10 maio 2019.

BAUHR, M.; GRIMES, M. **What is Government Transparency?** - New Measures and Relevance for Quality of Government. University of Gothenburg. 2012. Disponível em: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1418/1418047_2012_16_bauhr_grimes.pdf Acesso em: 20 jan. 2019.

BACON, Francis. **O progresso do conhecimento**. Campinas, Unesp, 2007.

BALDISSERA, J. F. *et al.* Transparência governamental: uma análise bibliométrica e sociométrica de periódicos internacionais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 23, n. 1, p. 3-27, 2018.

BARBETTA, P. A. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 9. ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2014.

BATISTA, C. L. **As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação**. TransInformação, Campinas, v. 22, n.3, p. 225-231, set./dez., 2010.

BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos**. Brasília, DF: ENAP, 2017.

BEGHIN, N.; ZIGONI C. (org.). **Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e subnacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil**. 1. ed. Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

BELLIX, L.; GUIMARÃES, C. B. S.; MACHADO, J. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2016, Madrid. **Anais [...]**. Madrid: ANEPCP, 2016.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M. ROVER, A. J. *Ranking* das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, abr. 2015.

BIANCHI, M.; VIEIRA, E.; KRONBAUER, C. Análise do grau de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de 50 mil habitantes. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 131-163, out. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRASIL. Constituição. [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jan. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 1 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política Nacional de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 maio 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm. Acesso em: 1 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9755.htm. Acesso em: 5 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm. Acesso em: 5 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011a. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 jan. 2018.2011b.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014b. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015c. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2018-2019/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **1º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto**. [2011c]. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>. Acesso em 01 abr 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei n. 12.527/2011**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2011d. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia de implantação de Portal da Transparência**. 1ª ed. Brasília: CGU, 2013e. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais**. 1ª ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2013f. Disponível em https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e check list**. 1ª ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2013b. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). [2013]. **Histórico**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013c. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portaria nº 277, de 7/02/2013. Institui o Programa Brasil Transparente. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 fev. 2013. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). [2018c]. **4º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto**. 2018c. http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-bplano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). 2018b. **Dia Internacional contra a Corrupção. Brasília, 12 dez. 2018b**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/acoes-da-cgu-retornam-r-7-23-bilhoes-aos-cofres-publicos-em-2018/dia-internacional-contra-a-corrupcao-2018-brasilia-final-press-kit.pdf>. Acesso em 21 maio 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). [2015]. **Escala Brasil Transparente - Avaliação 360º**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente: guia de orientações para os entes federados**. Brasília, 2018. Acesso em 10 fev. 2019. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/arquivos/guia-de-orientacoes.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente. Ranking de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (3ª ed.)**. [2015]. Recuperado de www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia. Acesso em 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os estados e entidades do Poder Público Federal**. 6ª Ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2019. Disponível em <http://www.acaoainformacao.gov.br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019d.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **O que é governo aberto**. [2016]. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). [2019]. **Operação Desvia: CGU, PF e Receita Federal combatem desvios na saúde em Barbacena (MG)**. [2019]b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2019/05/cgu-pf-e-receita-federal-combatem-desvios-na-saude-em-barbacena-mg>. Acesso em 21 maio 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portal da Transparência da CGU**. [2004]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em 20 ago 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Programa Brasil Transparente**. [2013a]. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em 10 set 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Programa de Fiscalização em Entes Federativos**. [2015]. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>. Acesso em 21 maio 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de Gestão – Exercício 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2018/relatorio-de-gestao-2018.pdf/view>. Acesso em 10 mar. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de pedidos de acesso e solicitantes – 2012/2019**. 2019c. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em 01 jun. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Resposta encaminhada por meio eletrônico, em 19/03/2019, a pedido de informações protocolo nº 75000284201989, feito através do e-SIC**. Diretoria de Transparência e Controle Social. 2019a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Resposta encaminhada por meio eletrônico, em 01/07/2019, a pedido de informações nº 75000908201968, feito através do e-SIC**. Diretoria de Transparência e Controle Social, 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Trabalhos premiados do 3º Concurso de Monografias da CGU (2008)**. Tema: Combate à corrupção internet e *accountability* um estudo sobre a acessibilidade às informações orçamentárias através do site Contas Abertas.

BRASIL. Empresa Brasileira de Comunicação. Agência Brasil. [2016a]. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-01/balanco-da-cgu-mostra-que-foram-desviados-r-2-bilhoes-da-educacao>. Acesso em 19 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **Fomento à transparência: catálogo de ofertas**. MFTCGU/Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). 2ª ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2016d.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **Coletânea de Acesso à Informação**. 3ª ed. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). **4º Plano de Ação Nacional em Governo aberto**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Brasileira de Transformação Digital - E-digital**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Estratégia de Governança Digital: Transformação digital - cidadania e governo**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Portal Brasileiro de Dados Abertos [2016c]. Disponível em: <http://dados.gov.br/pagina/sobre>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). **eMAG - Modelo de acessibilidade em governo eletrônico**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). [2015a]. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.br/ranking>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Prêmio Serzedello Corrêa 2011. Monografias vencedoras. **Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Correa, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança** - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **5 motivos para abertura de dados na administração pública**. TCU, Brasília, 2015b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública** - Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Ed., 2018a.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

CANZIAN, F. **70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas**. Folha de S. Paulo. São Paulo, 07 fev 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em 10 ago 2019.

CARDOSO, Luan Lopes. 2017. 124 f. **Transparência pública: análise em portais de transparência do poder executivo municipal do Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2017.

CHIZZOTTI, A. *et al.* **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: 24X7 Cultural, 2012.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br) **Cartilha acessibilidade na Web [livro eletrônico]**: Fascículo 2: benefícios, legislação e diretrizes da acessibilidade na Web. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). [2015]. **Princípios para governança e uso da Internet**. Disponível em: <https://principios.cgi.br/>. Acesso em 01 abr. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). [2003]. **Soluções em Gestão Pública: Urbem/CNM**. Disponível em: <http://urbem.cnm.org.br/>. Acesso em 10 set 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Balanco da CGU revela desvios de R\$ 2 bilhões da merenda escolar**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-01/balanco-da-cgu-mostra-que-foram-desviados-r-2-bilhoes-da-educacao>. Acesso em 21 maio 2019.

BURGARELLI, R. M. **Transparência governamental e accountability: uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo**. 2015. 68 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP), 2015.

CALVOSA, M.; SILVA, T.; KRAKAUER, P. Portais eletrônicos utilizados nos municípios fluminenses: análise das ações inovadoras. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, América do Norte, 12, ago. 2017.

CAMPOS, F.; CASTELAR, I.; SOARES, R. Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. **Nova Economia**, v. 28, n. 3, p. 879-911, 2018.

CEOLIN, A. C. *et al.* Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 1, n. 2, p. 42–59, 2016.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COELHO, T. *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 23, n. 75, maio/ago. 2018, p. 235-260.

COMIN, D. *et al.* A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [S.l.], v. 15, n. 46, p. 24-34, nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social**. Brasília, DF: CNMP, 2017.

CORRÊA, A. S. *et al.* Transparency and open government data: A wide national assessment of data openness in Brazilian local governments. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 1, p. 58-78, mar. 2017.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, dez. 2012.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-743, set. 2016.

CUCOLO, E. TCU aponta indício de pagamento indevido de 4,5 bi a servidor municipal e estadual. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/tcu-aponta-indicio-de-pagamento-indevido-de-r-45-bi-a-servidor-municipal-e-estadual.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: 10 out. 2019.

CUNHA *et al.* Transparência governamental na federação brasileira: Resultados heterogêneos motivados por diferentes capacidades de TI. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2015**. São Paulo: CGI.br, 2016. p. 75-82.

CUNHA FILHO, M. C. **Construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)**. 2019. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

CURTINOVI, J. Governo eletrônico e democracia digital: mapeamento de teses e dissertações sobre o uso da internet por órgãos públicos brasileiros a partir dos anos 2000. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, n. 12, p. 120-149, 2015.

DIAS, T. F.; OLIVEIRA, E. F. Transparencia, participación y colaboración: análisis exploratorio de la propuesta del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal - Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2016, Madrid. **Anais [...]**. Madrid: GIGAPP, 2016.

DINIZ, E. H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan. 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IDFM)**. [2018]. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 10 set. 2019.

FERREIRA, S. G.; ARAÚJO, É. Modernização da gestão: e-governo: o que ensina a experiência internacional. **Informe-SF**. Brasília, DF, n. 17, p. 46-79, ago. 2000. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16429>. Acesso em: 10 set. 2019.

FIGUEIREDO, V. S.; GAZONI, R. L. Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 130-143, maio/ago. 2016.

FILGUEIRAS, F. Difusão da política de acesso à informação e promoção da *accountability*: uma análise dos portais de acesso à informação nos municípios do Estado de Minas Gerais. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 9., 2014, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

FILGUEIRAS, F. (coord.). **O fortalecimento das instituições de *accountability* no Brasil**: relatório final. Belo Horizonte: UFMG, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/289344654_O_fortalecimento_das_instituicoes_de_accountability_no_Brasil. Acesso em: 10 set. 2019.

FOUCAULT, M.A **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and *accountability*. **Development in Practice**. v. 17, n. 4-5, p. 663-671, aug. 2007.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (FEAM). Núcleo de Geoprocessamento. **Regiões Geográficas Intermediárias de Minas Gerais**. 2019. [Mapa não publicado].

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Programa de Transparência Pública (PTP). **Metodologia de Transparência Ativa 2019**. 2019. Disponível em: https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/metodologia_ptp_fgv_ta_2019.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EADE-SP); Escola de Direito de São Paulo ED SP. **Projeto Democracia Digital**: panorama da transparência governamental no Brasil. São Paulo, 2015. v. 1.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, L. L. **Avaliação do programa de fiscalização de municípios pequenos e médios a partir de sorteios públicos sobre corrupção e mau uso de recursos públicos**. 2013. 77 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições SESC, 2018.

GOMES, W.; AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, v. 21, n. 2, abr. 2018.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). Controladoria Geral do Distrito Federal. Guia de Transparência Ativa. Brasília. 2019. Disponível em: http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/04/Guia_transparencia_ativa_2019-final.pdf. Acesso em 20 de nov. 2019.

GRAU, N.C. A Democratização da Administração Pública: os mitos a serem vencidos. *In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005. p. 13-60.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Editora Loyola, 2007.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HOSSEINI, M., SHAHRI, A., PHALP, K. Four reference models for transparency requirements in information systems. **Requirements Eng.**, v. 23, p. 251-275, jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente nos municípios e unidade da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2018**. Brasília, DF: IBGE. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticasnovportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Acesso em: 22 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades@: sistema agregador de informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil**. [2017]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 22 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de Geografia. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. Brasil, 2009.

INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Lei de Acesso à Informação completa 7 anos**. 2019. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/lei-de-acesso-a-informacao-completa-7-anos/#.XZAqRW5FzIU>. Acesso em: 21 ago. 2019.

INSTITUTO ETHOS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL; AMARRIBO BRASIL. **Avaliação da transparência nas capitais brasileiras: cidade transparente 2015**. Recife: Oxy Pesquisa, 2015.

JACQUES, F. V. S.; QUINTANA, A. C.; MACAGNAN, C. B. **Transparência em municípios da Região Sul do Brasil**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37, Rio de Janeiro. **Anais**[...]. Rio de Janeiro: ANPAC, 2013. p. 1-13.

JARDIM, J. M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, ano 46, v. 119, n.1, jan./abr. 1995.

KLITIGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LABORATÓRIO BRASILEIRO DE CULTURA DIGITAL; NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.BR). **Manual dos Dados Abertos: governo**.

2011. Disponível em:

http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf
Acesso em: 21 jun. 2019.

LENZI, F. C. *et al.* A transparência na administração pública conforme a Lei de acesso à Informação nos municípios de Santa Catarina. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, 2017.

LIMBERGER, T. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos: a experiência dos municípios gaúchos. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2651-2669, 2015.

LUIZ, Edson. Cidade pequena: corrupção grande. **UOL Notícias**, São Paulo, 2017.
Disponível em: <https://www.uol.com.br/noticias/especiais/cidade-pequena-corrupcao-grande-norte.htm#corrupcao-grande>. Acesso em: 19 maio 2019.

LUNKES, Rogério. *et al.* Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 7, n. 10, p. 88-108, 30 jun. 2015.

MACHADO, V. N.; MARQUES, S. B.; MACAGNAN, C. B. Nível de transparência da gestão pública das capitais brasileiras, segundo a Lei de Acesso à Informação, nas respectivas páginas eletrônicas disponíveis na Internet. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE E AUDITORIA: A CONTABILIDADE COMO FATOR DE TRANSPARÊNCIA*, 16., 2013, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, S. B. S. S. **Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul**: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI. 2014. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Unisinos, São Leopoldo, 2014.

MARTINS, P. L. **Acesso à informação**: um direito fundamental e instrumental. Rio de Janeiro: Acervo, 2011.

MEIJER, A.; Transparency. *In: BOVENS, M.; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 505.

MEIJER, Albert J.; CURTIND, Deirdre; HILLEBRANDT, Maarten. Open Government: connecting vision and voice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10-29, mar. 2012.

MELO, C. A. V. **Corrupção e políticas públicas**: uma análise empírica dos municípios brasileiros. 2010. 230 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília, DF: Unesco, 2009.

MICHENER, R. G.; BERSCH, K. Identifying Transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233-242, 2013.

MICHENER R. G. (org.). **Transparência local no Brasil**: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: FGV- Open Society Foundations, 2016.

MICHENER, R. G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul. 2018.

MICHENER, R. G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **WorkingPaper**, Rio de Janeiro, p. 1-30, 2017. Disponível em: https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

MICHENER, R. G; MONCAU, L.F. M.; VELASCO, R. **Avaliação de Transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Centro de Tecnologia e Sociedade, 2016.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46243, de 15/05/2013**. Institui o Programa de Apoio à Transparência dos Municípios Mineiros – Programa Minas Aberta. Belo Horizonte, 15 maio 2013. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46243&comp=&ano=2013>. Acesso em: 30 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG). **Nota Técnica nº 1/CGE/SGA/2019, de 18/03/2019**. Belo Horizonte, CGE-MG, 2019. Obtido através do e-SIC/MG, em 3 ago. 2019.

MINAS GERAIS. **Portal Minas Transparência**. [2014]. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 30 de ago. 2019

MIOT, H. A. Tamanho da amostra em estudos clínicos e experimentais. **Jornal Vascular Brasileiro**, v. 10, n. 4, 2011.

MOHALLEM, M.; RAGAZZO, C. E. J. (coord.). **Diagnóstico institucional**: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, 2017.

MORAIS, M. G. M.; GUERRA, L. C. B. Lei de Acesso à Informação: uma análise dos portais e sítios eletrônicos oficiais das prefeituras do RN. **Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 85-104, jan. 2016.

MORAES JUNIOR, D. N.; CARNEIRO, A. F.; SILVA NETO, J. M. S. Nível e *ranking* da transparência e acesso à informação dos municípios de Rondônia. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**. Brasil, v. 4, n.2, p. 47-64, jul./dez. 2015.

MOTA JÚNIOR, J. F. A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a cultura da transparência. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 28, n. 9, set. 2012.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR; COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017 = Survey on the use of information and communication technologies in the Brazilian public sector: ICT electronic government 2017**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 10 maio 2019.

OLIVEIRA, M. G. C. B.; RODRIGUES, K. F. Transparência em contas públicas no âmbito local no Brasil. *In*: MOHALLEM, M.; RAGAZZO, C. E. J. (coord.). **Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção** - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2017. p. 95-124.

OLIVEIRA, A. C; SANTOS, N. A. Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 13, 3-6 jun./2017, Belo Horizonte. *In*: **Anais [...]** Belo Horizonte: ANPCONT, 2017

OLIVEIRA, A. C; SANTOS, N. A. Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 13., 2017, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ANPCONT, 2017.

OLIVEIRA, M.M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2016.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP). **Declaração de Governo Aberto**. 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Projetos**. [2017]. Disponível em: <https://br.okfn.org/projetos/>. Acesso em: 30 nov. 2019.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (OKF). **About**. [2004]. Disponível em: <https://okfn.org/about/>. Acesso em: 18 ago. 2019.

OPENGOVDATA. **The annotated 8 principles of open government data**. [2005] Disponível em: <https://opengovdata.org/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Glossary of statistical terms**. 2007. Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474>. Acesso em: 4 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO). **As pedras angulares para a promoção de sociedades do conhecimento inclusivas**: acesso à informação e ao conhecimento, liberdade de expressão e ética na Internet global. Paris: UNESCO, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. [2015]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Model Inter-American Law on Access to Information**: AG/ RES. 2607 (XL-O/10). 8 jun. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/1nrf2hU>. Acesso em: 2 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 13 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Relatório sobre o Acesso à Informação na Região**. c2011. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=493&IID=4>. Acesso em: 13 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão**: o direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano. [S. l.]: OEA, 2013.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Glossary of Statistical Terms, 2007**. [2007]. Disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/>. Acesso em 7 fev. 2019.

PAIVA, C. P. R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPAD, 2009.

PERLINGEIRO, R.; DÍAZ, I.; LIANI, M. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). [2015]. **Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos**. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/sobre-o-itmpe>. Acesso em 09 ago. 2019.

PICCOLI, M. R.; MOURA, G. D.; LAVARDA, C. E. F. Nível de transparência dos municípios do Estado de Santa Catarina sob a ótica da Lei 12.527/2011 e eficiência na utilização das receitas. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**, Floriano, PI, v. 1, n. 2, p. 61-77, jul./dez. 2014.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

POLÍZIO JÚNIOR, Vladimir. **Lei de Acesso à Informação: manual teórico e prático**. Curitiba, Juruá, 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Política sobre divulgação de informações públicas**. New York: PNUD, 1997. Disponível em: <http://www.undp.org/idp/>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. [2013]. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 10 set. 2019.

PORTELLA, A.; CÔRTEZ, Q. Análise crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 3. p. 1090-1110, 2015.

POSSAMAI, A. J. **Dados abertos no Governo Federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade**. 2016. 313 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

POSSAMAI, A. J.; SOUZA, V. G. Transparência e dados abertos no governo federal: possibilidades e desafios a partir da Lei de Acesso à Informação. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*, 2., 2017, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: ANEPCP, 2017.p. 688-715.

POSSAMAI, A. J.; SOUZA, V. G. Lei de Acesso à Informação e dados abertos: possibilidades e desafios a partir da experiência federal. **Carta de Conjuntura**, Rio Grande do Sul, ano 27, n. 2, p. 9-10, fev. 2018.

PRADO, Otavio. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil**. 2009. 197 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e *smartcity*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 630-649, jul. 2018.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 6, n. 3, p. 151-158, jul. 2014.

RAUPP, F. M. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34-52, dez. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). **Avaliação dos portais do RS**. [2012]. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs. Acesso em 09 ago. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Acesso à informação na prática: orientações para prefeituras e câmaras**. 2ª. ed. – Porto Alegre: TCE/RS, 2018. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/orientacoes_gestores/acesso_informacao_pratica.pdf. Acesso em 09 ago. 2019.

RODRIGUES, K. F.; MICHENER, R. G. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], p. 303-315, out. 2018.

ROSA, M. M *et al.* A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 72-87, dec. 2015.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. Salvador/BA. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, 2007.

SALGADO, C. C. R.; AIRES, R. F. F. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de Lei de Acesso à Informação. **Perspectivas em Ciências da Informação**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 98-115, set. 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, M.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um *ranking* da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do Corede Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 6, n. 3, p. 239-247, jul. 2014.

SANTOS, M. P.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e prática de governo aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da Região Sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SANTOS, S. E-sucupira: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. **E-Compós**. V. 7, n. 11, dez. 2006.

SARLET, I. W.; MARTOS, J. A. M.; RUARO, R. L. **Acesso à informação como um direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

SELL, F. F.; SAMPAIO, G. L.; ZONATTO, V. C. S. *Accountability*: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 10, n. 4, p. 248-259, out./dez. 2018.

SCHEAFFER, R.L.; MENDENHALL, W.; OTT, L. **Elementary survey sampling**. Belmont (California): Duxbury Press, 1990.

SILVA, A. L. **Evidenciação de informações na página web de prefeituras municipais mato-grossenses: uma análise de aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação.** 2013. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -Unisinus, São Leopoldo, 2013.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 415-431, mar. 2019.

SILVA, M. C. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 3, n. 3, p. 94-113, set./dez., 2013.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. Direito à intimidade e à liberdade de informação jornalística após a EC nº. 45/04. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 4, n. 13, p. 187, abril/junho, 2006.

STAROSCKY *et al.* A transparência dos portais municipais sob a perspectiva da legislação brasileira: o caso de prefeituras em Santa Catarina. **Reuna**, v. 19, n. 1, 2014.

STIGLITZ, J. Transparency in government. *In*: WORLD BANK INSTITUTE. **The right to tell: the role of mass media in economic development.** Washington, 2002. p. 27-44.

SILVA, E. G. T.; SALINAS, N. S. C.; BRELÀZ, G. Índice de transparência: um estudo nos portais eletrônicos dos municípios mais populosos de Mato Grosso. *In*: CONGRESO DA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, 19., 2017, Santiago de Compostela. **Anais [...]**. Santiago de Compostela: AECA, 2017.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Diagnóstico de efetividade de pedidos via LAI para nível local e o impacto no controle social.** 2019. Disponível em:

https://www.transparencia.org.br/blog/wp-content/uploads/2019/05/Diagnostico_TdP_OT_LAI_2019.pdf. Acesso em: 9 ago. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018.** [2018]. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 9 ago. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The anti-corruption plain language guide.** 2009. Disponível em:

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide

UHLIR, Paul F. **Diretrizes políticas para o desenvolvimento e a promoção da informação governamental de domínio público.** Brasília, DF: Unesco, 2006.

U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER [2019]. **Glossary.** Disponível em: <https://www.u4.no/terms>. Acesso em 09 fev 2019.

UNITED NATIONS. **United Nations e-government survey 2008**: from e-government to connected governance. New York: UNITED NATIONS, 2008.

VALDEZ, G.; LUFT, R. Como fazer uma análise independente de portais de dados abertos governamentais? *In: FÓRUM DO SOFTWARE LIVRE*, 17.2016, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: FISL, 2016.

VIEIRA, A. P. S. *et al.* *Accountability* no Mato Grosso do Sul: um retrato a partir dos portais eletrônicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 292-302, out./dez. 2018.

VICENTE, E. F. R.; SCHEFFER, E. D. O. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança pública. **Universitas: Gestão e TI**, v.3 n. 2, p. 69-78, jul./dez.2013.

W3C BRASIL (org). **Cartilha de Acessibilidade na Web**: fasc. I – Introdução. Brasil: W3C, 2013. Disponível em: <https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>. Acesso em: 10 jan. 2019.

WELCH, E.; WONG, W. Global information technology pressure and government *accountability*: the mediating effect of domestic context on *website* openness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 4, p. 509-538, 2001.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *In: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE*,9., 1999, Durban, South Africa. **Anais[...]**. Durban, South Africa: IACC, 1999.p. 10-15, 1999.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./dez. 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, maio 2015.