



XVII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (XVII ENANCIB)

GT 05 – Política e Economia da Informação

NOVAS PESQUISAS NA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAIS BRASILEIROS

NEW RESEARCHES ON THE APPLICATION OF THE INFORMATION ACCESS ACT IN THE BRAZILIAN GOVERNMENT'S TRANSPARENCY PORTALS

Walisson da Costa Resende¹ e Monica Erichsen Nassif²

Modalidade da apresentação: Comunicação Oral

Resumo: Este artigo é derivado de uma pesquisa realizada nos vinte e sete portais de transparência pública dos governos executivos estaduais brasileiros em 2014, com o objetivo principal de determinar se estes portais estariam de acordo com as normas e recomendações estipuladas pela Lei de Acesso à Informação e pela Controladoria-Geral da União. Como o Ministério Público Federal, por sua vez, realizou pesquisas semelhantes em 2015 e 2016, após a divulgação destes novos dados foi possível realizar uma comparação entre as pesquisas, tanto em relação aos seus problemas iniciais, quanto em relação às metodologias utilizadas e os resultados obtidos. Na pesquisa realizada em 2014 foi utilizada uma metodologia qualitativa de análise para cada um dos vinte e sete portais de transparência de cada estado brasileiro, de acordo com critérios de conformidade pré-estabelecidos. Nas pesquisas realizadas em 2015 e 2016 pelo Ministério Público Federal foi adotada uma metodologia também qualitativa, porém na forma de um *check-list* de perguntas e respostas. Os principais resultados obtidos nas três pesquisas indicadas mostram que os portais de transparência pública governamentais dos estados brasileiros, na esfera do poder executivo, ainda não apresentam conformidade plena com aquilo que é estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União. Contudo, também ficou demonstrado que, com a adoção de medidas corretivas de caráter permanente

¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO.

² UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO.

há uma forte tendência que ao longo do tempo, estes portais tenderão à corrigir suas falhas e se tornem cada vez mais efetivos e transparentes.

Palavras-chave: *Lei de Acesso à Informação, Gestão da Informação, Transparência Pública, Portais de Transparência, Informação Pública.*

Abstract: *This article is derived from a survey conducted in the twenty-seven gates of public transparency of the Brazilian state executive governments in 2014, with the main objective of determining whether these portals would be in accordance with the standards and recommendations set forth by the Access to Information Act and the Comptroller General of the Union. as the Federal Public Ministry, in turn, conducted similar surveys in 2015 and 2016, after the release of this new data it was possible to make a comparison between surveys, both in relation to their initial problems, and in relation the methods used and results obtained. In the survey conducted in 2014 a qualitative analysis methodology for each of the twenty-seven portals of transparency of each Brazilian state, according to pre-established compliance criteria was used. In surveys conducted in 2015 and 2016 by the Federal Public Prosecutor's Office also qualitative methodology was adopted, but in the form of a checklist of questions and answers. The main results of the three surveys indicated show that the government portals of public transparency of the Brazilian states in the sphere of executive power, not yet have full compliance with what is stipulated by the Access to Information Act and recommended by the Comptroller General . However, it was also shown that, with the adoption of corrective measures of a permanent nature there is a strong trend that over time, these portals tend to correct their faults and become increasingly effective and transparent.*

Keywords: *Information Access Act, Information Management, Public Transparency, Transparency Portals, Public Information*

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Acesso à Informação Pública brasileira surgiu após discussões que se iniciaram ainda nos anos 90 e que se fortaleceram, no âmbito legislativo, à partir de 2003. Após vários debates e muitas adaptações, ela finalmente foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, transformando-se assim na Lei 12.527/2011.

A Lei de Acesso à Informação Pública determina, dentre outras coisas, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, o detalhamento de todas suas informações relativas à execução orçamentária e financeira. Essa demanda pode ser atendida pela criação dos portais de transparência, que são páginas *web* onde devem estar divulgados todos os dados governamentais abarcados pela Lei de Acesso à Informação Pública. Todos os entes federativos brasileiros são obrigados a seguir essa determinação de obrigatoriedade de divulgação eletrônica de informações, por meio dos portais de transparência, com a única exceção possível para esta determinação sendo aplicada aos municípios com menos de 10.000 habitantes (BRASIL, 2011).

Entre 2011 e 2013 cada ente federativo elaborou o seu portal de transparência de acordo com sua interpretação da lei. Isso abriu caminho para o fenômeno de “transparência *versus* opacidade”, quando informações semelhantes podem ser disponibilizadas de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro. A ideia de transparência, por si só, já é dicotômica, pois a afirmação de algo é transparente já implica na existência de algo que não é transparente, ou seja, que é opaco. Foi Jardim (1999) que refinou este conceito e criou a concepção do fenômeno em termos de um processo gradual, com degraus entre uma situação de total transparência e total opacidade. Surgem aqui os conceitos de informações “límpidas”, “translúcidas” ou “diáfanas”:

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente, ou seja, límpido e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente translúcido, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la (JARDIM, 1999, p. 51).

Considerando-se essas questões relacionadas aos conceitos de transparência e opacidade, em 2014, em minha pesquisa de mestrado, realizei a avaliação dos 27 portais de transparência governamentais estaduais brasileiros, dentro de critérios pré-estabelecidos pela Controladoria-Geral da União. Com os dados obtidos, foi possível, dentre outras conclusões, criar-se um *ranking* de transparência para estes portais de transparência estaduais, estabelecendo assim uma boa ideia de quais portais seriam “mais transparentes” e quais portais seriam “menos transparentes”. Este tipo de ranking já era feito, por exemplo, por algumas ONGs, como a ONG Contas Abertas e seu famoso “Índice de Transparência”, porém seguindo critérios metodológicos próprios.

Em 2015 o Ministério Público Federal, no âmbito das suas atribuições, iniciou um ambicioso projeto de melhorias no combate à corrupção, aumentando intensamente as rotinas de fiscalização, aprimorando os procedimentos utilizados em caso de denúncias e incentivando o contínuo debate social sobre o tema. Foi criado um portal específico para se tratar sobre o tema (<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br>) e também foi elaborado um *ranking* de transparência, à exemplo do que foi feito em minha pesquisa de 2014.

O objetivo desse artigo é, em primeiro lugar, levantar alguns dos problemas relativos à transparência nos portais de transparência governamentais brasileiros, para em seguida, comparar a pesquisa que realizei em 2014 com as pesquisas realizadas pelo Ministério Público Federal em 2015 e 2016, tanto do ponto de vista metodológico, quanto em relação aos resultados obtidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a UNESCO, o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da sociedade do conhecimento” (ANGÉLICO, 2012). O livre acesso à informação é, portanto, peça fundamental para o amadurecimento das instituições, dos estados democráticos, da sociedade organizada e dos direitos civis. Neste sentido, no período imediatamente posterior à segunda guerra mundial, com o advento da chamada “sociedade do conhecimento”, observou-se o surgimento, em vários países, de leis de acesso à informação, combinadas com a adoção de políticas de transparência. Essas leis e políticas vêm ao encontro das demandas da sociedade e também auxiliam os governos na manutenção de um pacto social coeso.

A existência de leis de transparência pública em governos democráticos é uma consequência natural do amadurecimento das suas respectivas sociedades. Angélico (2012)

verifica esse comportamento não somente em nações com alto desenvolvimento econômico-social, mas, também, nas sociedades ainda em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina.

No caso brasileiro, foi necessário, aproximadamente, um século para que as informações públicas deixassem de ser tratadas como um “caso de Estado” para serem tratadas como uma “obrigação do Estado”. Enquanto no “caso de Estado” as informações são tratadas como propriedade patrimonial do Estado constituído, que pode usá-las, retê-las ou descartá-las de acordo com os seus interesses, independentemente das vontades ou necessidades do cidadão, na abordagem “obrigação do Estado” as informações continuam sendo um patrimônio do governo, mas não podem mais ser usadas, retidas ou descartadas de acordo com a vontade deste ou daquele governante. Nesse caso, o Estado moderno encara o cidadão como um parceiro informacional, que tem não somente o acesso total à informação, mas também pode interpretá-la e dispor dela de acordo com os interesses sociais ou mesmo os seus interesses individuais. O cidadão passa da condição de tutelado para a condição de interpretante.

A Controladoria-Geral da União é o órgão brasileiro de referência no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação, e veio parametrizar todas as questões relativas à implantação apresentadas neste estudo. No caso específico dos portais de transparência, faltava ainda uma padronização do processo de implantação dos portais pelos diversos entes federativos. Essa padronização foi feita em abril de 2013, com a publicação do Guia de Implantação de Portais de Transparência. Este guia traz, de forma clara e simplificada, todos os principais requisitos técnicos e jurídicos para a criação de um bom portal de transparência governamental. Além deste guia, que é bem específico para o assunto, optou-se também por apoiar a pesquisa em outros referenciais teóricos relacionados ao tema que, para melhor organização, foram divididos em quatro eixos principais:

- Primeiro Eixo: A documentação oficial do governo brasileiro, especialmente a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a promulgação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011); a sua regulamentação (BRASIL, 2012) e os guias de implantação elaborados pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2013).
- Segundo Eixo: As relações entre a gestão da informação, a Lei de Acesso à Informação e os portais de transparência.

- Terceiro Eixo: Os autores referenciais encontrados na literatura científica brasileira, que tratam tanto dos conceitos de transparência e opacidade informacional (JARDIM, 1999) quanto da Lei de Acesso à Informação, em seu caso específico (ANGÉLICO, 2012).
- Quarto Eixo: Os estudos acadêmicos de gestão da informação e gestão do conhecimento, especialmente aquelas feitos por Davenport (1988), Terra (1999), Tomael *et.al.* (2001) e Choo (2003).

O primeiro e o segundo eixo formam parte do *corpus* documentário que oferece informações e evidências para a construção e reconstrução do contexto político e normativo de instauração e regulamentação da LAI. No que diz respeito ao primeiro eixo, ou seja, à documentação oficial sobre acesso à informação, em âmbito nacional e internacional, ele pode ser classificado como documentação primária, por tratar-se da documentação inicial e oficial construída para a enunciação e implementação da LAI.

O segundo eixo busca relacionar a Lei de Acesso à Informação com os portais de transparência e a gestão da informação. É um relacionamento que, apesar de ter uma percepção quase intuitiva (são tópicos de assunto assemelhado), ainda necessita de uma correlação formal. O primeiro aspecto importante é destacar a noção de informação por parte da sociedade e por parte dos agentes públicos. Como o acesso à informação para o Brasil dos anos 80 e 90 ainda era uma conceito distante, o cidadão que quisesse ter acesso a uma informação ou documento público nem sempre conseguia encontrar o canal adequado, ou nem mesmo sabia qual informação deveria solicitar. O órgão público, por sua vez, ainda entendia a informação como algo de sua propriedade, do seu setor de trabalho, como um bem exclusivo do estado. Quebrar essa percepção alienada da sociedade, e condicionar a informação como um bem público foi o primeiro desafio para implantação de uma cultura informacional de transparência. Os portais de transparência são ótimas ferramentas para a implantação dessas práticas de gestão informacional. Através deles o usuário final não precisa mais, por exemplo, passar pelo exaustivo processo de catalogar os dados em vários órgãos diferentes, organizá-los, eliminar campos obsoletos e fazer correlações. Além disto, os portais são agentes de democratização da informação, ao passo que permitem a consulta aos dados de forma impessoal, direta e imediata.

O terceiro eixo é a base deste referencial teórico, quando busca relacionar os autores que tenham trabalhado especificamente com lei de acesso e transparência pública. O primeiro

autor encontrado foi Jardim (1999) que já atentava para conceitos fundamentais como a relação entre transparência/opacidade do estado e a questão da *accountability*. O trabalho de Jardim (1999) complementou o conceito de *accountability* já utilizado por outros teóricos da democracia e das ciências políticas, e foi retomado por Angelico (2012), que também atentou para a necessidade de se promover a transparência da informação pública para que um governo possa ser considerado *accountable*. Isso define quando os cidadãos possam discernir se os governantes estão agindo no interesse da coletividade e, em caso negativo, possam ser apropriadamente sancionados. Do ponto de vista de gestão da informação pública como um bem igualmente público, cita-se a importância da informação no dia-a-dia das pessoas, comunidades e organizações. Esse tipo de informação precisa ser clara e objetiva o suficiente para atingir à todos os estratos da sociedade, independentemente do conhecimento técnico e instrução que esses estratos possuam. O governo, neste sentido, é um dos maiores provedores da informação decisória moderna.

O quarto eixo realiza uma análise comparativa dos dois planos de reconstrução estudados: o normativo-regulatório e o específico da disponibilização e divulgação da informação para sua acessibilidade. Busca trabalhar com autores já consolidados na área de gestão da informação e gestão do conhecimento. O primeiro autor que encontramos foi Davenport (1998) que em “Ecologia da Informação” trabalhou com aspectos interessantes acerca do comportamento cultural em relação à informação, a questão da cultura organizacional e também o uso da informação. Outro autor interessante é Terra (1999), que avalia os portais corporativos como instrumentos da gestão da informação. Inicialmente o autor trata dos problemas que surgem quando uma organização, seja ela qual for, torna-se uma gestora de informação e conhecimento, e precisa divulgar esse conhecimento para seus clientes ou usuários. A primeira alternativa nestes casos é quase sempre o portal corporativo. Tomael *et.al.* (2001) também tratam da avaliação de fontes de informação e a mensuração de seus critérios de qualidade. Por último, para falarmos sobre os temas da busca e da disseminação da informação podemos apontar Choo (2003) que, sobre a busca, já fala sobre as necessidades da informação por parte do indivíduo. A necessidade da informação pública não tem apenas um quesito “visceral”, como Choo (2003) argumenta, e não é somente um incômodo para o cidadão e para a sociedade. A partir de um determinado nível de refinamento político-social, a necessidade da informação e da transparência é formalizada pela sociedade e aceita pelo Estado como uma necessidade clara para a manutenção da governabilidade (ou *accountability*). Nesse momento, o indivíduo tem plena consciência da necessidade de buscar a informação.

3 METODOLOGIAS DE PESQUISA

A minha pesquisa, realizada em 2014, foi configurada como um estudo comparativo, à medida que buscou analisar aspectos específicos de cada portal, de acordo com parâmetros técnicos pré-definidos. Dado o grande número de portais de transparência pública brasileiros, que existem nos três poderes constituídos, e também nas esferas municipais, estaduais e federais, houve a necessidade de se realizar dois cortes metodológicos neste estudo, para que se tornasse viável a conclusão do mesmo.

O primeiro corte metodológico foi a distinção entre os três poderes do governo brasileiro, quando se optou por excluir os portais que fazem parte dos poderes legislativo e judiciário. Também foram excluídos todos os outros possíveis portais, como, por exemplo, os portais de transparência de ONGs ou empresas de capital misto, que são abarcadas pela Lei de Acesso à Informação, mas que, neste estudo, não teriam parâmetros de comparação claros entre si. O segundo corte metodológico baseou-se na divisão política do território nacional, que é uma federação composta por estados que, por sua vez, são compostos por municípios. A Lei de Acesso à Informação exige que haja a sua aplicação nos três níveis, ou seja, tanto no nível federal quanto no nível estadual e municipal. No nível municipal, de acordo com o IBGE, o Brasil possuía, em 2000, um total de 5561 municípios regulares (IBGE, 2014), sendo que, destes, 2871 possuíam mais de 10.000 habitantes, ou seja, estariam obrigados, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, a disponibilizar Portais de Transparência Pública. Mesmo com dados defasados, percebe-se que o número de Portais de Transparência Pública possíveis de análise, caso considerássemos todos estes municípios, inviabilizaria a conclusão deste estudo em tempo hábil. Optou-se, portanto, por excluir todos os municípios da federação, aplicando-se então toda a pesquisa apenas nos estados.

Combinando-se o primeiro corte metodológico - tipo de portal, em relação ao poder constituído - com um segundo corte - quantidade de portais nos três níveis federativos brasileiros - trabalhamos, portanto, apenas nos portais governamentais do executivo estadual dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. No total, foram analisados 27 portais de transparência pública. A coleta dos dados foi feita em ordem alfabética, por Estado da Federação, incluindo nessa listagem o Distrito Federal. Como o estudo é relativo aos Portais de Transparência em ambiente virtual, criados em função da Lei 12.527, todo o processo de coleta será feito através da Internet. Após a coleta dos dados, iniciou-se a verificação de conformidade destes dados em relação às principais recomendações da Controladoria-Geral da União, que foram publicadas no Guia de Implantação de Portal de Transparência

(BRASIL, 2013). Dos quinze requisitos exigidos e/ou recomendados pela Controladoria-Geral da União, e relativos aos Portais de Transparência, foram selecionados dez requisitos principais, dentro do critério de que seriam itens diretamente relacionados à gestão da informação e que, portanto, teriam correlação direta com este estudo. Os cinco itens restantes, os quais foram descartados, se relacionavam a aspectos excessivamente técnicos de operação, como a descrição detalhada dos requisitos de software necessários para a exibição de determinado tipo de informação, ou mesmo a recomendação de aplicação deste ou daquele ambiente computacional para criação e hospedagem dos dados. Os dez critérios selecionados foram os seguintes:

1. Nome do domínio
2. Registro no <http://www.contaspublicas.gov.br>
3. Existência de ferramenta de busca
4. Existência da seção “Fale Conosco”
5. Existência da seção “Perguntas Mais Frequentes”
6. Acesso livre
7. Acesso por outros sistemas
8. Acessibilidade
9. Característica da informação
10. Gravação de relatórios

No caso do Ministério Público Federal, a primeira pesquisa foi realizada entre os dias 08/09/2015 e 09/10/2015, sendo publicada em dezembro do mesmo ano, quando então os gestores responsáveis pelas irregularidades foram formalmente notificados com um prazo de 120 dias para se adequarem às normas previstas na Lei de Acesso à Informação. Em termos numéricos, para se ter uma ideia, o Ministério Público Federal emitiu mais de 3.000 recomendações para os entes federais que não estavam cumprindo suas obrigações legais. A segunda pesquisa foi então realizada entre os dias 11/04/2016 e 25/05/2016, e publicada em junho deste mesmo ano.

Em ambos os casos (tanto na pesquisa realizada em 2015 quanto na pesquisa realizada em 2016), os dados foram obtidos através do preenchimento de um *check-list* por parte dos representantes do Ministério Público Federal (MPF), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), da Controladoria Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União

(TCU), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), do Banco Central (BC).

Tanto os itens previstos no *check-list*, quanto os agentes que realizaram o procedimento, foram propositalmente idênticos nos anos de 2015 e 2016, para se manter a metodologia utilizada e tornar possível a comparação direta na evolução dos resultados obtidos. Os tópicos do *check-list* seguem a seguir:

1. O ente possui informações sobre transparência na Internet?
2. O site contém ferramentas de pesquisa de conteúdo que permitam o acesso à informação?
3. Há informações sobre a receita nos últimos seis meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?
4. As despesas dos últimos seis meses foram detalhadas?
5. Os portais apresentam dados completos de licitações e contratos nos últimos 6 meses?
6. Os portais possibilitam a emissão de relatórios?
7. Existe a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?
8. Existe possibilidade de envio de informações na forma eletrônica?
9. Existe possibilidade de acompanhamento das solicitações?
10. As solicitações eletrônicas são simples, ou seja, sem a exigência de identificação do requerente ou outras questões que dificultem ou impeçam o acesso à informação?
11. Os portais apresentam o registro da estrutura organizacional dos respectivos entes?
12. Os portais apresentam endereços e telefones com informações completas?
13. Há informações de remuneração individualizada por agente público?
14. Há informações detalhadas de despesas em nome de todos os favorecidos?

4 RESULTADOS OBTIDOS

Não obstante os critérios metodológicos adotados pelo Ministério Público Federal não se mostrarem exatamente iguais aos critérios adotados em minha dissertação, eles apresentaram vários pontos em que são similares. Vamos tratar, em primeiro lugar, dos resultados obtidos em minha pesquisa de 2014 e, em seguida, dos resultados nas pesquisas do Ministério Público Federal realizadas em 2015 e 2016. O espaço temporal entre as duas pesquisas (dois anos) demonstrou algumas alterações interessantes nos resultados obtidos.

4.1 RESULTADOS OBTIDOS EM 2014

O primeiro item é o “Nome do domínio”. Este item é de cumprimento obrigatório e determina que o Portal de Transparência Pública deve estar, no caso dos estados, no formato “uf.gov.br”. Como os estados brasileiros normalmente são identificados com seus nomes completos (por exemplo, o estado do Mato Grosso do Sul) ou através de suas iniciais padronizadas (por exemplo, a inicial “ms” para o estado do Mato Grosso do Sul), foram aceitos ambos os formatos. De todos os 27 Portais de Transparência avaliados, 5 portais não tiveram conformidade com este item, o que nos dá uma taxa de conformidade na ordem de 81%.

O segundo item é o registro no portal de contas públicas do Tribunal de Contas da União. Podemos verificar se um determinado portal de transparência está ou não cadastrado no <http://www.contaspublicas.gov.br> através da verificação do número de registro desse portal no site do Tribunal de Contas da União. Todos os portais de transparência pública estaduais avaliados estão representados no Tribunal de Contas da União, seja diretamente, seja através da representação do poder executivo do seu estado e possuem, portanto, registro válido no <http://www.contaspublicas.gov.br>. Nesse quesito a taxa de conformidade foi de 100% nos 27 portais de transparência pública avaliados.

O terceiro item trata das ferramentas de busca. A análise deste critério mostrou-se bastante complexa, quando comparada aos outros critérios. Esse comportamento se deu, em sua maior parte, em função das definições subjetivas determinadas pela Controladoria-Geral da União acerca do que seria uma boa ferramenta de busca. Discussões acerca da avaliação de fontes de informação, dentro de critérios de quais seriam critérios de qualidade, já foram apresentadas por Tomael *et.al.* (2001). No caso particular deste estudo, vamos definir uma boa ferramenta de busca como aquele sistema que contém ferramentas de pesquisa de conteúdo que permitam o acesso à informação de forma objetiva, rápida, indexada, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Os resultados mostraram que, dos 27 portais de transparência pública analisados, 13 estados foram classificados como “em conformidade” e 14 estados foram classificados como “em não conformidade”. Os estados que apresentaram conformidade foram Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Eles representam 48% dos estados brasileiros. Os outros estados, considerados “em não conformidade”, representam os 52% de opções restantes de classificação.

O quarto item trata da existência de uma seção “Fale Conosco”. A recomendação da Controladoria-Geral da União neste item é bem clara. O portal de transparência pública precisa ter uma seção “Fale Conosco” que possua telefone e e-mail de contato. Independentemente da simplicidade para o cumprimento deste quesito (divulgação do email e telefone de contato), foi alto o índice de não conformidade observado nos resultados. Apenas 9 portais de transparência pública atingiram a conformidade, ao exibirem o telefone e o e-mail para contato. Os estados que estão em conformidade foram Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Santa Catarina. Esse número representa 33% dos portais estudados.

O quinto item trata da existência da seção “Perguntas Mais Frequentes”. Esse critério permite uma avaliação mais direta, pois a recomendação da Controladoria-Geral da União é bem clara: deve haver uma seção de “Perguntas Mais Frequentes” nos portais de transparência pública brasileiros. Essa seção agiria como uma espécie de “manual do usuário”, pois selecionaria as dúvidas mais comuns na operação do portal. Dos 27 portais de transparência pública avaliados, 20 estão em conformidade com o recomendado pela Controladoria-Geral da União, representando 74% de conformidade.

O sexto item trata do acesso livre. Para avaliarmos este critério é necessário, antes de mais nada, uma distinção do que é chamado de “transparência ativa” e “transparência passiva”. A transparência ativa é a transparência promovida, por exemplo, pelos portais de acesso à informação pública. Ela é chamada de ativa, pois independe da solicitação específica de algum cidadão, devendo também ser completa e regularmente atualizada. Os governos estariam assim, por conta própria, obrigados à manter os cidadãos atualizados acerca de despesas orçamentárias, com pessoal, licitações, arrecadação de impostos, pagamento de fornecedores, etc. Já a transparência passiva é a obrigação que os governos tem de atender toda e qualquer solicitação, por mais específica que seja, desde que seja formalmente solicitada ao órgão correspondente e que não possua nenhum critério de sigilo de Estado que justifique uma negativa ao acesso. Neste caso, o cidadão precisa localizar, dentro do órgão governamental que possui a informação, um departamento responsável pelo SIC, ou Serviço de Informação. Entendidas essas diferenças, podemos observar que, no caso da transparência passiva, há a clara necessidade de identificação do requerente. Não há, contudo, em nenhum outro ponto da Lei 12.527 ou do decreto 7.724, uma redação que especifique se essa identificação é necessária e/ou obrigatória no caso da transparência passiva. Não há nenhum tipo de especificação de como devem se portar os Portais de Transparência Pública neste caso. A recomendação de que nenhuma identificação seja exigida aparece somente nas

recomendações de implantação publicadas pela Controladoria-Geral da União e, como se tratam de recomendações, não há a obrigatoriedade de cumprimento. Em resumo, os estados poderiam exigir a identificação para acesso aos portais mas, como isso não é recomendado pela Controladoria-Geral da União, este critério acabou sendo seguido por todos os Estados da Federação. Temos, portanto, nos 27 portais avaliados, um índice de 100% de conformidade para este critério.

O sétimo item trata do acesso por outros sistemas. O item “acesso por outros sistemas” especifica que o portal de transparência pública deve possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Os dados também precisam estar estruturados, ou seja, precisam ter algum tipo de organização mínima que permita à sistema automatizados classificá-los, diferenciá-los e ordená-los. Também precisam ser automaticamente legíveis por máquinas, independente da ação humana. Dos 27 portais de transparência pública avaliados, 20 foram classificados como “em conformidade” com o critério de acesso aberto recomendado pela Controladoria-Geral da União, totalizando 74% dos portais. Os outros 7 portais avaliados, representando 26% do total, não obtiveram a conformidade necessária. A não conformidade foi caracterizada por dois motivos principais: o formato de disponibilização dos dados e a capacidade de leitura automática das informações.

O oitavo item trata da acessibilidade. A recomendação da Controladoria-Geral da União no que diz respeito à acessibilidade determina que os portais de transparência pública devem adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Dos 27 portais de transparência pública avaliados, 16 portais - Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins - foram classificados como “em não conformidade”, por não apresentar nenhum tipo de informação ou recurso vinculado à acessibilidade. Isso equivale à 59% do total. Os outros 11 portais, que equivalem aos 41% restantes, apresentam pelo menos um recurso de acessibilidade presente. A diferenciação aparece no tipo e quantidade de recursos. Temos três portais - Mato Grosso, Pará e Rio Grande do Sul - que apresentaram apenas o recurso de múltiplas possibilidades de tamanho da fonte, o que possibilita ao usuário visualizar o conteúdo do portal em fontes de tamanhos diferentes, normalmente expandidos em relação ao formato padrão. Outros sete portais - Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo - apresentaram, além do recurso de visualização de fontes em vários tamanhos, o recurso de alto contraste, que disponibiliza o conteúdo do portal em um diagrama de cor diferenciado do diagrama normal, exibindo os caracteres totalmente brancos em um fundo

totalmente preto ou vice-versa. O último portal, que é o portal de informações do estado do Paraná, apresentou, além dos recursos acima citados, o recurso de navegação através de atalhos pré-definidos, acessíveis através de combinações de teclas, sendo assim considerado o portal mais completo nesse critério.

O nono item é o critério da característica da informação, que define que o site deve garantir a integridade e a autenticidade das informações disponíveis para acesso. A integridade é a propriedade de que a informação não foi modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental. Para se certificar-se da integridade de determinada informação, é necessário o acesso à fonte primária dessa informação. Já a autenticidade é a propriedade de que a informação foi produzida, modificada ou descartada por uma determinada pessoa física, órgão, entidade ou sistema. A autenticidade relaciona-se com a confirmação de autoria, a certificação e a originalidade da informação. Em portais de informação, a forma mais comum de assegurar-se a autenticidade de uma informação em meio eletrônico é a assinatura digital. Não há, contudo, uma forma efetiva de assegurar-se a integridade de todas as informações, pois grande parte das mesmas encontra-se em suporte físico (papel) ou está protegida pela confidencialidade (divulgação de dados pessoais). Neste estudo, nenhum dos portais apresentou requisitos mínimos de autenticidade, por não possuírem, em sua totalidade, nenhuma plataforma que gerasse chaves de segurança. Neste quesito, houve uma não conformidade de 100%. No caso da integridade, poderíamos também avaliar que houve 100% de não conformidade, pois nenhuma fonte primária da informação foi encontrada nos portais. Contudo, neste caso, há um aspecto que deve ser levado em conta. Considerando-se que todos os SICS correspondentes aos portais estejam em funcionamento, seria perfeitamente viável obter a informação correspondente, em sua forma primária, se houvesse alguma identificação da mesma no portal de transparência. Essa identificação poderia ser, como já citado, o número de uma nota de empenho ou o número do processo interno. São itens que possibilitam a localização da informação e que possibilitariam, pelo menos em essência, chegar-se à informação primária. Essa opção não exime o portal da necessidade de divulgação da informação primária, mas pelo menos permitiria ao cidadão o acesso à estas fontes.

O décimo e último item trata da gravação de relatório. O critério de gravação de relatório recomenda que os portais de transparência pública devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações. Essa funcionalidade é muito útil em diversos tipos de análises futuras. Pode ser utilizada, por exemplo, para o cruzamento de dados globais, tornando possível identificar cruzamentos lógicos entre informações. Em

tempos de vasta utilização de recursos computacionais automatizados, que conseguem trabalhar com enormes quantidades de resultados em formato eletrônico, torna-se uma característica extremamente importante. Dos 27 portais de transparência pública avaliados, 11 portais estão em conformidade com esta norma, representando assim 41% do total. Os portais em conformidade são os portais dos estados do Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Os 16 portais restantes, que representam 59% do total, apresentaram problemas que os deixaram fora da regra de conformidade.

4.2 RESULTADOS OBTIDOS EM 2015 E 2016

Os dados obtidos pelo Ministério Público Federal em 2015 e 2016 foram divulgados, no seu portal específico, de uma forma mais gráfica possível. Existe a possibilidade de obtenção dos dados de forma detalhada, mas a adoção de uma interface gráfica amigável tornou a visualização dos mesmos muito mais fácil. As notas obtidas no ranking do Ministério Público Federal seguem no quadro abaixo, que também mostra as notas obtidas na pesquisa de 2014:

Quadro 1 – Comparação de resultados entre estados

| RANKING 2014 - DISSERTAÇÃO MESTRADO | | RANKING 2015 - MPF | | RANKING 2016 - MPF APÓS NOTIFICAÇÕES | |
|-------------------------------------|------|---------------------|-------|--------------------------------------|-------|
| Espírito Santo | 9,00 | Espírito Santo | 10,00 | Espírito Santo | 10,00 |
| Pernambuco | 9,00 | Santa Catarina | 9,80 | Ceará | 10,00 |
| Distrito Federal | 8,00 | Mato Grosso | 9,50 | Rondonia | 10,00 |
| Minas Gerais | 8,00 | São Paulo | 9,20 | Alagoas | 9,80 |
| Piauí | 8,00 | Rio Grande do Sul | 9,00 | Goiás | 9,80 |
| São Paulo | 7,00 | Distrito Federal | 8,30 | Mato Grosso | 9,80 |
| Amapá | 7,00 | Paraíba | 8,30 | Tocantins | 9,80 |
| Goiás | 7,00 | Ceará | 8,20 | São Paulo | 9,70 |
| Rio Grande do Sul | 7,00 | Tocantins | 7,90 | Minas Gerais | 9,20 |
| Tocantins | 6,00 | Minas Gerais | 7,80 | Rio Grande do Norte | 9,20 |
| Alagoas | 6,00 | Rio Grande do Norte | 7,80 | Mato Grosso do Sul | 9,10 |
| Ceará | 6,00 | Maranhão | 7,70 | Pernambuco | 8,80 |
| Mato Grosso | 6,00 | Pernambuco | 7,50 | Paraná | 8,70 |
| Paraíba | 6,00 | Piauí | 7,20 | Rio de Janeiro | 8,70 |
| Paraná | 6,00 | Alagoas | 6,80 | Rio Grande do Sul | 8,60 |
| Rio de Janeiro | 6,00 | Goiás | 6,80 | Santa Catarina | 8,60 |
| Santa Catarina | 6,00 | Pará | 6,80 | Maranhão | 8,50 |
| Maranhão | 5,00 | Paraná | 6,10 | Pará | 8,30 |
| Pará | 5,00 | Rio de Janeiro | 5,90 | Sergipe | 8,10 |
| Rio Grande do Norte | 5,00 | Amapá | 5,80 | Piauí | 8,00 |
| Rondônia | 5,00 | Acre | 5,80 | Amapá | 8,00 |
| Sergipe | 5,00 | Sergipe | 5,70 | Distrito Federal | 7,60 |
| Acre | 4,00 | Rondonia | 5,20 | Amazonas | 7,50 |
| Bahia | 4,00 | Bahia | 5,00 | Paraíba | 7,30 |
| Mato Grosso do Sul | 4,00 | Roraima | 4,90 | Acre | 5,60 |
| Roraima | 4,00 | Amazonas | 4,60 | Bahia | 4,10 |
| Amazonas | 3,00 | Mato Grosso do Sul | 1,40 | Roraima | 3,80 |

Os tópicos 1, 2, 6, 7, 8, 10, 11 e 12 do check-list apresentado na página 10 são os que apresentaram a melhor correlação conceitual com as perguntas realizadas em minha pesquisa, pois eram perguntas que, apesar de serem formuladas de forma diferente, abordavam aspectos bem semelhantes. Isso permite que sejam comparados de forma quase direta.

Avaliemos, por exemplo, a situação da transparência do estado do Espírito Santo. Ela é a maior nas três pesquisas. Por sua vez, o estado do Amazonas aparece nas últimas posições nas pesquisas realizadas em 2014 e 2015, recuperando-se apenas após as notificações formais do Ministério Público Federal. Não é mera coincidência que os resultados obtidos tenham apresentado tamanho grau de similaridade.

O próprio Ministério Público federal faz questão de mostrar a evolução do ranking de transparência entre as pesquisas que realizou no ano de 2015 e de 2016, conforme podemos verificar na figura abaixo:

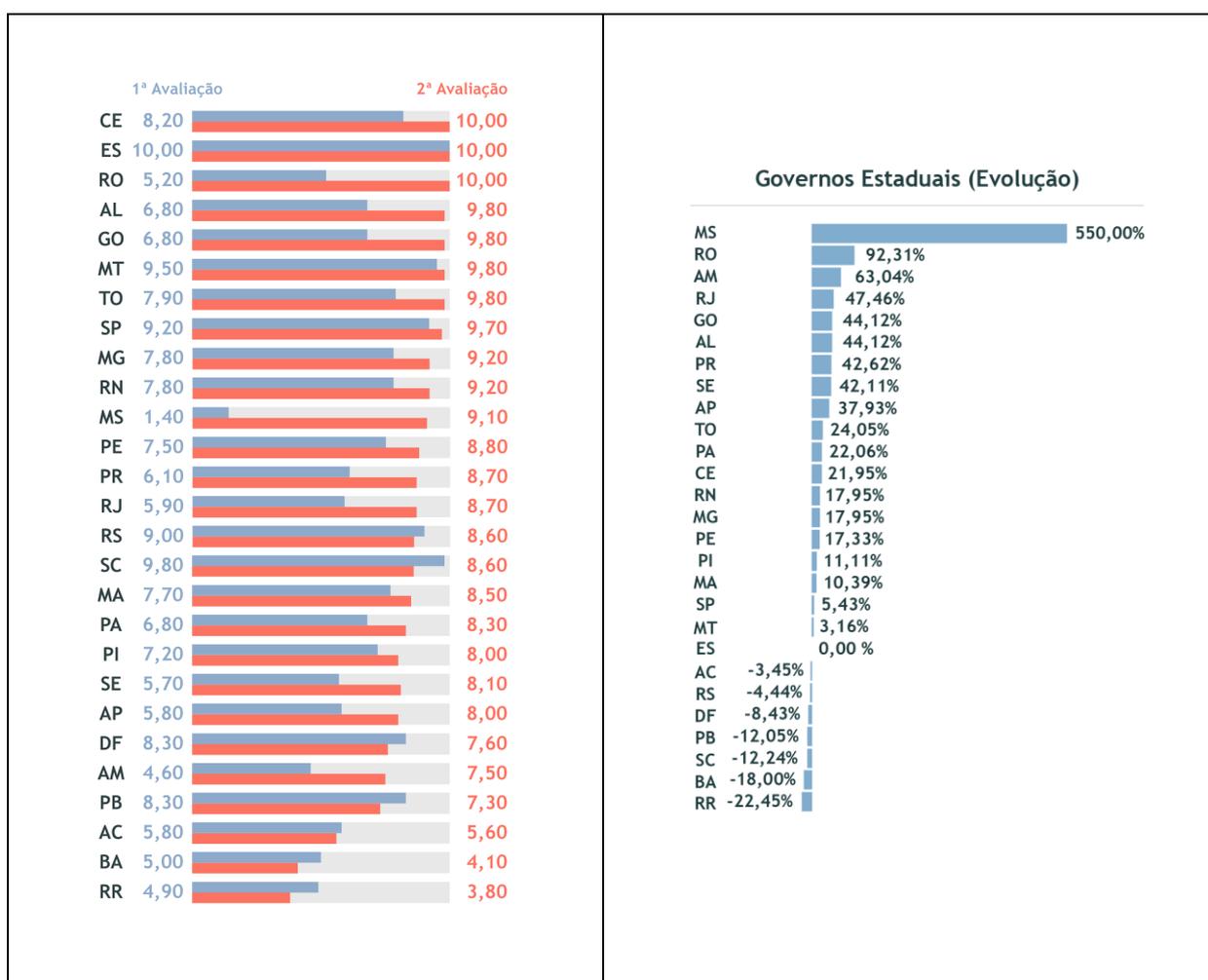


Figura 1 – Evolução da transparência

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que diz respeito aos objetivos propostos neste estudo, podemos dizer que, nas três pesquisas realizadas, os portais de transparência pública governamentais estaduais do poder executivo brasileiro não apresentaram ainda um pleno grau de concordância com aquilo que foi estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União. Constatamos que as deficiências encontradas na implantação destes portais, na forma de não conformidades, acabam criando zonas de opacidade informacional em um ambiente que deveria ser de transparência máxima. Por outro lado, é percebido que a atuação articulada dos órgãos de controle efetivamente melhora os portais de transparência e, conseqüentemente, os *rankings* de transparência. Uma atenção especial deve ser dada à adoção de um fluxograma claro e definido de ações, por parte do Ministério Público Federal, que fez com que o processo pudesse ser aplicado à diversos entes federativos, incluindo os municípios. Esse fluxograma pode inclusive, no futuro, ser aplicado à outros poderes, no sentido de se obter resultados ainda melhores.

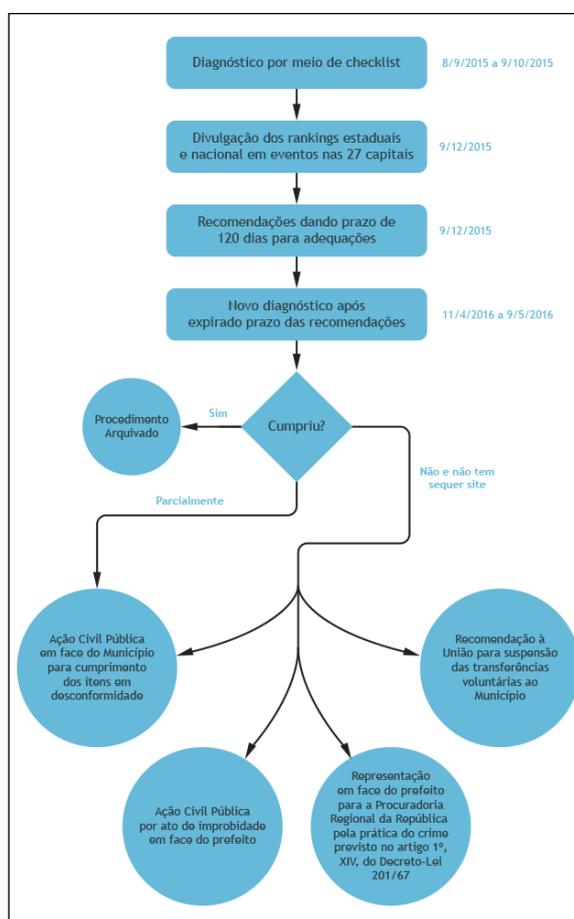


Figura 2 – Fluxograma de ação

Outra conclusão muito interessante é observada, no que diz respeito ao projeto do Ministério Público Federal, é que foi possível, em apenas seis meses, elevar em cerca de 33% o índice nacional de transparência, sem a necessidade de ajuizamento de qualquer ação judicial. Bastou apenas a cobrança feita em dois níveis (jurídico e político) para que os resultados sejam promissores. O simples instrumento político, na forma da exposição dos gestores (encontrar o erro e torná-lo público) mostrou-se extremamente eficiente.

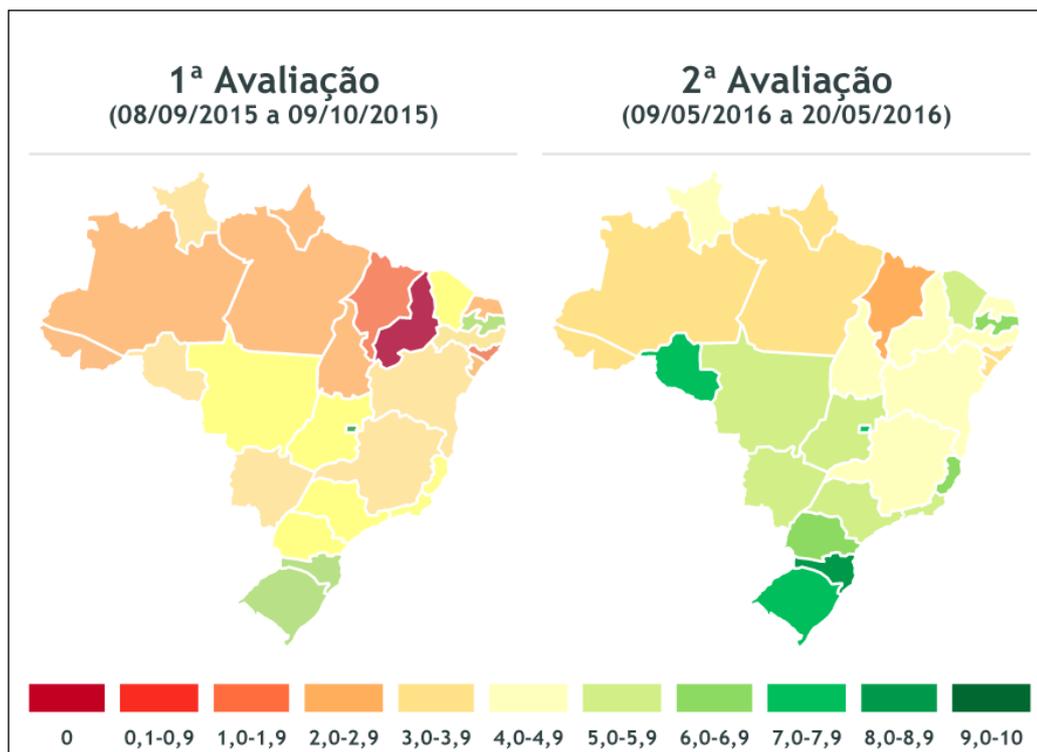


Figura 3 – Evolução da transparência nos estados

Tudo isto demonstra que é necessária não somente uma boa e clara legislação sobre o assunto da transparência pública, mas também a elaboração de critérios claros de análise e implementação, que podem ser auxiliados por abordagens metodológicas científicas robustas. Outro aspecto observado nestes novos estudos, e que não é menos importante, indica que, mantendo-se uma política de constante acompanhamento dos portais de acesso à informação pública pelos órgãos de controle (Ministério Público Federal, Controladoria-Geral da União, etc.), consegue-se não somente verificar a manutenção de bons portais como também o aparecimento de melhorias significativas, bem como a identificação de mudanças que, em vez de melhorar os portais, podem fazê-los regredir e perder alguns aspectos de sua efetividade.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ANGELONI, Maria Terezinha (Org). **Gestão do conhecimento no Brasil: casos, experiências e práticas de empresas públicas**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2008.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. A ciência da informação como ciência social. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 21-27, set./dez. 2003.

BRITO, Vladimir de Paula. **O papel informacional dos serviços secretos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais**. Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_TransparenciaAtiva_EstadosMunicipios.pdf> Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf> Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 26/08/2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Governo Federal. **Dados Abertos**. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dados-abertos>>. Acesso em 12/07/2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Brasília, DF: 2016. Disponível em <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em 20/07/2016.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**; tradução Eliana Rocha. São Paulo: Editora SENAC, 2003.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**; tradução Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Indicadores Sociais Municipais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm> Acesso em 24/09/2014.

INDICE de transparência 2014. **Contas Abertas**. 30/05/2014. Disponível em: <<http://indicedetransparencia.com/2014/05/30/es-pe-e-sp-sao-os-estados-mais-transparentes-do-brasil.>> Acesso em 30/05/2014.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999.

PAIM, Ísis (Org). **Gestão da Informação e do Conhecimento**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação / UFMG, 2003.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da informação: origem, evolução e relações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, p. 41-62, 1996.

SERRA, Afonso Celso da Cunha (Trad.). **Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

TAKEUCHI, H., NONAKA, T. **Gestão do conhecimento**; tradução Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TERRA, José Cláudio Cyrineu; BAX, Marcello Peixoto. Portais Corporativos: novo instrumento de gestão da informação. **Terra Fórum Biblioteca, 1999**. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/jcterra/portais-corporativos-novo-instrumento-de-gestao-da-informacao.>> Acesso em 07/10/2013.

TOMAEL, Maria Inês; CATARINO, Maria Elisabete; VALENTIM, Marta Lígia Pomim, JÚNIOR, Oswaldo Francisco de Almeida; SILVA, Terezinha Elisabeth. Avaliação de fontes de informação na Internet: critérios de qualidade. Paraíba: **Revista Informação & Sociedade: Estudos**, Volume 11, 2001. Disponível em: <[http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/293.](http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/293)> Acesso em 28/05/2014.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Acesso à informação governamental: estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2002.

VAITSMAN, Hélio Santiago. **Inteligência empresarial: atacando e defendendo**. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

WILSON, T. D. **Information Behavior: an interdisciplinary perspective**. Information Processing & Management vol. 33, n. 4, p. 551-572, 1997.