

TRANSPARÊNCIA LOCAL NO BRASIL

Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e
nas grandes cidades

Organizador
Gregory Michener

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons – Atribuição-Compartilha Igual 4.0 Internacional. Para acessar a licença jurídica completa, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.

Você tem o direito de:



Compartilhar – copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar – remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença. De acordo com os termos seguintes:

Atribuição – Você deve atribuir o devido crédito, fornecer o link para a licença e indicar se foram feitas alterações. Você pode fazê-lo como preferir, mas não de modo a sugerir que o licenciante endossa você ou o uso que fez da obra.

Compartilha Igual – Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições ao abrigo da mesma licença que o original.

Sem restrições adicionais – Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.

Agradecimentos

Os professores Gregory Michener (FGV-EBAPE) e Daniel Vargas (FGV CTS-Direito Rio) do Programa de Transparência Pública da FGV gostariam de expressar sua gratidão aos pesquisadores e estudantes que dedicaram meses para tornar este relatório uma realidade. Estes incluem os autores principais dos capítulos deste estudo: Filipe Kopp, Jonas Coelho, Homero Padilha, Rodolfo Pires, Marina Barros e Jamila Venturini. A orientação do coordenador de pesquisa Stefano Nunes foi instrumental para os pesquisadores ao longo do último ano. Agradecem também os assistentes de pesquisa Aline Rangel, Pedro Chagas, Giulia Costa, Gabriela Samico, Luisa Marcenal Longo, Felipe Saisse e Rafael Velasco, que fizeram contribuições significativas à pesquisa. O relatório conta também com as habilidades de edição de Juliana Kopp, Irene Niskier e especialmente Ana Paula Gomes Jelihovschi, além da proficiência computacional de Evelyn Contreras. As pesquisadoras Marina Barros e Jamila Venturini do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS), do DIREITO RIO, conceberam, executaram e escreveram a avaliação de monitoramento e recolhimento de dados pessoais a nível municipal, enquanto os pesquisadores Eduardo Magrini e Bruna Castanheira ajudaram a editar o relatório.

Várias pessoas auxiliaram com importantes orientações e contribuições logísticas. Gostaríamos de agradecer ao Professor Ricardo Cardoso Lopes por sua expertise com a contabilidade pública, que nos ajudou a elaborar a metodologia de transparência ativa. O designer Gustavo Diuana atendeu magistralmente às nossas necessidades gráficas. Pela ajuda com questões práticas, legais, logísticas e de marketing para o seminário e o projeto de pesquisa, os organizadores querem expressar apreço pelo apoio de Karla Costa Matos, Carla Savelli, Maria Cristina Vieira de Souza, José Paulo Sampaio, Rachel Daza e Raquel Rittmeyer.

Finalmente, tivemos a honra de ter o respaldo de várias instituições e pessoas importantes. Agradecemos o apoio da Open Society Foundations, especialmente Vonda Brown, Lauren Kimball e Ulises Ceja e aos palestrantes do II Seminário Nacional de Transparência Governamental: Transparência das Cidades e Estados. O Programa de Transparência Pública se beneficia do respaldo dos diretores de várias escolas da FGV, incluindo a FGV DIREITO RIO e seu Diretor, Joaquim Falcão, e a FGV-EBAPE, liderada pelo Diretor e Vice-Diretor, Flávio Vasconcelos e Alvaro Cyrino, respectivamente.

Gregory Michener

Professor Adjunto FGV-EBAPE
Coordenador do Programa de Transparência Pública, FGV

Índice

13 INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO

25 Capítulo 1 – AVALIANDO A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO NOS ESTADOS E NAS GRANDES CIDADES

25	1.1	Introdução
26	1.2	A Base Teórica de Avaliação
28	1.3	Metodologia
29	1.3.1	Avaliação das plataformas
30	1.3.2	Avaliação do gerenciamento da LAI
32	1.3.3	Avaliação da transparência ativa
34	1.3.4	Calculando a TranspaIrência Ativa
34	1.4	Resultados e Discussão
53	1.5	Resultados da análise das plataformas, transparência passiva e transparência ativa
55	1.6	Comparação dos resultados com outros rankings
59		Referências

61 CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL SOBRE POLÍTICAS DE GESTÃO DE TI E TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

61	2.1	Introdução
64	2.2	Contextualização
64	2.2.1	A proteção da privacidade no Brasil
65	2.2.2	Governo eletrônico e cidades inteligentes: novos desa os para a privacidade ?
69	2.3	Metodologia
70	2.3.1	Alteração metodológica: telefonema em substituição a recursos
70	2.3.2	Unidade de análise
71	2.3.3	Formulação das perguntas da avaliação
72	2.4	Resultados
76	2.4.1	Avaliação de resultados por pergunta
84	2.5	Discussão
85		Referências

87 CAPÍTULO 3 – TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE OFICIAL: GASTOS CRESCENTES E PRESTAÇÃO DE CONTAS

87	3.1 Introdução
89	3.2 Publicidade Oficial
90	3.3 Metodologia
93	3.4 Resultados
100	3.5 Discussões
103	Referências

105 CAPÍTULO 4 – TRANSPARÊNCIA E DESIGUALDADE NA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

105	4.1 Introdução
107	4.2 O Dever do Poder Público
109	4.3 Metodologia
109	4.3.1 Obtenção dos dados
109	4.3.1.A Transparência ativa
110	4.3.1.B Transparência passiva
111	4.3.1.B.i Recursos
112	4.3.2 Processamento das informações
112	4.3.2.A Compilando os dados
114	4.3.2.B Empecilhos e limitações
115	4.4 Resultados
115	4.4.1 Análise da Transparência
115	4.4.1.A Transparência Ativa
116	4.4.1.B Transparência Passiva
117	4.4.1.B.i Recursos
119	4.4.2 Análise da quantidade de funcionários e salários
119	4.4.2.A Profissionais contabilizados
119	4.4.2.B Médias salariais
122	4.4.2.C O Índice de Gini no funcionalismo público
125	4.5 Conclusão
127	Referências

**131 CAPÍTULO 5 – DINHEIRO PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS:
AVALIANDO A TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

131	5.1	Introdução
133	5.2	Importância e Relevância
133	5.2.1	Normas relevantes sobre o tema
135	5.2.2	A Importância da transparência das OSFLs
136	5.2.3	Exemplos de irregularidades em convênios
137	5.2.4	O valor agregado deste estudo
139	5.3	Metodologia
139	5.3.1	Unidades de análise
141	5.3.2	Avaliação
144	5.4	Resultados
146	5.4.1	Avaliação de transparência passiva
151	5.4.2	Avaliação da transparência ativa
161	5.5	Conclusão
163		Referências

**173 A CAMINHO DE UMA CONCLUSÃO: VONTADE POLÍTICA, LIDERANÇA
ADMINISTRATIVA E CAPACITAÇÃO**

173	6.1	Solicitando Respostas ao Silêncio
179		Referências

181 METODOLOGIA

191 ANEXO I

Índice de tabelas

- 29 **Tabela 1** – Entes federativos avaliados
- 35 **Tabela 2** – Avaliação dos decretos que regulamentam a Lei de Acesso à Informação
- 37 **Tabela 3** – Informações requeridas além dos parâmetros da lei ou do decreto federal
- 38 **Tabela 4** – Avaliação das plataformas de acesso à informação
- 42 **Tabela 5** – Avaliação de transparência passiva
- 53 **Tabela 6** – Avaliação de transparência ativa, passiva e da plataforma para solicitações
- 56 **Tabela 7** – Comparação dos resultados estaduais com outros índices e indicadores
- 57 **Tabela 8** – Comparação dos resultados municipais com outros índices e indicadores
- 70 **Tabela 9** – Cidades Seleccionadas
- 74 **Tabela 10** – Ranking dos municípios
- 91 **Tabela 11** – Listagem dos Municípios estudados
- 95 **Tabela 12** – Gastos em reais de alguns municípios de 2010 a 2015
- 98 **Tabela 13** – Resultado da análise das respostas
- 115 **Tabela 14** – Avaliação de transparência ativa dos estados e capitais
- 116 **Tabela 15** – Avaliação de transparência ativa dos tribunais de justiça dos estados
- 117 **Tabela 16** – Avaliação de transparência passiva dos tribunais de justiça e das capitais
- 119 **Tabela 17** – Número total de agentes analisados em cada ente
- 120 **Tabela 18** – Quantidade de cargos contabilizados após uniformização com nova nomenclatura
- 121 **Tabela 19** – Média salarial líquida de cada profissão nos entes entre os agentes analisados
- 124 **Tabela 20** – Índice de Gini da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos
- 136 **Tabela 21** – Fonte: Portal da Transparência
- 140 **Tabela 22** – Lista das cidades selecionadas
- 148 **Tabela 23** – Avaliação de transparência passiva do Poder Executivo em 2015
- 150 **Tabela 24** – Avaliação passiva Ministério, dividida por item do pedido de acesso à informação
- 153 **Tabela 25** – Avaliação da transparência ativa das OSFLs em 2015
- 160 **Tabela 26** – Ranking das OSFLs com as melhores avaliações em 2015
- 177 **Tabela 27** – Conclusões de ligações

Índice de gráficos

- 39 **Gráfico 1** – Avaliação de transparência passiva
- 40 **Gráfico 2** – Quantidade de entes federativos por nota
- 43 **Gráfico 3** – Nota estrutura organizacional dos estados
- 43 **Gráfico 4** – Nota estrutura organizacional dos municípios
- 44 **Gráfico 5** – Nota programas e ações dos estados
- 45 **Gráfico 6** – Nota programa e ações dos municípios
- 46 **Gráfico 7** – Nota despesas dos estados
- 46 **Gráfico 8** – Nota despesas dos municípios
- 47 **Gráfico 9** – Nota licitações dos estados
- 48 **Gráfico 10** – Nota licitações dos municípios
- 49 **Gráfico 11** – Nota convênios dos estados
- 50 **Gráfico 12** – Nota convênios dos municípios
- 51 **Gráfico 13** – Índice geral de transparência ativa
- 51 **Gráfico 14** – Índice geral de transparência ativa
- 52 **Gráfico 15** – Índice geral de transparência ativa
- 52 **Gráfico 16** – Índice geral de transparência ativa
- 73 **Gráfico 17** – Prazo médio de resposta geral
- 96 **Gráfico 18** – Gasto em Reais com publicidade, com os dados de 2013, 2014 e 2015
- 97 **Gráfico 19** – Gasto com publicidade em relação ao orçamento municipal e à população
- 117 **Gráfico 20** – Taxa de resposta aos pedidos e precisão das respostas
- 137 **Gráfico 21** – Verba destinada a entidades sem fins lucrativos
- 145 **Gráfico 22** – Transferências mensais para OSFLs selecionadas em 2015
- 146 **Gráfico 23** – Fonte: Portal da Transparência CEPIM em 2015
- 147 **Gráfico 24** – OSCs Impedidas em 2015 - por ministério
- 152 **Gráfico 25** – Recursos destinados em 2015 às OSFLs pesquisadas
- 175 **Gráfico 26** – Resultados globais do relatório: solicitações
- 175 **Gráfico 27** – Resultados globais de solicitações para municípios
- 175 **Gráfico 28** – Taxa de precisão municipal proporcional às respostas recebidas

Introdução e Apresentação

Qual o nível de transparência dos governos estaduais e municipais no Brasil? Será que os governos utilizam o dinheiro do contribuinte respeitando os direitos e interesses dos cidadãos brasileiros? O presente relatório explora tais questões às vésperas das eleições municipais de 2016 em um país onde o Estado de Direito, a responsabilidade fiscal e a transparência passam por uma intensa transformação (ALSTON et al., 2016; MICHENER, 2015b; MICHENER; PEREIRA; MELO, 2013; PRAÇA; TAYLOR, 2014).

Essa transformação – caracterizada pelo aumento expressivo de iniciativas em transparência e melhora na coordenação e aplicação das leis pelas instituições fiscais – vem ocorrendo principalmente no nível federal. Mas, e o nível local? Nossas necessidades diárias são locais, não federais. Mais ainda, o governo local no Brasil é geralmente considerado fraco tanto em capacidade administrativa quanto em parcialidade jurídica em relação às instituições federais.

Apesar da importância e deficiências da governança local, as avaliações sistêmicas subnacionais de transparência são relativamente raras (exceções incluem GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012; ARAUJO; TEJEDO-ROMERO, 2016; MANOHARAN, 2011; SOL, 2013).

No Brasil, os poucos são os estudos acadêmicos existentes concentram-se em abordar o nível estadual (exceções incluem FIGUEIREDO; GAZONI, 2016; LUNKES et al., 2015; MATOS et al., 2013; STAROSCKY et al., 2014). As iniciativas para medir e avaliar transparência frequentemente focam mais no apelo midiático do que na produção de pesquisas acadêmicas. Embora a transparência seja medida por meio de vários indicadores¹ – no nível do estado, medida pelo Ministério Público, e no nível do município, pela Controladoria Geral da União (atualmente Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle) – o presente relatório oferece aprofundamento teórico e rigor metodológico, diferenciando-se dos demais.

Primeiramente, o relatório investiga a transparência com o objetivo de avaliar se a governança local é uma questão pública, como a palavra ‘república’ (*res publica*) sugere, como é previsto pela Constituição brasileira e como é indicado pela lei de Acesso a Informação Pública (LAI – 12.527). São apresentadas análises de transparência ativa e passiva, plataformas de informação aos cidadãos, decretos regulamentares e até mesmo as respostas que os funcionários públicos fornecem quando recebem telefonemas sobre solicitações não atendidas. A respeito das unidades de análise, todos os capítulos buscam

avaliar as duas maiores cidades de cada estado. Além de avaliar a transparência, o relatório centra-se na análise de políticas particulares, administrativas e públicas, no nível subnacional. Resumidamente, os capítulos avaliam qual o tipo de informação fornecida pelos governos locais sobre como policiam, monitoram e coletam dados sobre seus cidadãos, como gastam dinheiro para fazer propaganda de suas causas, como remuneram funcionários, e como o governo federal e os seus parceiros locais do terceiro setor são responsáveis por grandes despesas de dinheiro público na forma de convênios.

Ao invés de exaustivo e com foco exclusivo na coerência temática, este relatório é uma investigação multidisciplinar sobre transparência subnacional, assunto um tanto negligenciado. O governo local e seu compromisso com a transparência representam um terreno fértil para a pesquisa acadêmica aplicada, principalmente pela existência de inúmeros paradoxos não explorados que cercam os desafios da conformidade. Em seguida, são detalhados três desses paradoxos e um breve resumo de cada capítulo do relatório.

¹ <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>; <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>>

Três Paradoxos da Transparência Local

Muitas vezes descrito como o “oxigênio da democracia”, a transparência e as leis de acesso à informação pública desempenham um papel fundamental no estabelecimento das condições necessárias para a prestação de contas governamentais e na participação dos cidadãos nos assuntos do Estado. É uma força de profissionalização e disciplina: um lembrete constante para os funcionários públicos sobre quem e como devem servir. Servir bem é um dever; os cidadãos dependem de serviços eficazes do governo no seu dia a dia, ou seja, precisam de segurança, educação, saúde e saneamento.

No entanto, o presente estudo destaca que os governos municipais e estaduais não estão dispostos ou são capazes de tornar público quão bem desempenharam seu trabalho. Ainda, destaca-se a baixa adesão à transparência, esta que pode ser resumida em três paradoxos que circundam a transparência do governo local.

Localmente desinformados

Considere a afirmação de que “a quantidade e qualidade das informações que recebemos sobre os nossos governos é muitas vezes inversamente proporcional ao grau de influência que eles exercem sobre nossas vidas”. Um primeiro paradoxo é que os cidadãos tendem a ser “localmente desinformados”. A po-

lítica federal é notícia, mas são os governos locais que compõem nosso dia a dia. A eficácia e eficiência de nossas escolas, segurança, saneamento, assistência médica preventiva e espaços de lazer, entre outros serviços essenciais, são amplamente determinadas a nível local. Entretanto comparado com o governo federal, pouco se escreve sobre os governos locais, tanto na academia, como na mídia. Além disso, a qualidade da mídia local permanece sob suspeita por questões de independência, particularmente em locais menores. O presente estudo dedica-se indiretamente a esta questão, por meio da análise da transparência na publicidade oficial do governo.

Opacidade local

Um segundo paradoxo trata da opacidade local e da transparência longínqua. Governos fisicamente próximos dos seus cidadãos deveriam naturalmente ser mais abertos. No entanto, estudos preliminares indicam uma relação inversa entre os níveis de governo e graus de transparência, mediada por níveis de desenvolvimento político e econômico. Analisando os dados de avaliações de transparência no mundo, os resultados sugerem que os governos locais tendem a ser mais transparentes do que os governos centrais nos países avançados democraticamente (veja, por exemplo, LAMBERT, 2013), enquanto o oposto é verdadeiro em democracias

menos avançadas. Por exemplo, uma grande auditoria realizada nas cidades, províncias, e no governo federal no Canadá encontrou índices de transparência municipal muito maiores do que os encontrados no nível federal (VALLANCE-JONES; KITAGAWA, 2015, p. 39–42). Diferentemente, as avaliações e pesquisas realizadas no Brasil e em toda a América Latina por pesquisadores da FGV – incluindo o presente estudo – mostram que as cidades geralmente tendem a apresentar níveis mais baixos de transparência em comparação aos governos federais (MICHENER, 2015c; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014). O governo federal do Brasil, por exemplo, exhibe ainda maior cumprimento das normas de transparência do que o seu equivalente no Canadá.

Dada a importância da governança local, o paradoxo da opacidade local se impõe como um dilema para a transparência no Brasil. Uma das questões mais importantes se refere à transparência ser mais fraca localmente em função da falta de vontade política ou por falta de capacidade administrativa. Em outras palavras, a baixa adesão à transparência no nível local é resultado de falta de capacitação ou de uma evasão política sistemática? De todo modo, esta é uma questão do “ovo ou galinha” na qual a liderança tende a ser um determinante crítico (BLANTON, 2003; SZEKELY, 2007; WORTHY, 2010). Trata-se de um tema intrincado, o qual é revisitado na conclusão do relatório.

A vulnerabilidade de ser transparente

O último paradoxo a ser discutido pode ser denominado o “paradoxo da vulnerabilidade”. O paradoxo deriva das repercussões públicas das avaliações de transparência, dado que governos mais transparentes – e, portanto, que fornecem mais informações – tornam-se, pela sua própria transparência, mais suscetíveis ao escrutínio político e à crítica. Em outras palavras, a pesquisa em política com base em dados do governo provavelmente apresenta avaliações críticas de governos mais transparentes, simplesmente porque há mais informações sobre a qual basear suas críticas. Por que este paradoxo é particularmente relevante para os governos locais? Em um país como o Brasil, onde o governo federal se esforça para transmitir uma imagem internacional de progresso, o benefício de ser transparente é maior do que o custo de ser percebido como opaco (MICHENER, 2015b). Logo, o governo federal aceita avaliações de transparência e suas repercussões como inevitáveis. Entretanto o cálculo é diferente para os governos locais, considerando a passividade dos cidadãos e uma mídia domesticada. Um governo local politicamente racional pode achar vantajoso ignorar obrigações legais de transparência, especialmente quando nenhuma instituição supranacional ou local age como um mecanismo de controle.

Neste contexto, a necessidade de maior execução e avaliação da transparência local torna-se imperativa. A prio-

ridade máxima deve ser a de promover maior padronização e controle universal, como exemplificado pelo Instituto Nacional de Acesso a Informação do México (INAI). O INAI é uma entidade autônoma, centralizada, e representada em toda federação do México. O instituto é responsável por implementar, promover e aplicar a política em todos os níveis de governo e em todos os poderes, incluindo partidos políticos e empresas estatais. Dado que o Brasil provavelmente não irá adotar uma INAI tão cedo, uma alternativa seria a de conferir maiores responsabilidades de supervisão e execução para o Ministério Público. Seja qual for o caminho a seguir, o dilema da transparência local não pode ser ignorado, especialmente em um país que enfrenta problemas de coordenação e eficácia de políticas, corrupção e ineficiência – problemas esses que podem ser melhorados com maiores níveis de transparência.

O relatório a seguir está estruturado em cinco capítulos, os quais enfatizam um nível insatisfatório de cumprimento das normas de transparência local e federal no Brasil. Os capítulos estão estruturados como segue.

Cápítulo 1 – Avaliando a transparência das grandes cidades e dos estados

O primeiro capítulo busca avaliar a adesão dos governos subnacionais à Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) em três dimensões: transparência ativa, transparência passiva e decretos regulamentares. A avaliação de transparência ativa é realizada com base na análise das obrigações derivadas do Artigo 8º dessa lei (LAI - 12.527/2011) que determina a atualização dos sites dos órgãos públicos das cidades e estados, os quais devem apresentar vários dados de interesse público. A análise de transparência passiva é feita através de solicitações de acesso à informação que visam entender a implementação da LAI. Finalmente, são avaliados as Plataformas de Solicitação de Informação Pública e os decretos que regulam a LAI nas diferentes jurisdições subnacionais.

Para alcançar o objetivo do presente estudo, foram utilizadas três metodologias desenvolvidas nos últimos três anos pelo Programa de Transparência Pública da FGV (PTP-FGV). A primeira, a medida de transparência ativa, tem base nos oito princípios representativos da qualidade da transparência. Essa metodologia utiliza uma lógica de condições necessárias e suficientes, método melhor adaptado para avaliação de políticas que os índices compostos (MICHENER, 2015a). Os oito princípios utilizados para avaliar a transparência

ativa incluem: completude, tempestividade, primariedade dos dados, processamento automático, acessibilidade, não discriminação, não propriedade dos dados e o tipo de licença que rege os dados (veja o anexo). A avaliação de transparência passiva inclui o cálculo da taxa de resposta, a taxa de precisão da resposta e o tempo de resposta em dias para cada solicitação enviada às unidades investigadas. Finalmente, a avaliação das plataformas de informação considerou a facilidade de enviar um pedido: a comunicação na plataforma, logins e recibos, e barreiras para o acesso.

Os resultados foram muito heterogêneos, sugerindo que ainda há muito progresso a ser feito. A maioria dos governos não cumpre as obrigações legais, obtendo nota média de 36,45% na avaliação de transparência ativa. Uma parte significativa do baixo desempenho das entidades nas avaliações de cumprimento da LAI foi influenciada pela baixa conformidade às questões fundamentais da legislação, tal como a disponibilização dos valores contratados e pagos das licitações. Por outro lado, os resultados também mostram que quando um governo municipal conta com um funcionário ou uma unidade responsável por receber as solicitações de informação, a taxa de precisão das respostas é significativamente alta.

Cápítulo 2 - Avaliação de transparência municipal sobre políticas de gestão de Tecnologia da Informação (TI) e tratamento de dados pessoais

O segundo capítulo apresenta os resultados da investigação sobre a transparência dos municípios brasileiros com relação a suas políticas de gestão da informação e o tratamento de dados de seus cidadãos. Além disso, o estudo avalia a implementação de novas tecnologias de monitoramento e vigilância nos espaços urbanos.

O crescimento da população urbana traz uma série de desafios para a gestão pública em setores como mobilidade, sustentabilidade, segurança, acesso à educação e saúde, entre outros. No Brasil, a agenda internacional de otimização da gestão pública por meio do uso de novas tecnologias esteve associada à realização de megaeventos que impulsionaram o desenvolvimento de iniciativas de cidades inteligentes, principalmente nas áreas de segurança pública e defesa civil. Essas propostas são acréscimos relevantes às iniciativas do governo relacionadas a novas tecnologias. A tendência nesse contexto é, portanto, de uma maior coleta de dados possibilitando que os cidadãos estejam mais integrados e sejam mais participativos nas tomadas de decisão e do funcionamento dos serviços públicos.

A avaliação consistiu no envio de seis perguntas diferentes a 43 municípios,

ou seja, 258 pedidos de acesso à informação. As perguntas continham temas relativos à gestão de TI dos municípios, às regulamentações de privacidade, sigilo, segurança e acesso à informação, às políticas de monitoramento e policiamento bem como detalhes orçamentários relativos a compra de materiais específicos e às atividades do governo do município por meios eletrônicos e pelo uso de ferramentas de web analytics.

Das 258 solicitações, 134 foram respondidas, o que corresponde a uma taxa de resposta de 52%. Dos retornos recebidos, 80 respostas foram avaliadas como adequadas, ou seja, a informação prestada pela prefeitura era relevante em 31% dos casos.

A avaliação geral das respostas aponta para um despreparo do município no que diz respeito às informações prestadas sobre os temas abordados. Foi possível constatar, por exemplo, que algumas respostas estavam erradas quando pesquisadores testaram a sua veracidade. Com base nos resultados obtidos é possível perceber que a maior parte dos municípios avaliados não está preparada para responder às perguntas de acesso à informação ou, quando estão, a maioria não tem capacidade para disponibilizar uma resposta adequada sobre os temas abordados nesta pesquisa.

Capítulo 3 - Transparência e publicidade oficial: gastos crescentes e prestação de contas

O terceiro capítulo apresenta os resultados da investigação sobre os gastos realizados com publicidade e propaganda por municípios para a divulgação de suas ações. Este capítulo parte da premissa de que os governos devem informar a população sobre suas ações e justificar suas decisões. No entanto, um grande volume de recursos públicos tem sido gasto em publicidade e propaganda. As informações hoje disponíveis na esfera municipal são escassas. Além disso, não há informações sobre as despesas investidas em publicidade e propaganda política com foco nos municípios do Brasil. Com o objetivo de avaliar a relação entre gastos municipais, população e orçamento anual, além de investigar se os municípios estão sendo transparentes com relação ao uso desses recursos, solicitou-se o valor gasto em publicidade para os dois maiores municípios de cada unidade da federação e para Brasília (DF).

Durante o período em que o estudo foi desenvolvido, foram coletadas informações nos sites das prefeituras, por meio da LAI e por contato telefônico com as prefeituras. Nesse processo, notou-se que as prefeituras estão melhorando suas práticas de transparência em relação aos gastos com publicidade, mas o nível ainda está muito abaixo do espe-

rado – apenas 30% dos municípios forneceram ao menos parte da informação solicitada. Das 52 cidades analisadas, um total de 20 municípios não respondeu às repetidas solicitações para acesso à informação sobre publicidade oficial. Como foram selecionados municípios maiores, é possível que os pequenos e médios municípios tenham níveis ainda mais baixos de transparência.

Os resultados apontam que em Municípios como o Rio de Janeiro (RJ) com gastos de R\$ 107 milhões anuais (conforme dados da mídia, pois eles não responderam às solicitações públicas) e Manaus (AM), os gastos superaram R\$ 40 por habitante e quase 2% do orçamento do município. Em alguns municípios, o gasto com publicidade foi superior ao orçamento de Secretarias como a de Cultura e de Meio Ambiente. Tais resultados sugerem que existem ineficiências de alocação orçamentária na gestão desse recurso, e que grande parte da informação veiculada poderia ser publicizada por meio de canais de baixo custo ou gratuitos, como por exemplo, mídias sociais.

O estudo evidenciou também que alguns entes governamentais estão aprovando leis que limitam os gastos à 1% do orçamento ou da receita corrente. No entanto, mesmo com esse limite, ainda há municípios com um alto custo por habitante, o que deve ser questionado. Esta tendência pode incentivar outros municípios, que hoje estão muito abaixo desse limite de 1%, a aumentar seus custos, agravando assim o problema a nível nacional.

Capítulo 4 – Transparência e desigualdade na remuneração dos agentes públicos

O quarto capítulo começa com a observação que o Brasil apresenta um expressivo quadro de agentes públicos e um notório cenário de desigualdade. Estudos anteriores avaliaram os impactos do funcionalismo público na desigualdade socioeconômica brasileira e analisaram a correspondência dos valores pagos com o setor privado. No entanto, a discussão sobre desigualdade interna da administração ainda encontra espaço.

Com isso, por meio da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), foi realizado um amplo recolhimento de dados públicos de 80 poderes estaduais (Judiciário e Executivo) e municipais (Executivo) referente à remuneração de seus funcionários. Ao longo do processo, cada ente foi analisado de acordo com o seu nível de transparência, tanto na modalidade ativa quanto passiva. Entre as 26 solicitações enviadas, 19 (73%) foram respondidas, mas apenas 6 (23%) de maneira satisfatória.

Em seguida, realizou-se uma análise em massa dos dados, buscando extrair o Índice de Gini da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos de cada ente para verificar a desigualdade existente entre o próprio corpo de funcionários do poder público. Todas as administrações tiveram Gini calculado abaixo daquele estimado para todo o estado ou município no qual estavam in-

seridas. Ainda assim, os valores foram consideravelmente altos, em particular quando se leva em conta a homogeneidade do grupo analisado. A administração do Executivo de Teresina foi a que apresentou maior desigualdade, com Gini de 0.417. A título de ilustração, o valor fica acima (maior desigualdade) do que aquele estipulado para Costa do Marfim, Djibouti e Marrocos.

As médias salariais líquidas de cada carreira foram igualmente analisadas, revelando enormes disparidades. O valor mais baixo foi a média de R\$ 2.085,41 para os professores municipais de Rio Branco, em contraste com a média calculada de R\$ 31.535,75 para magistrados do Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Os resultados obtidos sugerem que há uma considerável disparidade na distribuição da remuneração no funcionalismo público entre as carreiras. Desenvolvido para gerar hipóteses e questionamentos novos, o estudo procurou oferecer oportunidades para considerar as causas e os efeitos das desigualdades e diferenciais de salários públicos a nível subnacional.

Capítulo 5 – Dinheiro público e organizações sem fins lucrativos: avaliando a transparência e prestação de contas

O quinto capítulo apresenta uma avaliação da transparência na alocação de fundos públicos federais para organizações sem fins lucrativos (OSFLs). No Brasil, OSFLs recebem recursos públicos principalmente através de convênios com a administração pública para a realização de um objetivo comum, como o fornecimento de um serviço social. Nesse regime de mútua cooperação, há obrigações para ambos os parceiros: o governo escolhe a OSFL e fiscaliza de um lado e, do outro, a OSFL presta contas para a sociedade e o governo.

Os recursos federais transferidos para as OSFLs no ano de 2015 ultrapassaram o valor de R\$8 bilhões. A transparência na aplicação dessa enorme quantia de recursos públicos ainda é precária, como revelado pelo estudo.

A Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) definem que as OSFLs que recebem recursos públicos devem dar publicidade a certas informações em sua página na Internet. A partir dessa obrigação, o estudo tem por objetivo primário avaliar se as OSFLs estão cumprindo com as obrigações legais de transparência ativa, realizando uma avaliação de seus sites.

Os resultados mostram que a maioria

das OSFL divulgam notícias e fazem publicidade de suas atividades através dos sites, que são atualizados periodicamente. Os dados revelam que 67,12% tiveram atualizações nos últimos 30 dias e que 13,70% tiveram atualizações nos últimos 90 dias. Em 65,75% dos sites estava publicado o objetivo social da organização. Porém a avaliação do cumprimento quanto à transparência de informações relativas à aplicação de recursos ainda é precária. Relatórios anuais estavam presentes em apenas 39,73% dos sites, a prestação de contas em apenas 34,25%, resultados de auditorias internas e externas em 19,18%, a remuneração da equipe de trabalho em apenas 15,07% e um plano de trabalho com metas em apenas 13,70% dos sites.

O estudo avaliou os ministérios do go-

verno federal, responsáveis pela seleção e fiscalização dos convênios, com o objetivo de identificar a transparência dos órgãos públicos sobre o tema abordado. O resultado da avaliação de transparência passiva foi satisfatório, tendo obtido respostas de todos os ministérios. Dos 23 órgãos avaliados, cinco negaram o pedido integralmente. Destes, quatro declinaram por competência sobre o tema, uma vez que não realizam convênios com OSFLs. O quinto, Ministério da Educação, foi o único a declinar resposta com a justificativa do pedido não ser suficientemente específico. Nas repostas não foi apontado nenhum servidor público ou comissão responsável pela seleção e fiscalização dos convênios e os critérios de seleção variam a cada edital de chamamento público.

Referências

ALSTON, L. et al. **Brazil in Transition: Beliefs, Leadership, and Institutional Change**. Princeton: Princeton University Press, 2016.

BLANTON, T. **US Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership, and Bureaucratic Politics**. In: Access to Information in the Americas. 11, 2003.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. **Transparência nos sites dos municípios do estado do rio de janeiro**. Revista Contabilidade e Controladoria, v. 8, n. 2, 18 ago. 2016.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; WELCH, E. **Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments**. Public Administration Review, v. 72, n. 4, p. 562–571, 2012.

ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. **Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings**. International Journal of Public Sector Management, v. 29, n. 4, p. 327–347, 29 abr. 2016.

LAMBERT, F. **Seeking electronic information from government resources: A comparative analysis of two communities' web searching of municipal government websites**. Government Information Quarterly, v. 30, n. 1, p. 99–109, jan. 2013.

LUNKES, R. et al. **Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasi-**

leiras com base em um instrumento de apoio à decisão. Revista da Controladoria-Geral da União, v. 7, n. 10, p. 21, 30 jun. 2015.

MANOHARAN, A. **Exploring Determinants of Governmental Transparency: The Case of Municipal Websites as a Tool for Proactive Dissemination**. In: MANOHARAN, A.; HOLZER, M. (Eds.). **E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy**. 1. ed. Hershey, PA, IGI Global, 2011.

MATOS, N. et al. **Avaliação de portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste**. Registro Contábil, v. 4, n. 2, p. 17–35, 15 abr. 2013.

MICHENER, G. **Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes**. World Development, v. 74, p. 184–96, 2015a.

MICHENER, G. **How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws**. Governance, v. 28, n. 1, p. 77–94, 1 jan. 2015b.

MICHENER, G. **Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism**. Latin American Politics and Society, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 set. 2015c.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MICHENER, G.; PEREIRA, C. **A Great Leap Forward For Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Scandal.** *Journal of Latin American Studies*, forthcoming 2016.

PEREIRA, C.; MELO, M. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty Regime.** New York: Palgrave Macmillan, 2013.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. **Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010.** *Latin American Politics and Society*, p. 27–48, 1 abr. 2014.

SOL, D. **The institutional, economic and social determinants of local government transparency.** *Journal of Economic Policy Reform*, v. 16, n. 1, p. 90–107, 2013.

STAROSCKY, E. 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, p. 29–52, 1 jul. 2014.

SZEKELY, I. **Central and Eastern Europe: Starting from Scratch.** In: FLORINI, A. (Ed.). *The Right to Know.* New York: Columbia University Press, 2007. p. 116–142.

VALLANCE-JONES, F.; KITAGAWA, E. **National Freedom of Information Audit 2015.** Halifax: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.newspaperscanada.ca/sites/default/files/Freedom-of-Information-Audit-2012-FINAL.pdf>>.

WORTHY, B. **More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government.** *Governance*, v. 23, n. 4, p. 561–582, 2010.

Capítulo 1

AVALIANDO A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO NOS ESTADOS E NAS GRANDES CIDADES

**Homero Padilha, Gregory Michener,
Evelyn Contreras**

1.1 Introdução

Como ocorrem os procedimentos de transparência nos estados e grandes municípios brasileiros? Os governos estaduais e maiores municípios exigem um processo de ‘efeito de demonstração’ significativo sobre cidades menores e outros estados (BRINKS; COPPEDGE, 2006). Essa situação possibilita que estados e grandes municípios assumam um papel de exemplo para estados e municípios menores. Portanto, é de relevante importância assegurar que um nível aceitável de cumprimento da Lei 12.527, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública (LAI),

seja estabelecido. Caso essa lei esteja sendo cumprida, é esperado que os estados e grandes cidades representem o importante papel de liderança em relação à aplicação da LAI em termos democráticos e administrativos.

Os objetivos desse estudo consistem em avaliar o cumprimento formal e informal das práticas de transparência em três níveis: a) a qualidade dos decretos municipais que regulam a implementação da LAI; e b) Plataformas para Solicitação de Informações Públicas que consolidam o processo de enviar solicitações, recursos e recebimento de respostas; e c) a transparência ativa, ou seja, a informação que é de publicação obrigatória para todo ente público. Assim, buscamos entender com maior detalhamento como os desafios do cumprimento e implementação da LAI estão sendo gerenciados.

Os resultados mostram que muitos entes federativos ainda não se atentam ao que é disposto pela LAI. Uma parte significativa do baixo desempenho dos entes na avaliação de cumprimento com essa lei foi influenciada pela baixa conformidade às questões fundamentais da legislação, tal como a disponibilização dos valores contratados e pagos das licitações.

Esse capítulo está organizado em três seções além dessa breve introdução. Na primeira seção a base teórica do estudo é desenvolvida. A relevância de elementos chaves das leis de acesso, como Decretos Regulamentares, Plata-

formas para Solicitação de Informações Públicas, Gerenciamento da LAI e Transparência Ativa são apresentados. Na segunda seção, a metodologia é explicada, sendo a transparência passiva analisada envolvendo três facetas: 1 - verificação da legalidade dos decretos locais que regulamentam a LAI; 2 - avaliação da qualidade de plataformas e outros meios para fazer pedidos, e; 3 - investigação das respostas a pedidos que levaram a um melhor entendimento do gerenciamento local da LAI. Na terceira e última seção os resultados são apresentados e uma discussão sobre a obrigatoriedade da transparência ativa é contemplada. Além disso, a disponibilização de dados relativos ao artigo oitavo da LAI é avaliada investigando a estrutura organizacional, os programas e ações, as despesas, licitações e convênios.

1.2 A Base Teórica de Avaliação

Essa seção consiste na apresentação e revisão dos componentes que serão avaliados nesse estudo para um melhor entendimento da relevância de cada um.

a) Decretos regulamentares: esses decretos equivalem aos poderes concedidos aos estados, ao Distrito Federal e municípios. A partir da Constituição (art. 18), esses órgãos receberam poderes administrativos, financeiros e políticos para o exercício de governo e administração próprios, sendo essa autonomia uma prerrogativa política concedida e

limitada pela Constituição da República. Sem exceção, os entes federativos do Brasil optaram por elaborar decretos regulamentares para regimentar a lei federal 12.527 às necessidades municipais conforme autorizado pelo art. 45 da mesma lei.

O estudo, Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014) verificou que o decreto regulamentar nº 43.597 do estado do Rio de Janeiro estava em descumprimento com a lei federal. Ademais, um estudo de Michener e Furtado Rodrigues (2014) revela que cinco dos decretos que regulam as 14 leis de acesso à informação pública na América Latina contêm obrigações que vão além das leis. Por exemplo, o decreto (136/2011) que regula a lei do El Salvador (534/2010) – a lei melhor ranqueada na América Latina pelo Right to Information Rating¹ – obriga o solicitante a apresentar uma cópia digitalizada da identidade ao pedir informação online. Motivado pelo reconhecimento de que decretos impõem responsabilidades adicionais, muitas dessas ilegais, o presente esforço consiste em avaliar os decretos regulamentares nos estados e capitais e a sua adesão à legalidade.

b) Plataformas para Solicitação de Informações Públicas (PSIP): ao contrário do “fale conosco” e correios eletrônicos, plataformas eletrônicas para canalizar pedidos facilitam a comunicação do

cidadão por consolidar o processo de enviar solicitações, recursos e receber respostas. Esse recurso não representa uma obrigação formal, mas está presente nas melhores práticas internacionais (FUMEGA, 2015). Diferentes pesquisas (MICHENER; BIZZO, 2016; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 65–75) mostram que as taxas de respostas quando um pedido é enviado por e-mail ou outro meio apresenta precisão muito menor se comparadas com plataformas integradas de solicitação. Em outras palavras, as plataformas como o e-SIC do governo federal possibilita uma melhor qualidade de acesso às informações públicas. Além disso, o governo federal fornece a plataforma gratuitamente para qualquer unidade federativa que esteja interessada e oferece auxílio na sua implementação. Dessa forma, é difícil encontrar explicações para a ausência dessas plataformas nos municípios. Por outro lado, apesar da presença desses canais de informação, muitos deles apresentam barreiras para o acesso à informação. Um exemplo é o fato de que algumas dessas plataformas exigem que as pessoas preencham campos com informações vedadas por lei, incluindo o sexo ou parentesco do solicitante. A lógica de avaliação desses canais segue a linha de que quando há obstáculos e dificuldades para o procedimento, além de uma comunicação falha com os cidadãos,

¹ rti-rating.org

uma desmotivação pode ser gerada nas pessoas para a inicialização do processo para solicitar informações, o que conseqüentemente dificulta o exercício do direito dos cidadãos.

c) Gerenciamento da LAI: a avaliação buscou entender o gerenciamento da LAI nas dimensões de responsabilidades, acompanhamento estatístico da lei, implementação e planos. As questões descritas na seção sobre metodologia foram todas feitas através de solicitações. Assim, esse componente da análise cumpre com as tarefas de fornecer informação sobre o gerenciamento da LAI, entender porque existem irregularidades ou lacunas na implementação da LAI e avaliar a disposição política para responder às nossas solicitações. Evidentemente, o cumprimento é um reflexo da implementação e vice-versa (BOOKMAN; GUERREIRO AMPARÁN, 2009; DARCH; UNDERWOOD, 2005; RODRÍGUEZ LUGARI, 2003; ZUIDERWIJK; JANSSEN, 2014). A implementação e o cumprimento, por sua vez, representam o compromisso com a transparência e liderança política (BLANTON, 2003). Dessa forma, as respostas aos nossos pedidos estão relacionadas com o grau de compromisso presente nos entes federativos avaliados.

d) Transparência ativa: a LAI determina que todo ente público, salvo municípios com menos de 10.000 habitantes, deve divulgar em seus websites oficiais informações de interesse coletivo ou geral. Caso esses procedimentos fossem seguidos, a necessidade de solicitação

de informações seria extremamente limitada devido à grande quantidade e qualidade de informação disponível de maneira voluntária ou obrigatória (DARBISHIRE, 2010, p. 15–18). Contudo, o sigilo ainda está enraizado na cultura administrativa de nossas democracias, levando a uma necessidade de implementação de obrigações legais (VILLENEUVE, 2014). O Artigo oitavo da lei 12.527 apresenta seis itens cuja divulgação é obrigatória. Desses seis itens, cinco são avaliados por esse estudo, para cada jurisdição, incluindo a estrutura organizacional e os detalhes sobre horários e contatos, programas e ações, despesas, licitações e convênios. O sexto item, ‘perguntas frequentes’, não foi investigado devido a sua extrema dificuldade para avaliação e por ser um item pouco relevante.

1.3 Metodologia

As metodologias utilizadas para avaliar as quatro dimensões de transparência pública foram elaboradas visando à simplicidade, validade e confiabilidade das técnicas e dos instrumentos. Todos os dados de análise foram codificados por dois pesquisadores com o intuito de assegurar um nível mínimo de objetividade e confiabilidade.

Os decretos de cada estado federativo e das capitais foram utilizados para avaliar a regulação da implementação da LAI. A partir disso é possível investigar um número razoável de unidades

de estudo e, paralelamente, avaliar os governos que se destacam como exemplos institucionais para outros municípios do estado. Os entes selecionados estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 Entes federativos avaliados

Estado		Capital
Acre	AC	Rio Branco
Alagoas	AL	Maceió
Amazonas	AM	Manaus
Amapá	AP	Macapá
Bahia	BA	Salvador
Ceará	CE	Fortaleza
Distrito Federal	DF	-
Espírito Santo	ES	Vitória
Goiás	GO	Goiânia
Maranhão	MA	São Luís
Minas Gerais	MG	Belo Horizonte
Mato G. do Sul	MS	Campo Grande
Mato Grosso	MT	Cuiabá
Pará	PA	Belém
Paraíba	PB	João Pessoa
Pernambuco	PE	Recife
Piauí	PI	Teresina
Paraná	PR	Curitiba
Rio de Janeiro	RJ	Rio de Janeiro
Rio G. do Norte	RN	Natal
Rondônia	RO	Porto Velho
Roraima	RR	Boa Vista
Rio G. do Sul	RS	Porto Alegre
Santa Catarina	SC	Florianópolis
Sergipe	SE	Aracajú
São Paulo	SP	São Paulo
Tocantins	TO	Palmas

Considerando o Decreto Federal nº 7724/12, para cada órgão buscamos os decretos municipais e os estaduais analisando os seguintes fatores:

1. Tem um e-SIC estabelecido?
2. Tem uma comissão de Reavaliação de Informações estabelecida?
3. Promove uma “cultura da transparência”?
4. Apresenta sanções desenvolvidas para o caso de servidores públicos que não cumprem com a LAI?
5. Dispõe de informações sobre os diferentes níveis de sigilo?

Os três primeiros pontos investigam obstáculos ou omissões que dificultam o processo de acesso à informação pública. Dos cinco fatores apresentados, quatro avaliam a presença de algumas políticas que podem gerar grande repercussão: 1 - comissão final para decidir sobre recursos; 2 - apoio para promoção da transparência; 3 - regras relativas às sanções e; 4 - sigilo de informações não divulgadas. Assim, esses fatores representam um papel fundamental como uma amostra de pontos relevantes para importantes efeitos no desempenho do direito de acesso à informação pública.

1.3.1 Avaliação das plataformas

Além da avaliação dos decretos, a partir do envio de pedidos em relação à implementação da LAI, realizamos uma análise sobre o canal para efetuar esse envio. Essa avaliação consistiu em três

questões compostas por três dimensões teóricas. A primeira questão avalia se o sistema é amigável, ou seja, se coloca em prática os processos relevantes: enviar solicitações, recursos, e receber respostas. A segunda questão avalia a garantia de que será possível acompanhar o processo de solicitação de acesso à informação. Protocolos são importantes porque fornecem uma maneira de comprovar que um envio foi efetuado e fornecem a possibilidade de rastreá-lo. A terceira questão avalia a discriminação. Essa questão examina se há políticas que obrigam solicitantes a divulgar mais informações pessoais do que é estabelecido por lei ou se há alguma restrição na forma de pedir informação, como um limite de caracteres, por exemplo.

Assim, as três dimensões apresentadas foram avaliadas a partir da pontuação da qualidade de critérios específicos. Esses critérios consistem na avaliação da comunicação na plataforma para o acesso à informação, da presença de login para acessar e fornecimento de recibos ou protocolos para acompanhar os pedidos, além da presença de barreiras para o acesso à informação. Esses critérios são importantes para demonstrar o quanto as três dimensões investigadas estão presentes em cada plataforma. Ou seja, o quanto as plataformas são amigáveis, tem garantia e apresentam discriminações no acesso à informação. As pontuações foram estabelecidas de acordo com os seguintes critérios:

1. Comunicação na plataforma

100 = se por meio da plataforma é possível enviar uma solicitação, receber respostas e fazer apelações;

50 = se a plataforma proporciona a) enviar solicitação e receber resposta ou b) e-mail dedicado para acesso à informação;

0 = se não existir plataforma ou e-mail dedicado ao acesso à informação.

2. Login e Recibos

100 = se a plataforma que proporciona o envio de solicitações e o recebimento de respostas tem um login específico;

50 = se fornece ou recibo ou protocolo do pedido;

0 = se não fornece nem recibo nem protocolo do pedido.

3. Barreiras para o acesso

100 = não possui limite de caracteres e não requer informações pessoais em adição ao nome, CPF/RG e contato;

50 = não requer informações pessoais em adição ao nome, CPF/RG e contato; porém impõe limite de caracteres;

0 = requer informações pessoais além do nome, CPF/RG e contato.

1.3.2 Avaliação do gerenciamento da LAI

A implementação da LAI é condição prévia para o seu pleno cumprimento. Para avaliarmos o gerenciamento da LAI, enviamos, no mínimo, três pedidos padrões para todas as unidades avaliadas. Esses pedidos englobam os temas de responsabilidade, acompanhamento estatístico da LAI e medidas concretas de implementação. A partir dos resultados das análises

referentes aos a) decretos, b) plataformas para enviar pedidos e c) transparência ativa, adicionamos pedidos referentes ao(s) item(ns) relevante(s).

O processo de envio se deu a partir de um protocolo padronizado. Para cada governo municipal e estadual, procuramos os websites oficiais de transparência. Alguns deles apresentam o sistema e-SIC, mas para as unidades que não dispõem de tal canal, buscamos um e-mail indicado para a aplicação dos procedimentos da LAI e, no caso de não existirem, buscamos outros meios digitais como um “fale conosco” ou um correio eletrônico para diversas finalidades para enviar o pedido. As unidades são obrigadas por lei a responder no prazo de 20 dias. No caso de apresentarem razões justificáveis, podem adiar a resposta por mais 10 dias, sendo obrigatório notificar o solicitante a respeito da extensão do prazo. Os pedidos foram enviados entre os dias dois e oito de julho de 2016 e apresentaram o seguinte formato:

Com base na Lei 12.527/11, gostaríamos de solicitar todos os documentos relevantes para:

- a) A escolha de autoridades designadas especificamente para implementar, administrar e cumprir com a Lei de Acesso à Informação. Por favor, forneça os seus nomes e contatos;
- b) O número de pedidos recebidos, respondidos, e negados ao longo do último ano. Se possível, gostaríamos de receber esta informação dividi-

da por secretária e por tópico, e se o pedido foi negado, a justificativa para tal rejeição fundamentada na Lei 12.527/11;

c) Medidas concretas para implementar a lei 12.527/11;

Se a entidade não dispõe de uma plataforma de acesso à informação dedicada, enviamos a seguinte pergunta:

d) Os planos ou progressos no sentido de implementar uma plataforma de e-SIC, a qual está disponível gratuitamente a partir da CGU – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, juntamente com assistência técnica;

Se não foi possível encontrar o decreto, enviamos a seguinte pergunta:

e) Os planos ou progressos no sentido de reformar ou promulgar um Decreto Municipal com base nas melhores práticas do Decreto 7724/12;

Se a entidade não está com a transparência ativa em ordem, enviamos a seguinte pergunta:

f) Os planos ou progressos no sentido de adequar a disponibilização de informações no Portal de Transparência às obrigações decorrentes da Lei 12.527/11;

Para todos os pedidos negados ou ignorados, recorreremos usando o sistema e-SIC ou enviamos o número do protocolo do pedido para a “Ouvidoria”. A maioria dos entes apresentava um formulário de contato no site.

O passo seguinte consistiu na avaliação da taxa de resposta, taxa de precisão, e prazo médio, seguindo a metodologia utilizada no estudo Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 25–29). As três métricas investigadas foram pontuadas por dois pesquisadores independentes para assegurar padrões mínimos de objetividade. Após serem pontuadas, a taxa de concordância (inter-coder reliability) foi calculada usando a estatística (Cohen's) kappa.

A taxa de resposta consiste na proporção de solicitações respondidas por um determinado órgão², enquanto a taxa de precisão mede a proporção de respostas precisas às solicitações enviadas. Ou seja, a precisão significa que a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objetivo do pedido de acesso à informação. Finalmente, o prazo médio calcula o número de dias entre o envio da solicitação e a resposta. Todas essas métricas servem como indicadores de compromisso institucional com a implementação plena da Lei de Acesso à Informação.

1.3.3 Avaliação da transparência ativa

A avaliação de transparência ativa busca aferir ao Artigo oito da LAI. Como já mencionado, avaliamos cinco itens –

estrutura organizacional, programas e ações, despesas, licitações e convênios. Esses itens foram buscados nas principais páginas ou nos portais de transparência e foram avaliados com base nos oito Princípios de Dados Abertos, que incluem completude, tempestividade, a primariedade dos dados, a processabilidade dos dados por máquina, acessibilidade, a não discriminação, o formato dos dados não proprietário e o tipo de licença que rege os dados. Obviamente, os '8 princípios' foram aplicados de forma selecionada já que dados qualitativos não são avaliados por sua 'processabilidade', por exemplo. Também é importante salientar que muitos princípios são avaliados, como a licença que rege os dados, por exemplo, com base em uma análise do site como um todo. O anexo detalha a avaliação dos itens investigados de acordo com a) o protocolo que guia as ações dos avaliadores, b) os princípios de transparência e indicadores correspondentes. Abaixo apresentamos de forma reduzida, a ideia geral do processo de avaliação dos itens e o conceito de alguns princípios multidimensionais.

Itens

1. Estrutura organizacional, programas e ações

Para a estrutura organizacional, o ob-

² O conceito de resposta adotado foi amplo e abrangente e considerou qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência passiva, que não tivesse sido gerada automaticamente ou servisse para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido. Consequentemente, isso inclui respostas que, por exemplo, indeferiam o pedido ou informavam a respeito da inexistência da informação solicitada.

jetivo é verificar a presença de informações sobre o formato institucional tais como o nome de diferentes unidades administrativas, endereços, horários de atendimento ao público e telefones de contato. Para programas e ações, a ideia é verificar se existe uma lista com os programas, ações ou projetos do órgão e uma descrição que forneça pelo menos os objetivos gerais de cada programa ou ação. Este item foi avaliado com base, principalmente nos princípios de completude e acessibilidade.

2. Despesas, licitações, transferências orçamentárias e convênios

A avaliação das despesas se deu pelas dimensões de elementos essenciais (ex: valores pagos), elementos suplementares (ex: subfunção da despesa) e extensão longitudinal dos dados (em meses e anos). O avaliador deve usar uma amostra, determinada por data ou objeto/tipo, para efetuar a pontuação. Aqui é avaliado a forma e o conteúdo, e não se procura verificar a veracidade ou a proporcionalidade das informações divulgadas. Este item foi avaliado com base em todos os oito princípios acima descritos.

3. Os princípios de completude e acessibilidade

Muitos estudos abordam o tema a respeito dos oito princípios de dados abertos³. Ainda assim, é importante deixar claro como tratamos dois princípios de transparência que consideramos primor-

diais – completude e acessibilidade.

Definimos esses dois princípios de transparência usando dimensões múltiplas ou agregando muitos dos oito princípios. Para os itens quantitativos como despesas, licitações, transferência e convênios, dividimos completude em duas dimensões: dimensão essencial e dimensão não essencial. Isso porque algumas informações são tão necessárias que em sua ausência a avaliação do item faz pouco sentido (MICHENNER, 2015). No caso de ‘despesas’, por exemplo: sem o valor das despesas ou o objeto, uma avaliação integral de despesas fica impossibilitada. Completude também agrega outros princípios. Um exemplo é a completude da avaliação de qualidade de ser ‘primária’ por averiguar se existem valores individuais para despesas ou outros arranjos fiduciários.

A acessibilidade também pode ser reconhecida como um princípio multidimensional. Sites e informações devem ser acessíveis em três sentidos: a) acessíveis a deficientes; b) acessíveis no sentido de ser facilmente encontráveis; e, c) acessíveis no sentido de facilitar o processo de tirar conclusões (inferência) (MICHENNER; BERSCH, 2013). Os indicadores dessas dimensões e princípios se encontram no documento Metodologia - Avaliação de Transparência Ativa do Programa de Transparência Pública, no anexo.

³Veja, por exemplo, <http://dados.gov.br/dados-abertos/>.

1.3.4 Calculando a Transparência Ativa

Após a reunião de todos os dados provenientes das análises descritas nessa seção, criamos o Índice Geral de Transparência Ativa (IGTA). A nota de cada um dos cinco itens avaliados: 'estrutura organizacional', 'programas e ações', 'despesas', 'licitações e contratos' e 'convênios e transferências voluntárias' foi calculada de forma que a cada um dos itens foi multiplicado a nota de 'completude (essencial)' pela média das notas de todos os demais princípios aplicáveis: 'completude – não essencial', 'processabilidade por máquina', 'primariedade', 'tempestividade', 'a média das três dimensões de acessibilidade', 'a não discriminação' e 'a licença que rege os dados'. Assim, as fórmulas se apresentaram da seguinte forma: completude (essencial) de cada item multiplicada pela média dos resultados totais do item.

A lógica de multiplicar os resultados totais pela completude (essencial) é proveniente da literatura sobre a estrutura de conceitos (ADCOCK; COLLIER, 2002; GERRING, 1999; GOERTZ, 2006; SARTORI, 1970). O problema tradicional dos índices compostos é que o processo de agregação não compensa para elementos essenciais ausentes. Isso é muito recorrente quando índices são usados para medir políticas. Ao contrário de conceitos, políticas apresentam etapas e partes interdependentes (MICHENER, 2015). Sem valores, por exemplo, o item 'despesas' não faz sentido. Dessa forma,

mesmo que despesas seja bem pontuada em relação a tempestividade, acessibilidade, não discriminação, etc., quando todos esses forem multiplicados, o item despesas terá pontuação nula já que não apresenta um dos seus elementos essenciais.

1.4 Resultados e Discussão

Abaixo encontram-se os resultados das avaliações dos decretos, das plataformas para solicitação de informações públicas, do gerenciamento da LAI e da transparência ativa. Após a apresentação desses resultados, o Índice Geral de Transparência Ativa é disponibilizado. Por fim, comparações entre tal índice, as notas de transparência passiva e as notas das plataformas, outros índices e indicadores são elaborados.

É importante ressaltar que algumas unidades não puderam ser avaliadas. Os decretos dos entes dos estados do Amazonas, Amapá, Espírito Santo e Sergipe e do município de Aracajú não foram encontrados. O caso do Sergipe foi melhor esclarecido devido a uma notícia do dia 13 de maio de 2016 na qual o Deputado Estadual Georgeo Passos pede ao Governador do referido estado, Jackson Barreto (PMDB), a edição de um decreto ou lei que regulamenta a aplicação da Lei 12.527/11. Curiosamente, apenas no estado de Sergipe não foi possível fazer as avaliações da plataforma ou gerenciamento de acesso à informação e da transparência ativa.

1. Decretos

Os resultados da avaliação dos decretos mostram que esses decretos seguem o mesmo padrão do decreto federal, apresentando diferenças pontuais entre eles como evidencia a Tabela 2.

A avaliação de 48 decretos foi realizada de um total de 53 unidades. Desse total, quatro não desenvolveram um Serviço de Informação ao Cidadão. O Serviço de Informação ao Cidadão é

Tabela 2 Avaliação dos decretos que regulamentam a Lei de Acesso à Informação.

UF	Município	Estabelece e-SIC	Estabelece comissão para reavaliação de informações	Determina sanções para descumprimento da LAI	Promoção da cultura de transparência	Dispõe sobre os diferentes graus de sigilo
AC	Rio Branco	●	●	●	●	●
AL	Maceió	●	●	●	●	●
AM	Manaus	●	●	●	●	●
AP	Macapá	●	●	●	●	●
BA	Salvador	●	●	●	●	●
CE	Fortaleza	●	●	●	●	●
DF	Brasília	●	●	●	●	●
ES	Vitória	●	●	●	●	●
GO	Goiânia	●	●	●	●	●
MA	São Luís	●	●	●	●	●
MG	Belo Horizonte	●	●	●	●	●
MS	Campo Grande	●	●	●	●	●
MT	Cuiabá	●	●	●	●	●
PA	Belém	●	●	●	●	●
PB	João Pessoa	●	●	●	●	●
PE	Recife	●	●	●	●	●
PI	Teresina	●	●	●	●	●
PR	Curitiba	●	●	●	●	●
RJ	Rio de Janeiro	●	●	●	●	●
RN	Natal	●	●	●	●	●
RO	Porto Velho	●	●	●	●	●
RR	Boa Vista	●	●	●	●	●
RS	Porto Alegre	●	●	●	●	●
SC	Florianópolis	●	●	●	●	●
SE	Aracajú	●	●	●	●	●
SP	São Paulo	●	●	●	●	●
TO	Palmas	●	●	●	●	●

Tabela 2 Continuação.

Estado	Estabelece e-SIC	Estabelece comissão para reavaliação de informações	Determina sanções para descumprimento da LAI	Promoção da cultura de transparência	Dispõe sobre os diferentes graus de sigilo
Acre	●	●	●	●	●
Alagoas	●	●	●	●	●
Amazonas	●	●	●	●	●
Amapá	●	●	●	●	●
Bahia	●	●	●	●	●
Ceará	●	●	●	●	●
Espírito Santo	●	●	●	●	●
Goiás	●	●	●	●	●
Maranhão	●	●	●	●	●
Minas Gerais	●	●	●	●	●
Mato G. do Sul	●	●	●	●	●
Mato Grosso	●	●	●	●	●
Pará	●	●	●	●	●
Pernambuco	●	●	●	●	●
Paraíba	●	●	●	●	●
Piauí	●	●	●	●	●
Paraná	●	●	●	●	●
Rio de Janeiro	●	●	●	●	●
Rio G. do Norte	●	●	●	●	●
Rondônia	●	●	●	●	●
Roraima	●	●	●	●	●
Rio G. do Sul	●	●	●	●	●
Santa Catarina	●	●	●	●	●
Sergipe	●	●	●	●	●
São Paulo	●	●	●	●	●

particularmente importante porque cria uma unidade dedicada ao direito de acessar informações do governo, o que deve melhorar a gestão e o compromisso da agência ou jurisdição.

O caso mais preocupante é o do Estado do Rio de Janeiro. A entidade administrativa desse estado é a única que estabelece a necessidade de assinatura de termo de responsabilidade para toda e

qualquer solicitação de acesso à informação. Além disso, todas as solicitações devem ser protocoladas no órgão ou entidade que tenha os documentos pretendidos, impossibilitando solicitações online e sim apenas presenciais.

Em relação à necessidade da apresentação de informações do solicitante além do requisitado pelo Artigo 11 da lei 12.527 (Artigo 12 do decreto 7724) – nome, endereço físico ou correio eletrônico e identidade – verificou-se que do total de decretos avaliados, cinco deles estabeleceram um fornecimento de informação além do previsto.

2. Plataformas

Apesar do que é apresentado nos decretos, o que se observou durante o processo de envio das solicitações é que 12 entes federativos impõem obrigações não prescritas na LAI apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3 Informações requeridas além dos parâmetros da lei ou do decreto federal.

Local	Informação
Belém	Telefone
Boa Vista	Telefone
Curitiba	Telefone
Goiás	Telefone e escolaridade
Pará	Telefone
Paraíba	Telefone
Recife	Telefone e sexo
Salvador	Sexo e nome da mãe
Tocantins	Sexo e escolaridade
Vitória	Telefone

Outros dois casos importantes de salientar são os casos das prefeituras municipais de Goiânia e Teresina. Apesar do decreto regulador da LAI estabelecer a criação do Serviço de Informações ao Cidadão, não foi possível enviar a solicitação por meio de uma plataforma integrada nessas regiões. No caso de Goiânia, após duas tentativas fracassadas de enviar o pedido através do formulário online, que requer apenas o nome e o documento de identificação, o pedido foi enviado por e-mail. Já no caso de Teresina, como não havia nenhuma plataforma ou e-mail específico para os fins da LAI, utilizou-se o e-mail genérico fornecido pela entidade.

A Tabela 4 apresenta a pontuação de cada município segundo as avaliações das plataformas de acesso à informação nos âmbitos de comunicação na plataforma, login e recibo, e barreiras de acesso. Analisando os resultados da dupla codificação realizada, foi obtida uma porcentagem de concordância de 64.15%, e um estatístico Kappa de 0.41 (s.e.=0.06, $p < 0.01$), o que é interpretado como uma concordância moderada, segundo o critério proposto por Landis e Koch (1977).

Dos 51 pedidos enviados, 15 foram ignorados. Dentre os 15 entes federativos que ignoraram a solicitação de acesso à informação, oito delas preveem uma sanção por não cumprimento da lei, incluindo a possibilidade de uma advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, ou uma suspensão tem-

Tabela 4 Avaliação das plataformas de acesso à informação.

Entes federativos	Plataforma	Login e recibos	Barreiras de acesso
Acre	●	●	●
Alagoas	◎	◎	●
Amapá	◎	○	●
Amazonas	●	●	◎
Aracaju	◎	●	●
Bahia	●	●	●
Belém	●	●	○
Belo Horizonte	◎	◎	○
Boa Vista	◎	◎	○
Campo Grande	●	●	○
Ceará	◎	●	●
Cuiabá	◎	●	●
Curitiba	◎	●	○
Distrito Federal	●	●	◎
Espírito Santo	●	●	●
Florianópolis	◎	◎	●
Fortaleza	●	●	◎
Goiânia	◎	○	●
Goiás	●	◎	○
João Pessoa	●	◎	●
Macapá	●	●	●
Maceió	●	●	◎
Manaus	●	◎	●
Maranhão	●	●	◎
Mato Grosso	●	●	●
Mato G. do Sul	●	●	●
Minas Gerais	●	●	●
Natal	●	●	●
Palmas	●	●	●
Pará	●	●	○
Paraíba	●	●	○
Paraná	◎	◎	◎
Pernambuco	●	●	●

● 100
◎ 50
○ 0

porária de participação em licitação e impedimento de contratar pela administração pública pelo prazo de dois anos. As oito unidades citadas são as seguintes:

- 1) Bahia
- 2) Belém
- 3) Maceió
- 4) Manaus
- 5) Paraíba
- 6) Piauí
- 7) Estado do Rio de Janeiro
- 8) Rondônia

Do total de 36 respostas, oito entes federativos não cumpriram o prazo de 20 dias estipulado por lei para retorno de resposta e outras cinco utilizaram a prorrogação do prazo, podendo então, responder em 30 dias. Os governos que não cumpriram com os prazos são os seguintes:

- 1) Alagoas
- 2) Aracaju
- 3) Curitiba
- 4) Distrito Federal
- 5) Fortaleza
- 6) João Pessoa
- 7) Natal
- 8) Palmas

O Gráfico 1 ilustra, de forma geral, o número total de pedidos realizados, quantos desses pedidos foram respondidos e quantos dos pedidos respondidos, deram o retorno no prazo estipulado por lei.

Gráfico 1 Avaliação de transparência passiva.

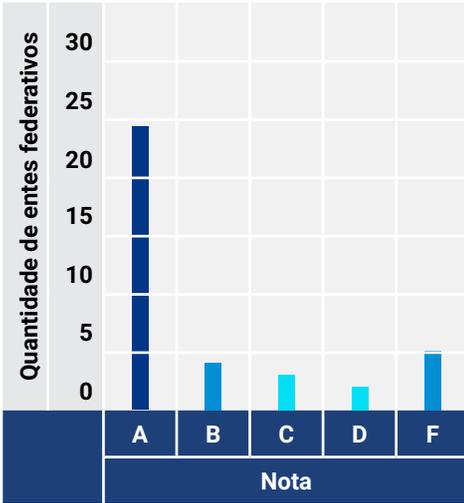


Em relação às respostas aos pedidos, cada ente recebeu uma solicitação contendo quatro perguntas únicas. Após o retorno dos entes, a taxa de precisão foi calculada. No Gráfico 2 é possível verificar as notas e o número de unidades por nota. Os intervalos de pontuação são todos as possíveis notas que podem ser tiradas: a média de qualquer combinação de 0, 50 ou 100 para as quatro perguntas únicas.

Para verificar a confiabilidade da avaliação, foi feita uma análise dos resultados da dupla codificação das respostas aos pedidos. A partir dessa análise o resultado mostra que há uma porcentagem de concordância de 93.24%, e um estatístico Kappa de 0.83 (s.e.=0.06, $p < 0.001$). Estes resultados mostram níveis de concordância quase perfeitos (LANDIS; KOCH, 1977) e estatisticamente significativos, o que indica que a avaliação realizada é altamente confiável e consistente, ou seja, é muito pouco

provável que as notas assignadas refletem uma opinião subjetiva.

Gráfico 2 Quantidade de entes federativos por nota.



● 24 ● 4-5 ● 2-3

Ao realizar as solicitações de acesso às informações, a primeira pergunta direcionada aos entes federativos, foi se havia algum servidor público responsável por gerenciar os pedidos encaminhados. Essa informação é relevante pois um responsável pode viabilizar que o retorno das solicitações enviadas seja mais eficaz e eficiente. Os entes federativos que responderam a essa pergunta e confirmaram a presença de um responsável para esse gerenciamento foram:

- 1) Alagoas
- 2) Belo Horizonte

- 3) Boa Vista
- 4) Ceará
- 5) Cuiabá
- 6) Curitiba
- 7) Distrito Federal
- 8) Florianópolis
- 9) Fortaleza
- 10) Goiânia
- 11) João Pessoa
- 12) Macapá
- 13) Maranhão
- 14) Mato Grosso
- 15) Mato Grosso do Sul
- 16) Minas Gerais
- 17) Palmas
- 18) Paraná
- 19) Pernambuco
- 20) Porto Velho
- 21) Recife
- 22) Rio Branco
- 23) Rio Grande do Sul
- 24) Roraima
- 25) Salvador
- 26) Santa Catarina
- 27) São Luís
- 28) São Paulo
- 29) São Paulo (estado)
- 30) Teresina
- 31) Tocantins
- 32) Vitória

Do total de 32 entes federativos, 24 receberam nota “A” por terem respondido pre-

cisamente as quatro informações solicitadas. Além disso, desse total, quatro entes receberam nota “B”, deixando de responder apenas uma pergunta com precisão, porém fornecendo informação relevante sobre a solicitação. Assim sendo, 88% dos entes que possuem pessoas específicas respondem de forma razoável, ou seja, das quatro perguntas enviadas, as unidades responderam no mínimo três de forma precisa e apresentaram informação relevante quanto à outra que não foi respondida precisamente.

Os três entes federativos que responderam à solicitação e não tiveram pontuações foram as unidades de Goiás, Natal e Pará. No caso das respostas do Governo do Estado de Goiás e da Prefeitura Municipal de Natal elas são consideradas genéricas e serão descritas abaixo respectivamente:

No site da Secretaria de Governo (www.segov.go.gov.br), no link acesso à informação, poderá encontrar todas as informações solicitadas, ali encontra-se mais de 90% (noventa por cento) das atividades desta pasta, inclusive os dados responsáveis pelo acompanhamento das solicitações.

Prezado, as estatísticas sobre respostas na lei de acesso estão no link abaixo: <http://natal.rn.gov.br/leideacesso/estatistica/>

A resposta do Governo do Estado do Pará pediu para que o solicitante se dirigisse a Auditoria Geral do Estado do

Pará – AGE, ainda que o pedido tivesse sido feito através da plataforma de sistema de informação ao cidadão.

Pedimos por gentileza, dirigir-se ao órgão responsável pelo seu pedido de informação, Auditoria Geral do Estado do Pará – AGE

Na Tabela 5 é possível conferir quais foram as pontuações de cada jurisdição ao responder às solicitações e quantos dias se passaram até a resposta.

3. Transparência Ativa

Nessa subseção os resultados a respeito da avaliação da transparência ativa nas capitais e estados serão apresentados. A divisão dos resultados está apresentada em gráficos com os dados sendo demonstrados a nível federativo.

A partir dos gráficos apresentados, é possível também avaliar os cinco melhores e os cinco piores desempenhos estaduais e municipais de acordo com o Índice Geral de Transparência Ativa.

1. Estrutura Organizacional

Conforme descrito no inciso I do parágrafo um do artigo oito da Lei de Acesso à Informação, o órgão fica obrigado a divulgar “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público”. Como é possível conferir no Gráfico 3, apenas o Estado do Rio Grande do Norte alcançou a nota máxima de 100, enquanto o Estado de Sergipe foi o único que não recebeu pontuação. Na maioria dos casos, a média de 45,2 foi resultado

Tabela 5 Avaliação de transparência passiva.

Entes federativos	Dias até a resposta	Nota - precisão	Entes federativos	Dias até a resposta	Nota - precisão
Distrito Federal	21	A	Florianópolis	1	B
Maranhão	17	A	Alagoas	32	C
Mato Grosso	7	A	João Pessoa	28	C
Mato G. do Sul	9	A	São Luís	15	C
Paraná	30	A	Aracaju	28	D
Pernambuco	0	A	Porto Alegre	11	D
Rio G.e do Sul	14	A	Amazonas	10	F
Roraima	8	A	Macapá	20	F
Santa Catarina	13	A	Goiás	4	F
SP (estado)	12	A	Pará	20	F
Tocantins	6	A	Natal	31	F
Belo Horizonte	22	A	Acre	●	●
Boa Vista	29	A	Amapá	●	●
Cuiabá	10	A	Bahia	●	●
Fortaleza	23	A	Espírito Santo	●	●
Goiânia	9	A	Paraíba	●	●
Palmas	41	A	Piauí	●	●
Porto Velho	4	A	RJ (estado)	●	●
Recife	19	A	Rio G. do Norte	●	●
Rio Branco	21	A	Rondônia	●	●
Salvador	13	A	Sergipe	●	●
São Paulo	18	A	Belém	●	●
Teresina	19	A	Campo Grande	●	●
Vitória	8	A	Maceió	●	●
Ceará	18	B	Manaus	●	●
Minas Gerais	20	B	Rio de Janeiro	●	●
Curitiba	21	B			

● Não responsivo ● fora do prazo ou extensão não avisada

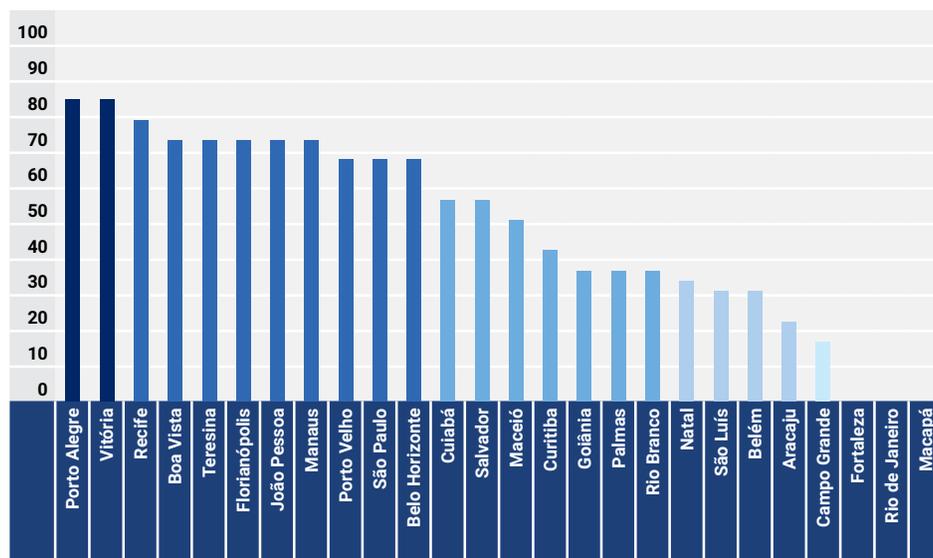
da ausência dos endereços e horários de atendimento ao público em pelo menos três unidades administrativas.

Já no âmbito municipal a nota média foi 49,3 como mostra o Gráfico 4. É possível averiguar que nenhum governo

Gráfico 3 Nota estrutura organizacional dos estados.



Gráfico 4 Nota estrutura organizacional dos municípios.



alcançou a nota máxima. Entretanto Recife, Porto Alegre, Vitória e João Pessoa tiveram resultados satisfatórios, atingindo a nota de 83,3. Por outro lado, os Municípios de Fortaleza, Rio de Janeiro e Macapá não obtiveram pontuações. Assim como no caso da avaliação dos estados, a ausência dos endereços e horários de atendimento ao público em pelo menos três unidades administrativas foi majoritariamente o fator que afetou negativamente as notas.

2. Programas e ações

Conforme descrito no inciso V do primeiro parágrafo do Artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, o órgão é obrigado a divulgar “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e unidades”.

Neste quesito, novamente o Estado do

Rio Grande do Norte cumpriu todos os requisitos e obteve a nota 100. Junto a esse estado está o estado da Bahia que atingiu a mesma nota. No caso da Paraíba, Roraima, Piauí, Espírito Santo, Sergipe, Amazonas, Rio Grande do Sul e Pará, esses Estados não preencheram nenhum dos requisitos estabelecidos para esse item recebendo a nota zero como apresentado no Gráfico 5. A média das notas foi de 52,1.

No que diz respeito às notas municipais relativas à disponibilização de Programas e Ações, elas são alarmantes pelo número de governos que receberam a nota zero. Oito das 26 cidades receberam essa nota. Por outro lado, Porto Alegre, Rio Branco, Recife, Curitiba, Palmas e João Pessoa receberam a nota 83,3, saindo-se consideravelmente bem Gráfico 6).

Gráfico 5 Nota programas e ações dos estados.

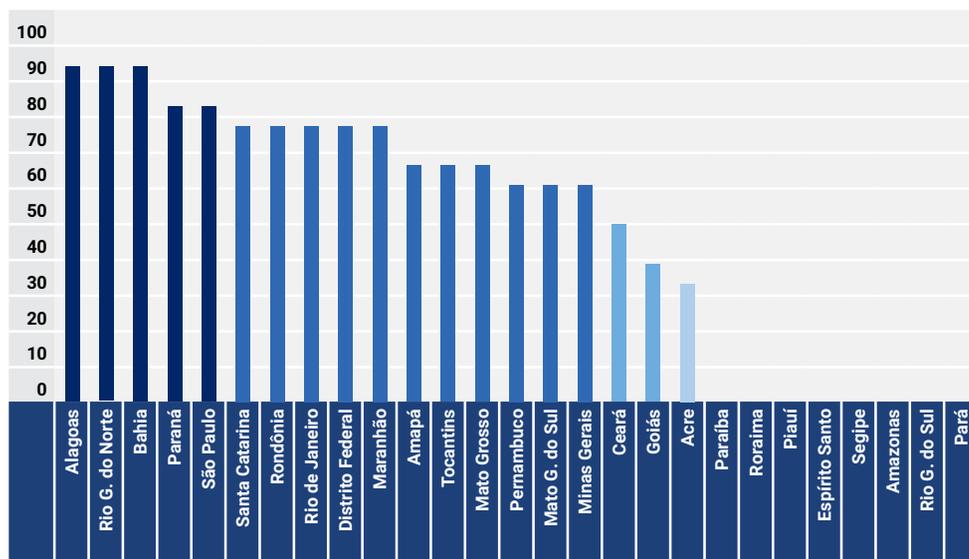
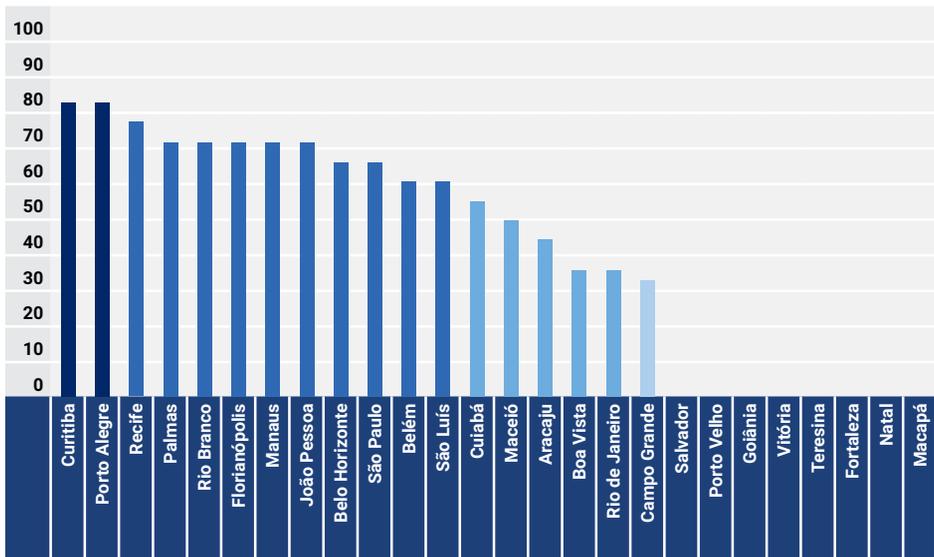


Gráfico 6 Nota programa e ações dos municípios.

No mesmo local em que é publicada uma lista de programas e ações também há uma descrição que apresenta, pelo menos, os objetivos gerais de cada programa ou ação. Já os entes federativos que não apresentaram a lista de programas e ações, necessariamente não apresentaram os objetivos gerais resultando em uma média de 45,4.

3. Despesas

Em relação à avaliação da disponibilização de dados relativos às despesas estaduais, conforme o inciso III, parágrafo primeiro do artigo oito da LAI, a média na pontuação dos estados foi de 39,2 como apresentado no Gráfico 7. Do total de unidades, seis estados alcançaram nota superior a 90 sendo que dois deles atingiram 100. Dos 27 avaliados, 12 não obtiveram pontuação. As

notas mais baixas podem ser explicadas pela falta de datas de pagamento e de qualquer referência a valores pagos, como disposto pela legislação.

A média obtida na avaliação da disponibilização das despesas de cada município atingiu 35,6 como ilustrado no Gráfico 8. As duas municipalidades melhor colocadas foram João Pessoa e Curitiba, que alcançaram 86,11 e 91,66, respectivamente. Enquanto isso, Manaus, Rio Branco, Recife, Teresina, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Goiânia, Vitória, Natal, Campo Grande, Aracaju e Maceió obtiveram zero. Assim como no caso dos estados, os municípios com piores pontuações apresentaram esse quadro piores devido à ausência dos valores pagos e as datas em que esses pagamentos ocorreram.

Gráfico 7 Nota despesas dos estados.

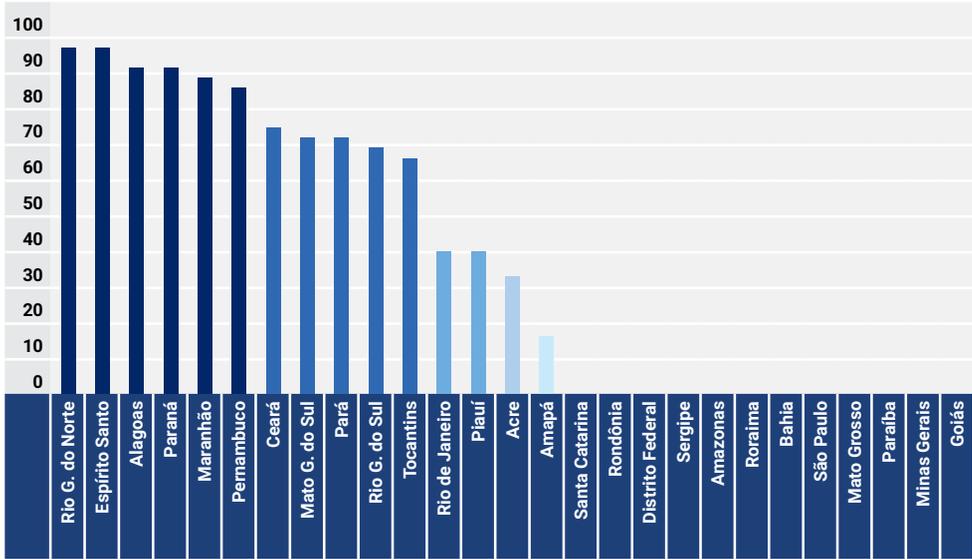


Gráfico 8 Nota despesas dos municípios.

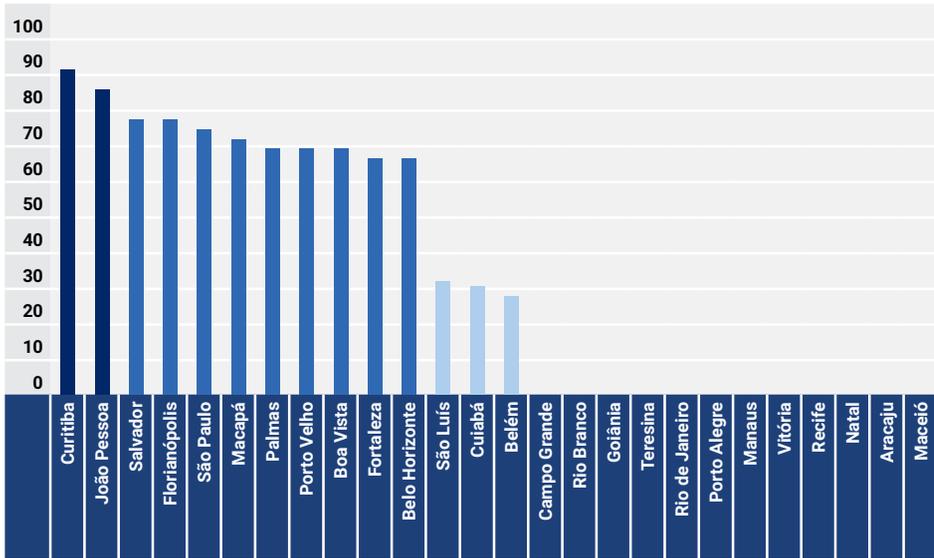
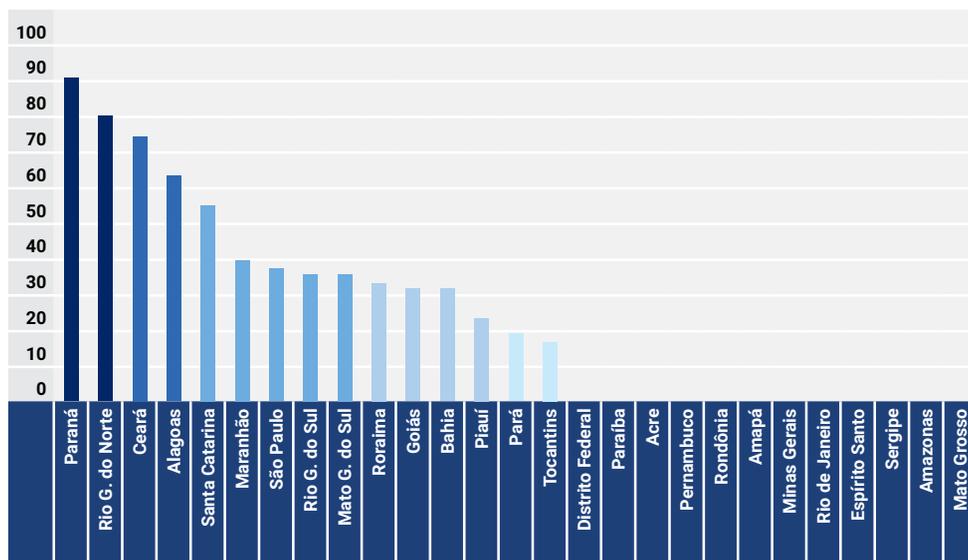
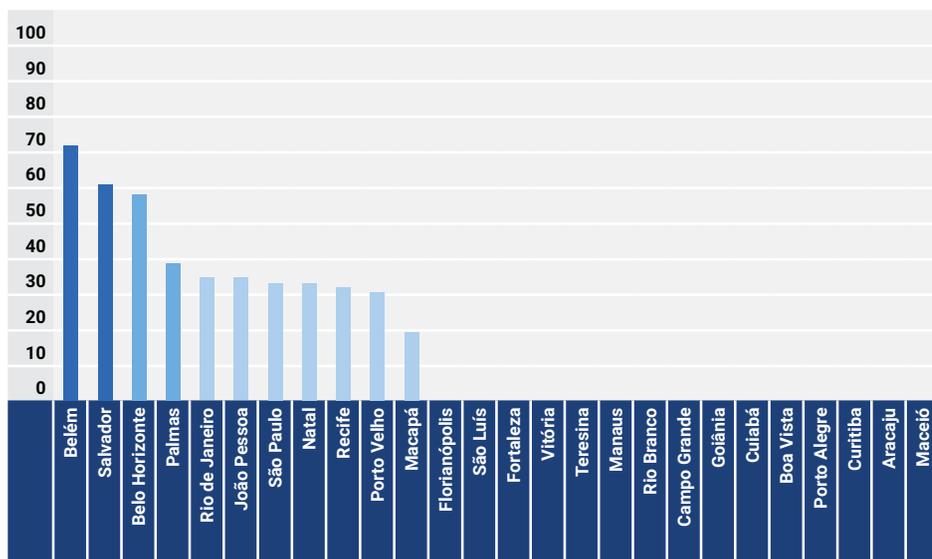


Gráfico 9 Nota licitações dos estados.

4. Licitações

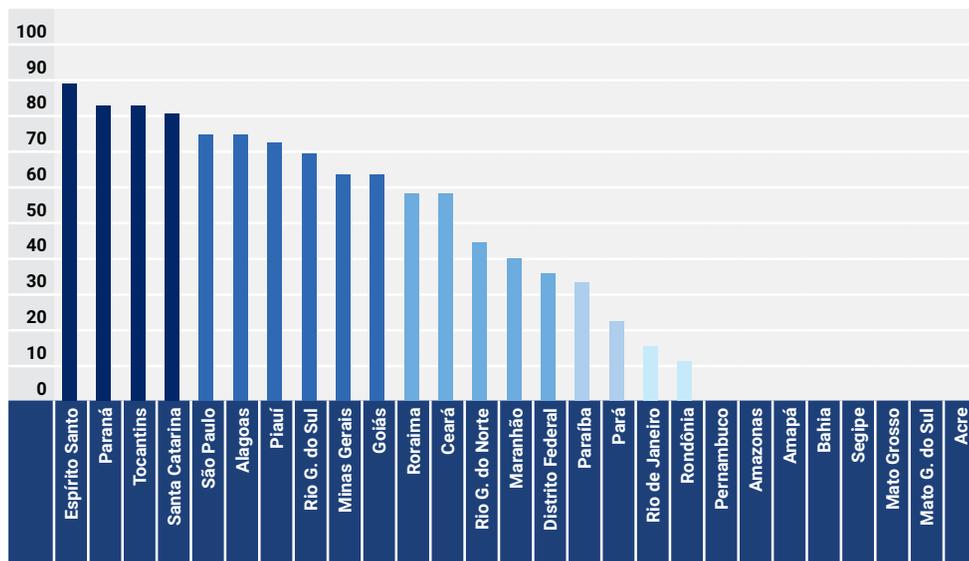
A média das notas estaduais no quesito das licitações foi de 25 como apresentado no Gráfico 9. A maior nota pertence ao estado do Paraná, 92, ao passo que a pior nota foi zero, recebida pelos Estados de Mato Grosso, Amazonas, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Ja-

neiro, Minas Gerais, Amapá, Rondônia, Pernambuco Acre, Paraíba e Distrito Federal. A média extremamente baixa ocorreu devido à inexistência de dados relativos aos valores contratados, valores realizados e datas da assinatura dos contratos.

Gráfico 10 Nota licitações dos municípios.

A média municipal das notas de licitações foi 17,6. O único município com nota maior que 72,2 foi Belém, à medida que a menor nota foi obtida por Maceió, Aracaju, Curitiba, Boa Vista, Cuiabá, Goiânia, Campo Grande, Rio Branco,

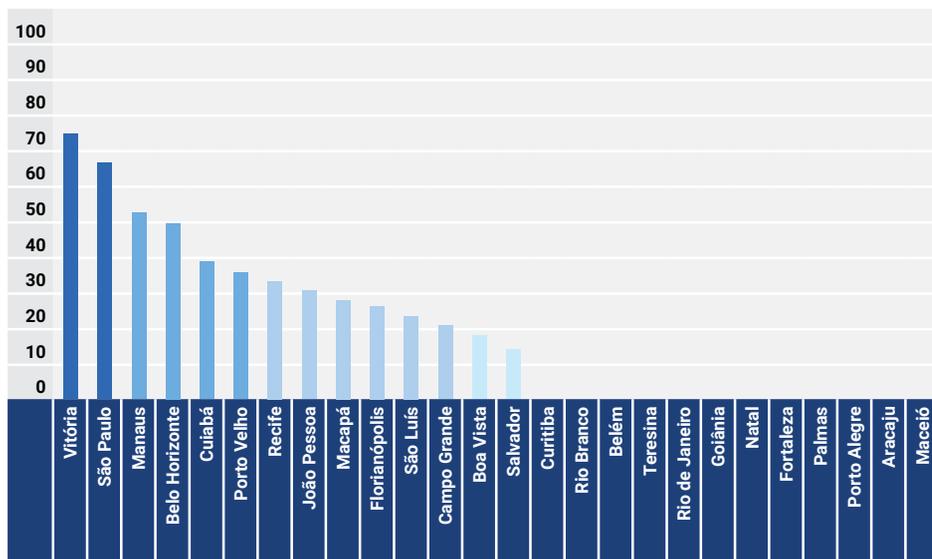
Manaus, Teresina, Vitória, Fortaleza, São Luís e Florianópolis, a qual foi zero como mostra o Gráfico 10. A ausência dos valores contratados e realizados foi o principal fator responsável pela baixíssima média.

Gráfico 11 Nota convênios dos estados.

5. Convênios e transferências voluntárias

A nota média estadual no quesito “convênios” foi 40,7. Apenas o estado do Espírito Santo ultrapassou a barreira dos 85 pontos. Os Estados de Pernambuco, Amazonas, Amapá, Bahia, Mato

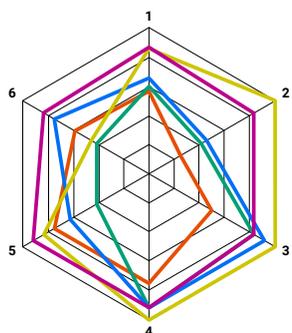
Grosso, Mato Grosso do Sul e Acre receberam nota zero como apresentado no Gráfico 11. As notas foram grandemente influenciadas pela carência dos valores conveniados, do total liberado e a data da última liberação.

Gráfico 12 Nota convênios dos municípios.

Em termos das capitais, apenas Vitória recebeu nota maior que 70, já muitas ficaram sem pontos, incluindo Curitiba, Rio Branco, Belém, Teresina, Rio de Janeiro, Goiânia, Natal, Fortaleza, Palmas, Porto Alegre, Aracaju, Maceió como

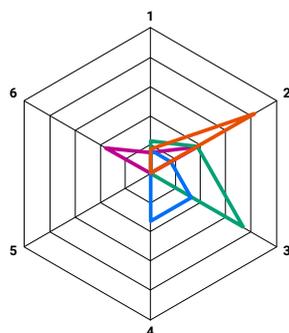
apresentado no Gráfico 12. As notas municipais, tal como as estaduais, foram influenciadas também pela carência dos valores conveniados, do total liberado e a data da última liberação.

Gráficos 13-14 Índice Geral de Transparência Ativa.



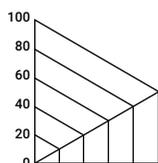
Estados com as **melhores** colocações.

- Alagoas
- Ceará
- Maranhão
- Paraná
- Rio Grande do Norte



Estados com as **piores** colocações.

- Acre
- Amazonas
- Mato Grosso
- Paraíba
- Sergipe



1	Nota Geral de Transparência Ativa	4	Despesas
2	Estrutura Organizacional Total	5	Licitações
3	Programas e Ações	6	Convênios e Transferências Voluntárias

6. Índice Geral de Transparência Ativa

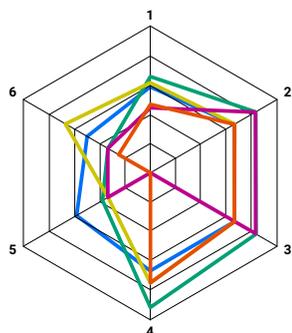
As análises dos resultados da dupla codificação tiveram como base os critérios para avaliação da transparência ativa. Os resultados mostram que há uma porcentagem de concordância de 87.74%, e um estatístico Kappa de 0.80 ($z=32.71$, $p<0.001$). Estes resultados mostram uma concordância substancial (segundo o critério proposto por Landis e Koch, 1977) e estatisticamente significativa, e sugerem que as avalia-

ções propostas são confiáveis.

No Gráfico 13 encontra-se os cinco estados que melhor pontuaram em transparência ativa. São eles: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraná e Rio Grande do Norte. A média da nota deles foi 71.

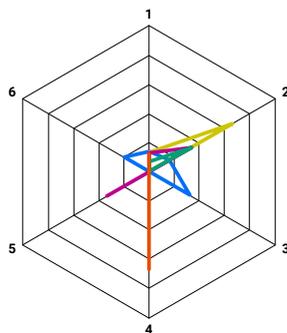
Os cinco piores desempenhos estaduais – Acre, Amazonas, Mato Grosso, Paraíba e Sergipe – estão ilustrados pelo Gráfico 14. A média desses estados foi de 14.

Gráficos 15-16 Índice Geral de Transparência Ativa.



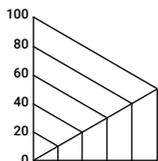
Municípios com as **melhores** colocações.

- Belo Horizonte
- Florianópolis
- João Pessoa
- Recife
- São Paulo



Municípios com as **piores** colocações.

- Campo Grande
- Fortaleza
- Goiânia
- Natal
- Teresina



1	Nota Geral de Transparência Ativa	4	Despesas
2	Estrutura Organizacional Total	5	Licitações
3	Programas e Ações	6	Convênios e Transferências Voluntárias

A média das notas municipais dos cinco melhores colocados no Índice Geral de Transparência Ativa foi 55,3, sendo as capitais Belo Horizonte, Florianópolis, João Pessoa, Recife e São Paulo. Elas foram as melhores colocadas devido a constância das notas de completu-

de na maioria dos quesitos.

A média dos cinco municípios com piores colocações no Índice Geral de Transparência Ativa foi 12,2. A pior colocação pertence à capital do estado de Goiás, Goiânia.

1.5 Resultados da análise das plataformas, transparência passiva e transparência ativa.

Tabela 6 Avaliação de transparência ativa, passiva e da plataforma para solicitações.

Entes federativos	Nota da plataforma	Nota da Transparência Passiva	Índice Geral de Transparência Ativa
Paraná	D	A	87
Rio Grande do Norte	B	●	86
Alagoas	C	C	66
João Pessoa	B	C	66
São Paulo	A	A	62
Maranhão	B	A	60
Belo Horizonte	F	A	58
Ceará	B	B	57
Santa Catarina	B	A	53
Tocantins	C	A	53
São Paulo (estado)	B	A	48
Florianópolis	C	B	47
Recife	D	A	44
Curitiba	D	B	43
Mato Grosso do Sul	A	A	43
Cuiabá	B	A	42
Palmas	A	A	42
Belém	C	●	41
Boa Vista	F	A	40
Minas Gerais	A	B	40
Rio Grande do Sul	C	A	40
Salvador	C	A	39
Espírito Santo	A	●	38
Bahia	A	●	37
Manaus	B	●	37
Goiás	D	F	37
Pernambuco	A	A	37

Tabela 6 Continuação.

Entes federativos	Nota da plataforma	Nota da Transparência Passiva	Índice Geral de Transparência Ativa
Piauí	A	●	35
Rondônia	B	●	33
Porto Alegre	C	D	33
Porto Velho	B	A	33
Distrito Federal	B	A	33
São Luís	A	D	32
Vitória	D	A	32
Rio de Janeiro (estado)	F	●	30
Pará	C	F	29
Roraima	C	A	25
Macapá	A	F	25
Rio Branco	B	A	25
Amapá	D	●	23
Mato Grosso	A	A	23
Maceió	B	●	20
Acre	A	●	17
Amazonas	B	F	17
Rio de Janeiro	D	●	16
Aracaju	B	D	15
Paraíba	C	●	15
Campo Grande	D	●	14
Fortaleza	B	A	13
Natal	A	F	13
Teresina	F	A	13
Goiânia	D	A	7
Sergipe	●	●	0

● Não responsivo

1.6 Comparação dos resultados com outros rankings:

A Tabela 7 apresenta uma comparação da nossa avaliação com outros índices sobre transparência municipal e outros indicadores. Aqui se compara as notas das respostas aos nossos pedidos, a nota geral da nossa avaliação de transparência ativa e a nota que calculamos baseada na plataforma para pedir informações públicas. Se compara estas três métricas com os índices de transparência construído pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2015 e o índice produzido pelo Ministério Público Fede-

ral (MPF) em maio de 2016. Da mesma forma se confere os resultados obtidos nesta pesquisa com o Índice de Desenvolvimento Humano, o partido eleito na eleição de 2014, no caso estadual, e na eleição de 2012, no caso municipal.

Como é possível visualizar tanto na tabela 7 quanto na tabela 8 não há concordância relevante entre os índices e notas comparados, sugerindo que não é necessariamente um certo desenvolvimento humano ou ideologia política responsável por uma melhor transparência governamental a nível municipal ou estadual.

Tabela 7⁴ Comparação dos resultados estaduais com outros índices e indicadores.

Ente federativo	Nota da Plataforma	Nota de Transparência Passiva	Índice Geral de Transparência Ativa	EBT - CGU 2a edição (Jul a Out 2015)	RNT - MPF 2ª Avaliação (Mai 2016)	IDHM (2010)	Partido no majoritário
Paraná	D	A	87	9,3	8,7	0,749	PSDB
Rio G. do Norte	B	●	86	8,2	9,2	0,684	PSD
Alagoas	C	C	66	7,9	9,8	0,631	PMDB
Maranhão	B	A	60	10,0	8,5	0,639	PC do B
Ceará	B	B	57	8,1	10,0	0,682	PT
Tocantins	C	A	53	10,0	9,8	0,699	PMDB
Santa Catarina	B	A	53	6,9	9,2	0,774	PSD
São Paulo	B	A	48	10,0	9,7	0,783	PSDB
Mato G. do Sul	A	A	43	2,5	9,1	0,729	PSDB
Minas Gerais	A	B	40	10,0	9,2	0,731	PT
Rio G. do Sul	C	A	40	8,9	8,6	0,746	PMDB
Espírito Santo	A	●	38	10,0	10,0	0,740	PMDB
Goiás	D	F	37	10,0	9,8	0,735	PSDB
Pernambuco	A	A	37	6,7	8,8	0,673	PSB
Bahia	A	●	37	10,0	4,1	0,660	PT
Piauí	A	●	35	8,5	8,0	0,646	PT
Rondônia	B	●	33	4,4	10,0	0,690	PMDB
Distrito Federal	B	A	33	10,0	7,6	0,824	PSB
Rio de Janeiro	F	●	30	7,1	8,7	0,761	PMDB
Pará	C	F	29	9,0	8,3	0,646	PSDB
Roraima	C	A	25	2,5	3,8	0,707	PP
Mato Grosso	A	A	23	8,6	9,8	0,725	PSDB ¹
Amapá	D	●	23	0,0	8,0	0,708	PDT
Amazonas	B	F	17	1,4	7,5	0,674	PROS
Acre	A	●	17	3,3	5,6	0,663	PT
Paraíba	C	●	15	8,8	7,3	0,658	PSB
Sergipe	F	●	0	2,1	8,1	0,665	PMDB

● Não responsivo

¹ O atual governador Pedro Taques mudou de partido em 12 de agosto de 2015. Anteriormente ele era filiado ao PDT.

⁴ Fontes dos índices para as Tabelas 7 e 8: Ministério da Fiscalização e Controle (CGU) Escala Brasil Transparente: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente/>>; Ranking Índice Nacional de Transparência, Ministério Público Federal: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/>>; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>

Tabela 8 Comparação dos resultados municipais com outros índices e indicadores.

Ente federativo	UF	Nota da Plataforma	Nota de Transparência Passiva	Índice Geral de Transparência Ativa	EBT - CGU 2ª edição (Jul a Out 2015)	RNT - MPF 2ª Avaliação (Mai 2016)	IDHM (2010)	Partido no majoritário
João Pessoa	PB	B	C	66	10,0	9,0	0,763	PSD ¹
São Paulo	SP	A	A	62	10,0	9,3	0,805	PT
Belo Horizonte	MG	F	A	58	8,8	8,2	0,810	PSB
Florianópolis	SC	C	B	47	8,8	7,7	0,847	PSD
Recife	PE	D	A	44	10,0	8,4	0,772	PSB
Curitiba	PR	D	B	43	10,0	8,1	0,823	PDT
Palmas	TO	A	A	42	8,2	9,3	0,788	PSB ²
Cuiabá	MT	B	A	42	9,2	8,5	0,785	PSB
Belém	PA	C	●	41	4,7	9,7	0,746	PSDB
Boa Vista	RR	F	A	40	4,4	7,2	0,752	PMDB
Salvador	BA	C	A	39	5,8	6,4	0,759	DEM
Manaus	AM	B	●	37	3,9	3,9	0,737	PSDB
Porto Alegre	RS	C	D	33	5,8	10,0	0,805	PDT
Porto Velho	RO	B	A	33	0,0	6,4	0,736	PSB
Vitória	ES	D	A	32	8,8	7,8	0,845	PPS
São Luís	MA	A	D	32	9,6	7,0	0,768	PDT ³
Macapá	AP	A	F	25	6,1	4,3	0,733	REDE ⁴
Rio Branco	AC	B	A	25	10,0	6,2	0,727	PT
Maceió	AL	B	●	20	3,9	9,0	0,721	PSDB
Rio de Janeiro	RJ	D	●	16	8,6	8,5	0,799	PMDB
Aracaju	SE	B	D	15	2,2	5,2	0,770	DEM
Campo Grande	MS	C	●	14	6,8	4,1	0,784	PP
Natal	RN	A	F	13	7,4	6,5	0,763	PDT
Fortaleza	CE	B	A	13	8,2	8,0	0,754	PDT ⁵
Teresina	PI	F	A	13	3,8	6,9	0,751	PSDB
Goiânia	GO	D	A	7	8,3	5,4	0,799	PT

● Não responsivo

¹ O atual prefeito Luciano Cartaxo mudou de partido em 17 de setembro de 2015. Anteriormente ele era filiado ao PT.

² O atual prefeito Carlos Amastha mudou de partido maio de 2015. Anteriormente ele era filiado ao PP.

³ O atual prefeito Edivaldo Holanda Júnior mudou de partido em 28 de agosto de 2015. Anteriormente ele era filiado ao PTC.

⁴ O atual prefeito Clécio Luís mudou de partido em setembro de 2015. Anteriormente ele era filiado ao PSOL.

⁵ O atual prefeito Roberto Cláudio mudou de partido em 28 de setembro de 2015. Anteriormente ele era filiado ao PROS.

Este capítulo analisou o cumprimento formal e informal com as práticas de transparência em três níveis, a) a qualidade dos decretos municipais que regulam a implementação da lei federal 12.527 de acesso à informação pública; e b) as plataformas de transparência passiva que consolidam o processo de enviar solicitações, recursos e recebimento de respostas; e c) a transparência ativa. A evidência demonstra que apesar de diversos entes federativos apresentarem resultados satisfatórios, grande parte delas falhou ao satisfazer suas obrigações legais, principalmente no âmbito da transparência ativa, onde a média das notas ficou em 36,45%.

Quanto às plataformas de transparência passiva, observa-se uma melhora se comparadas com as de transparência ativa. Das 53 unidades avaliadas, 13 tiraram a nota "A", a qual se traduz em um total comprometimento em disponibilizar uma boa plataforma para os cidadãos, e outras 16 unidades tiraram a nota "B". O resultado das respostas sugere que alguns governos têm adotado boas práticas no processo de recebimento, análise

e entrega da informação ao cidadão. Tal é o caso de Porto Velho (RO) que, além de ter respondido precisamente a solicitação, a entregou em quatro dias. Em geral, a qualidade das respostas sugere que tal melhoria vem da designação de pessoas específicas para lidar com os pedidos de acesso à informação, como informado nas respostas. Via de regra, tal análise demonstra essa melhora, pois 24 respostas foram classificadas como precisas e receberam a nota "A" e dessas, o denominador comum é o fato de terem unidades designadas para atender às solicitações de acesso à informação.

Ainda que a presente pesquisa tenha investigado pontos cruciais do acesso à informação nos níveis municipais e estaduais, ainda há espaço para um maior aprofundamento: avaliar como têm funcionado as comissões de reavaliação de informações; até que ponto de fato servidores públicos têm sofrido sanções em casos de descumprimento da LAI; e se, efetivamente, o Estado tem promovido uma cultura de transparência.

Referências

- ADCOCK, R.; COLLIER, D. **Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research.** *American Political Science Review*, v. 95, n. 3, p. 529–546, 2002.
- BARROS, A. **Deputado pede regulamentação da Lei Anticorrupção em Sergipe.** *Sergipe Notícias*, 13 maio 2016.
- BLANTON, T. **US Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership, and Bureaucratic Politics.** In: *Access to Information in the Americas*. Buenos Aires: Inter-American Dialogue, 2003.
- BOOKMAN, Z.; GUERRERO AMPARÁN, J. P. **Two Steps Forward, One Step Back: Assessing the Implementation of Mexico's Freedom of Information Act.** *Mexican Law Journal*, v. 1, n. 2, p. 1–50, 2009.
- BRINKS, D.; COPPEDGE, M. **Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy.** *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 463–489, 2006.
- DARBISHIRE, H. **Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?** Washington: The World Bank Institute, 2010.
- DARCH, C.; UNDERWOOD, P. G. **Freedom of information Legislation, State Compliance and the Discourse of Knowledge: The South African Experience.** *The International Information & Library Review*, v. 37, n. 2, p. 77–86, jun. 2005.
- FUMEGA, S. **Information & Communication Technologies and Access to Public Information Laws.** World Bank, Consejo para la Transparencia, Red de Transparencia y Acceso a la Información, 2015.
- GERRING, J. **What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences.** *Polity*, v. 31, n. 3, p. 357–393, 1 abr. 1999.
- GOERTZ, G. **Social Science Concepts: A User's Guide.** Princeton, N.J: Princeton University Press, 2006.
- MICHENER, G. **Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes.** *World Development*, v. 74, p. 184–96, 2015.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. **Identifying transparency.** *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233–242, 1 jan. 2013.
- MICHENER, G.; BIZZO, E. **Evaluating the Transparency of State-Level Forest Governance in Brazil.** manuscript under revision at Environment and Planning C: Government and Policy, 2016.
- MICHENER, G.; FURTADO RODRIGUES, K. **"Who Wants to Know?" Assessing Discrimination in Transparency and Freedom of Information Regimes.** Paper prepared for delivery at the American Political Science Association, San Francisco, 3-6 September, 2015, Currently Under Review 2014.
- MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getú-

lio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

LANDIS, J. R., and G. G. Koch. 1977. **The measurement of observer agreement for categorical data.** *Biometrics* 33: 159–174.

RODRÍGUEZ LUGARI, G. A. **Access to Information in Panama: Stumbling Blocks and Implementation: Access to Information in the Americas.** Buenos Aires: Inter-American Dialogue, 2003.

SARTORI, G. **Concept Misformation in Comparative Politics.** *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970.

VILLENEUVE, J.-P. **Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime.** *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 556–562, out. 2014.

ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. **Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison.** *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 17–29, 2014.

Capítulo 2

AVALIAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL SOBRE POLÍTICAS DE GESTÃO DE TI E TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

Marina Barros e Jamila Venturini¹

2.1 Introdução

O crescimento da população em áreas urbanas traz uma série de desafios para a gestão pública em setores como mobilidade, sustentabilidade, segurança, acesso à educação e saúde, entre outros. Diante deste contexto, organismos internacionais vêm destacando como as tecnologias da informação e comunicação (TIC) podem desempenhar um papel central em facilitar o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes a partir, por exemplo, do processa-

¹ Marina Barros e Jamila Venturini são pesquisadoras do Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

mento de grandes volumes de dados coletados das mais variadas maneiras e por meio de diversos dispositivos conectados.

No Brasil, a agenda internacional de otimização da gestão pública por meio do uso de novas tecnologias esteve associada à realização de megaeventos que impulsionaram o desenvolvimento de iniciativas de cidades inteligentes, por exemplo, nas áreas de segurança pública e defesa civil. Essas propostas se somam às políticas de governo eletrônico já em curso. A tendência nesse contexto é, portanto, uma coleta cada vez maior de dados dos cidadãos para subsidiar a tomada de decisões e o funcionamento dos serviços públicos.

O presente relatório apresenta os resultados de investigação sobre a transparência dos municípios brasileiros com relação às suas políticas de gestão da informação e o tratamento de dados de seus cidadãos e cidadãs, assim como sobre a implementação de novas tecnologias de monitoramento e vigilância no espaço das cidades.

Os temas enfatizados inserem-se na agenda de pesquisa do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV DIREITO RIO (CTS-FGV) que há cerca de dois anos possui uma linha de pesquisa

dedicada à investigação de temas relacionados a Direitos Humanos e governança da Internet, com um foco especial nas questões de privacidade na era digital.

Entre as pesquisas mais recentes do Centro nessa linha está um estudo sobre Termos de Uso e Direitos Humanos, que analisou como 50 plataformas (entre redes sociais, serviços de armazenamento, e-mail, etc.) observam os direitos à privacidade, liberdade de expressão e devido processo em seus contratos de adesão. As preocupações originadas no estudo mencionado se encontram refletidas nas perguntas enviadas aos municípios analisados na presente pesquisa.²

Além disso, o estudo Privacidade na Era Digital analisou o marco regulatório de privacidade no Brasil visando encontrar oportunidades e desafios para a implementação de resolução 68/167 da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o mesmo tema.³ Esse estudo também trouxe subsídios importantes para o presente relatório no que diz respeito aos vazios regulatórios relacionados à coleta e processamento de dados por parte da administração pública no contexto das cidades inteligentes (DAHLMANN et al., 2015).

² Os resultados detalhados da pesquisa serão publicados no livro "Termos de Uso e Direitos Humanos: uma análise dos contratos das plataformas online" (no prelo).

³ A resolução, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, foi proposta pelos governos brasileiro e alemão depois da publicação de denúncias sobre os programas de vigilância em massa implementados pelo governo dos Estados Unidos e parceiros. Ver mais em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/DigitalAge/Pages/DigitalAgeIndex.aspx>.

Esta avaliação buscou responder a seguinte questão: os municípios são transparentes com relação às políticas de gestão de informação e tratamento de dados dos seus cidadãos?

Para tal, foram enviadas 6 perguntas a um grupo de municípios⁴ brasileiros utilizando o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SICs) ou serviços semelhantes disponibilizados pelos municípios em cumprimento à Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI).

As perguntas foram formuladas com vistas a obter um entendimento inicial sobre o quanto essas cidades estão envolvidas com iniciativas de governo eletrônico e cidades inteligentes bem como obter um mapeamento das políticas relacionadas à gestão da informação e o processamento dos dados dos cidadãos nesse contexto.

A metodologia aplicada nesta avaliação de transparência replicou em grande medida a metodologia de transparência passiva desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública⁵ (PTP) da FGV e aplicada nos relatórios Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014) e Avaliação de Transparência do Ministério Público (MONCAU et al., 2015).

Ao todo, foram enviados 258 pedidos de acesso à informação e 137 respostas foram recebidas no prazo médio de

15 dias. A partir das respostas obtidas foi calculada uma taxa de resposta - ou seja, a quantidade de respostas válidas dividida pela quantidade de pedidos enviados. Posteriormente, as respostas foram codificadas por dois pesquisadores que lhes atribuíram avaliações sobre a pertinência do conteúdo em relação à pergunta enviada. Expirado o prazo determinado pela LAI Informação (30 dias), foram realizadas ligações aos municípios que não responderam os pedidos de acesso à informação com o objetivo de verificar o andamento do pedido e reforçar a necessidade de obter a informação. Este procedimento foi realizado em substituição ao procedimento de recurso em primeira instância e sua análise está no final do Relatório Geral.

Este relatório está dividido em três sessões. A primeira apresenta uma contextualização do tema e sua importância temática. A segunda sessão irá discorrer acerca da metodologia da pesquisa e as perguntas elaboradas e, por fim, a terceira sessão trará uma análise dos resultados obtidos pela pesquisa.

⁴ Todas as capitais e o segundo maior município do Estado.

⁵ O Programa de Transparência Pública (PTP) é uma parceria entre o Centro de Tecnologia e Sociedade da DIREITO RIO e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE).

2.2 Contextualização

2.2.1 A proteção da privacidade no Brasil

As denúncias de Edward Snowden sobre os programas de vigilância em massa efetuados pela Agência de Segurança Nacional (NSA, pela sigla em inglês) nos Estados Unidos (MACASKILL, DAN-CE, 2013) parecem ter trazido à tona uma preocupação que se encontrava já há algum tempo silenciosamente presente nas discussões sobre as novas tecnologias de informação e comunicação: a proteção da privacidade. No Brasil, o tema não é novo. Apesar de tornar-se conhecido por questionar no âmbito internacional⁶ as políticas invasivas lideradas pelos Estados Unidos e seus parceiros – Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido -, o país já foi chamado de “Estado Policial de

permanente vigilância” durante a Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou abusos no uso de grampos telefônicos⁷. A Corte Interamericana de Direitos Humanos também condenou o Estado brasileiro por violar o direito à privacidade devido à interceptação ilegal das comunicações de ativistas⁸.

Do ponto de vista regulatório, porém, o cenário não é de um total vazio. Pelo contrário, o Brasil conta com fortes proteções à privacidade no âmbito constitucional, além de aderir aos principais tratados internacionais de direitos humanos sobre o tema⁹. No âmbito infraconstitucional, o país conta com uma legislação sobre interceptação telefônica e telemática (Lei nº 9.296/1996) que regulamenta as situações excepcionais de quebra de sigilo das comunicações – previstas pelo artigo 5º, inciso XII da Constituição Federal¹⁰ – e delimita alguns procedimentos para sua implementação¹¹. Além disso, outras leis

⁶ Junto com a Alemanha, o governo brasileiro propôs a Resolução 68/167 sobre Privacidade na Era Digital, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em dezembro de 2013. Para a íntegra da Resolução ver: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167

⁷ Para um detalhamento dos abusos identificados na ocasião e das recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Escutas Telefônicas Clandestinas, ver o relatório final em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpiescut/relatorio-final-aprovado/Relatorio-Final-Versao-Final.pdf>

⁸ O Brasil foi condenado em 2009 por violar o artigo 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos no caso *Escher et al*, que tratou do monitoramento indevido de conversas telefônicas de ativistas ligados à questão agrária no estado do Paraná. Para o detalhamento do caso, ver: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_208_ing.pdf.

⁹ Entre outros, o Brasil é signatário da Declaração Universal de Direitos Humanos, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Convenção Americana de Direitos Humanos.

¹⁰ Segundo a Constituição Federal, “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal” (art. 5º, XII).

determinam regras para a obtenção de informações para fins de investigação e as obrigações das empresas privadas de colaborar com esse processo. Elas incluem medidas de retenção de dados, acesso a dados cadastrais e a registros de conexão e acesso à Internet, entre outras (DAHLMANN et al., 2015).

Além da legislação relativa à vigilância das comunicações privadas, outras normas tratam do processamento de informações pessoais por parte do Estado e agentes privados. Ainda que o país não conte com uma lei geral de proteção de dados pessoais, uma série de normas setoriais tratam do tema, entre elas o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/1990), a Lei de Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011) e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014).

Quando se trata do processamento de dados por parte dos órgãos estatais, cabe destacar o mecanismo de *habeas data* - introduzido pela Constituição Federal de 1988 e regulado pela Lei nº 9.507/1997 -, que garante ao titular o direito de acesso e retificação de dados pessoais detidos pelo Estado. Além disso, a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI - Lei nº 12.527/2011) estabe-

leceu regras referentes à divulgação de informações de caráter pessoal detidas pelo poder público.

Apesar da existência de regras e do reconhecimento por parte da jurisprudência de princípios fundamentais de proteção da privacidade, a ausência de um marco unificado de proteção de dados pessoais - nos moldes dos adotados pela maioria dos países europeus e diversos americanos¹² -, somada aos avanços tecnológicos para a coleta e processamento de grandes volumes de dados, podem dar margem para abusos, além de constituir um cenário de insegurança jurídica.

2.2.2 Governo eletrônico e cidades inteligentes: novos desafios para a privacidade ?

O crescimento da população em áreas urbanas¹³ traz uma série de desafios para a gestão pública em setores como mobilidade, sustentabilidade, segurança, acesso à educação e saúde, entre outros. Diante deste contexto, diversos atores vêm destacando como as tecnologias da informação e comunicação (TIC), podem desempenhar um papel

¹¹ Entre outras medidas, a Lei nº 9296/1996 determina que a interceptação das comunicações pode ser solicitada apenas pela autoridade policial ou Ministério Público (art. 3º) para a investigação de infrações penais puníveis com pena de detenção (art. 2º).

¹² Para um detalhamento da legislação de proteção de dados pessoais adotada por diversos países e análises comparativas sobre suas garantias, ver: <https://www.dlapiperdataprotection.com/>.

¹³ Segundo o relatório *World Urbanization Prospects 2014*, da Organização das Nações Unidas (ONU), 54% da população mundial vivia em áreas urbanas e até 2050 esse percentual subiria para 66%. Na América Latina, o mesmo relatório aponta que 80% das pessoas vivem em regiões urbanizadas (UNITED NATIONS, 2014).

central em facilitar o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes a partir, por exemplo, do processamento de grandes volumes de dados¹⁴ coletados das mais variadas maneiras e por meio de diversos dispositivos conectados¹⁵.

Com base nessa premissa, projetos para as chamadas “cidades inteligentes” se multiplicam ao redor do mundo (SETO, 2015) com a promessa de incrementar a eficiência na gestão pública e trazer soluções inovadoras para os problemas urbanos que vão desde os congestionamentos até o uso eficiente dos recursos naturais (PAROUTIS; BENNET; HERACLEUOUS, 2013). O conceito de cidade inteligente ainda está em formação, contudo, os projetos de cidade nomeados assim têm características comuns como

por exemplo a interdisciplinaridade - engenharias, urbanismo, design, arquitetura e outras áreas do conhecimento - e o uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação (TIC).

No Brasil, a agenda de otimização da gestão pública por meio do uso de novas tecnologias esteve associada à realização de megaeventos que impulsionaram o desenvolvimento de iniciativas de cidades inteligentes, por exemplo, nas áreas de segurança pública e defesa civil¹⁶. Essas propostas se somam às iniciativas de governo eletrônico¹⁷ já em curso. Os benefícios atribuídos a tais projetos vão desde a possibilidade de uma forma de governança pública mais inclusiva até aspectos mais práticos como a oferta online de serviços públicos, a melhoria da gestão pública, a agi-

¹⁴ O termo “big data” é utilizado com frequência para se referir ao processamento de grandes volumes de dados. Embora se trate de um conceito recente e ainda em construção, algumas características básicas podem ser identificadas, como: a) o grande volume de conjuntos de dados - que está além da capacidade dos sistemas de processamento tradicionalmente utilizados para a coleta, armazenamento, gerenciamento e análise; b) a velocidade na qual a informação é produzida, acessada e analisada; c) a variedade de formatos de dados; d) a veracidade da informação, que está relacionada com sua qualidade e precisão e e) o valor ou potencial de impacto (TERZO; MOZUCA, 2015).

¹⁵ A chamada Internet das Coisas (IoT, pelo nome em inglês) se baseia na introdução de tecnologias de autoidentificação em objetos cotidianos que, além de coletar dados e interagir com o mundo físico, passam a se conectar uns com os outros para o intercâmbio de informações sem necessidade de intervenção humana. Sua origem está associada ao desenvolvimento de uma tecnologia que permite a identificação de pessoas e objetos através de ondas de rádio (Radio-Frequency Identification, ou RFID) no MIT (BORGIA, 2014). Apesar dos diversos conceitos possíveis para a Internet das Coisas, Harrison e Michahelles (2011) a definem como “the future Internet of Things links uniquely identifiable things to their virtual representations in the Internet containing or linking to additional information on their identity, status, location or any other business, social or privately relevant information at a financial or non-financial pay-off that exceeds the efforts of information provisioning and offers information access to non-predefined participants. The provided accurate and appropriate information may be accessed in the right quantity and condition, at the right time and place at the right price. The Internet of Things is not synonymous with ubiquitous / pervasive computing, the Internet Protocol (IP), communication technology, embedded devices, its applications, the Internet of People or the Intranet / Extranet of Things, yet it combines aspects and technologies of all of these approaches”

lidade nos processos administrativos e o melhor uso dos recursos públicos (MIRANDA; CUNHA, 2013). O impacto direto na vida do cidadão se dá, portanto, tanto pela redução da necessidade de deslocamento físico quanto pela redução do tempo gasto em serviços públicos, recursos cada vez mais escassos e valiosos no ambiente urbano. Além disso, haveria a possibilidade de ampliação da participação democrática por meio de novos canais de comunicação a todos os atores do processo político - cidadãos, gestores públicos, organizações não governamentais, políticos.

A tendência nesse contexto é, portanto, de uma coleta cada vez maior de dados dos cidadãos para subsidiar a tomada de decisões e o funcionamento dos serviços públicos. Tais dados podem ser obtidos pela administração pública tanto diretamente - através de pesquisas e da interação dos cidadãos com os serviços públicos digitais ou objetos inteligentes instalados na cidade,

como sensores e câmeras, por exemplo -, quanto indiretamente, por meio de concessionárias de serviços públicos ou de acordos estabelecidos com empresas privadas.

Apesar dos benefícios atribuídos a esses projetos, a migração dos serviços públicos para o meio digital e a coleta de cada vez mais dados dos cidadãos através de aplicativos de celular, páginas na Internet ou outros objetos no contexto das cidades inteligentes trazem uma série de novos desafios no que diz respeito à gestão da informação. É possível identificar ao menos quatro dimensões do conceito de privacidade que podem ser implicadas no desenvolvimento de cidades inteligentes: (i) a privacidade das informações pessoais; (ii) a privacidade das pessoas; (iii) a privacidade de comportamento e (iv) a privacidade das comunicações pessoais (BARTOLI; et al., 2012)¹⁸.

Práticas até então corriqueiras podem expor cidadãos e cidadãs a diversos

¹⁶ Apesar de seu caráter temporário, a realização destes eventos trouxe transformações permanentes nas cidades, incluindo a instalação de novos mecanismos de vigilância (GAFFNEY, 2010). As tecnologias adquiridas incluem a criação de 14 Centros Integrados de Comando e Controle, a expansão do uso de câmeras em espaços públicos e a incorporação de veículos aéreos não tripulados, de tecnologias de reconhecimento facial e de balões de vigilância que permitem a identificação de pessoas e veículos em até 13km de distância. Para mais informações sobre algumas dessas tecnologias ver: <https://www.accessnow.org/brazils-olympic-surveillance-legacy/>.

¹⁷ Margetts (2009) define governo eletrônico, ou e-Government, como "o uso por parte do governo de tecnologias digitais internamente e externamente para interagir com cidadãos, empresas, outros governos e organizações de todos os tipos".

¹⁸ Segundo a classificação de Bartoli et al. (2012), a privacidade das informações pessoais consiste no direito de controlar, acessar, excluir e corrigir dados relacionados à pessoa identificada ou identificável; a privacidade da pessoa está relacionada ao direito de controlar o próprio corpo; a privacidade de comportamento seria o direito de salvaguardar de terceiros o conhecimento sobre suas atividades e escolhas e a privacidade de comunicações pessoais o direito de se comunicar sem estar sujeito à vigilância, monitoramento ou censura.

usos indevidos e não autorizados de suas informações, podendo até colocar sua segurança em risco. Dados tidos como de acesso público, quando disponibilizados em meio digital, podem ser combinados para a criação de bases sofisticadas e que permitem a identificação, por exemplo, de hábitos detalhados de um indivíduo. Informações contidas nos Diários Oficiais sobre a aprovação em concursos, a obtenção de algum benefício público (como bolsas de estudo ou outros benefícios de programas sociais) podem facilmente ser coletadas e combinadas por terceiros para a criação perfis acurados de uma pessoa¹⁹, o que traz novos desafios para a busca de um equilíbrio entre o direito de acesso à informação e a proteção da privacidade dos indivíduos.

Cabe notar ainda, que as regras introduzidas pela Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) não tratam da coleta de dados pelo poder público, mas

apenas da sua divulgação ao público. Em um contexto em que se encontram disponíveis no mercado tecnologias sofisticadas para a vigilância de comunicações digitais e multiplicam-se acordos entre o setor privado para a gestão pública²⁰ ou outros fins²¹, isso também pode implicar em abusos ao direito à privacidade, uma vez que não há limites ou regras claras aplicáveis nesse aspecto.

Finalmente, novas medidas de segurança são necessárias para impedir o acesso indevido por terceiros às bases de dados detidas por órgãos públicos ou concessionárias de órgãos públicos²². E essas medidas não estão detalhadas na legislação sobre acesso à informação de nível federal, cabendo a princípio a cada ente federativo regular essa questão.

¹⁹ Ver, por exemplo, o caso do site Tudo sobre Todos, que afirma apresentar informações obtidas apenas de bases públicas como diário de justiça, diário oficial e de cartórios públicos: http://www.brasilpost.com.br/2015/07/28/site-tudo-sobre-todos_n_7886240.html. Ver também: <http://renatoleitemonteiro.jusbrasil.com.br/artigos/217037831/protecao-de-dados-10-motivos-porque-o-site-tudo-sobre-todos-e-illicito>.

²⁰ O Centro de Operações Rio (COR), da Prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, estabeleceu uma parceria com o aplicativo Waze visando oferecer informações sobre as condições do trânsito na cidade. De acordo com matéria publicada no jornal O Globo em 2013, quando foi estabelecida essa parceria, a Prefeitura usa os dados oferecidos pela empresa para identificar engarrafamentos, retenções e acidentes em tempo real. Por mais que na mesma matéria um dos responsáveis pela iniciativa garantisse que a Prefeitura não teria acesso a informações dos usuários, as condições exatas do acordo, principalmente no que diz respeito aos dados oferecidos em troca para a empresa não são esclarecidas na matéria ou na página oficial do COR.

²¹ Um caso que causou polêmica no Brasil foi o convênio entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a empresa privada de análise de informações de crédito, Serasa, que previa o compartilhamento de informações pessoais dos eleitores. Ver: <http://lavits.org/lavits-critica-entrega-de-dados-do-tse-ao-serasa-e-pede-mais-rigor-no-trato-de-dados-pessoais/?lang=pt>.

2.3 Metodologia

A metodologia usada para analisar as respostas recebidas consiste em similar àquela utilizada por Michener, Moncau & Velasco. (2014, p. 26–28), dividida em duas fases. A primeira era realizada atribuindo uma nota de precisão à resposta em uma escala de três pontos, podendo ser 0 (não guarda relação com o pedido ou não forneceu qualquer informação adicional), 50 (possui relação com o que foi requisitado, mas não abarca diretamente os itens pedidos) e 100 (a resposta apresenta relação direta com o que foi requisitado, atendendo integralmente ao pedido). Esse procedimento foi realizado para cada resposta por dois pesquisadores independentes

Na segunda fase, a partir dos valores atribuídos pelos pesquisadores, calculou-se a média aritmética da nota de precisão para cada resposta, chegando à nota final de avaliação para o órgão. Para que a nota fosse considerada minimamente precisa, era necessária uma média de pelo menos um ponto.

A comparação dos resultados da dupla codificação das respostas, deu como resultado uma porcentagem de concordância de 95.56%, e um estatístico Kappa de 0.92 (s.e.=0.07, $p<0.001$), o que corresponde a níveis de concordân-

cia quase perfeitos (segundo LANDIS; KOCH,1977), e estatisticamente significativos. Estes resultados indicam que a avaliação realizada é altamente confiável e consistente, ou seja, é muito pouco provável que as notas assinadas estejam refletindo uma opinião subjetiva.

Os pedidos foram realizados entre os dias 10 e 27 de junho de 2016 e enviados pelo site oficial da autoridade municipal, através das Plataformas para Solicitação de Informações Públicas, ou, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Caso não fosse possível acessar a plataforma, procurou-se outro meio alternativo de contato com o município, como as ouvidorias públicas, por exemplo.

Apesar da LAI prever um prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante aviso prévio, foram consideradas todas as respostas recebidas até o dia primeiro de agosto, passado excessivo tempo após o limite legal. E-mails referentes à atualização do status ou distribuição interna do pedido dentro do órgão não foram consideradas respostas válidas.

Foi utilizada uma única identidade para o envio de todos os pedidos de informação. Como padrão, foram preenchidos apenas os campos obrigatórios

²² Uma falha em um sistema da Prefeitura de São Paulo reportada pelo jornal Folha de S. Paulo em julho de 2016 ilustra o tipo de que riscos a que os sistemas de informação podem estar sujeitos. Segundo a matéria, dados como nome, CPF, endereço e telefone de 650 mil pacientes da rede pública de saúde do município ficaram disponíveis na web, assim como algumas informações de seu prontuário médico. Os dados foram retirados do ar, mas não é possível se calcular ou prever se já haviam sido copiados por quaisquer entidades ou pessoas para quaisquer fins.

dos formulários de cadastro - nome completo, registro geral, certificado de pessoa física, e-mail, telefone ou endereço - sendo fornecidas informações reais dos requerentes no decorrer de todo o processo de envio. Além disso, cada texto do pedido foi precedido pela identificação do pesquisador da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. O requerente também utilizou o e-mail da instituição de ensino no processo de envio, comprovando sua filiação.

2.3.1 Alteração metodológica: telefonia em substituição a recursos

Diferentemente das demais avaliações de transparência passiva realizadas pelo PTP e com base nas experiências anteriores - onde a realização de

recursos em primeira e segunda instância fracassaram como método de obtenção da informação desejada - esta avaliação optou pela realização de uma ligação telefônica para as prefeituras que não enviaram respostas no prazo estabelecido pela LAI.

2.3.2 Unidade de análise

Os municípios selecionados para a avaliação correspondem à capital e a segunda cidade mais populosa de acordo com as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2014.

A tabela 9 apresenta as cidades selecionadas:

Tabela 9 Cidades Selecionadas

UF	Capital	Maior município que não seja capital	UF	Capital	Maior município que não seja capital
Acre	Rio Branco	Cruzeiro do Sul	Paraná	Curitiba	Londrina
Alagoas	Maceió	Arapiraca	Pernambuco	Recife	Jaboatão dos Guararapes
Amapá	Macapá	Santana	Piauí	Teresina	Parnaíba
Amazonas	Manaus	Parintins	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	São Gonçalo
Bahia	Salvador	Feira de Santana	Rio Grande do Norte	Natal	Mossoró
Ceará	Fortaleza	Caucaia	Rio G. do Sul	Porto Alegre	Caxias do Sul
Espírito Santo	Vitória	Serra	Rondônia	Porto Velho	Ji-Paraná
Goiás	Goiânia	Aparecida de Goiânia	Roraima	Boa Vista	Rorainópolis
Maranhão	São Luís	Imperatriz	Santa Catarina	Florianópolis	Joinville
Mato Grosso	Cuiabá	Várzea Grande	São Paulo	São Paulo	Guarulhos
Mato G. do Sul	Campo Grande	Dourados	Sergipe	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro
Minas Gerais	Belo Horizonte	Uberlândia	Tocantins	Palmas	Araguaína
Pará	Belém	Ananindeua			
Paraíba	João Pessoa	Campina Grande			

O processo de envio dos pedidos de acesso à informação foi impossibilitado em 10 municípios da amostra devido a inacessibilidade, congelamento da plataforma no momento do envio, manutenção da plataforma ou “erro no servidor”. Tal fato restringiu a amostra original para 43 municípios limitando o resultado a 258 respostas possíveis.

Este obstáculo à realização dos pedidos evidenciou que 1 em cada 5 dos municípios brasileiros analisados não disponibilizam ou disponibilizam precariamente meios para os pedidos de acesso à informação. São eles Santana (AP), Fortaleza e Caucaia (CE), Vitória e Serra (ES), Dourados (MS), Ananindeua (PA), Rorainópolis (RR), Nossa Senhora do Socorro (SE).

Dos pedidos de acesso à informação realizados observou-se majoritariamente o fornecimento de protocolo e confirmação de recebimento, o que pode ser considerada uma boa prática por parte do sistema de recolhimento de pedidos. Por outro lado, a comunicação do andamento do processo foi negligenciada em diversos casos. Conforme a Tabela 10, parte significativa dos municípios simplesmente não respondeu aos pedidos, mesmo após confirmação de recebimento e outros responderam após o prazo estabelecido pela Lei mesmo sem o aviso prévio de solicitação de prorrogação.

Após a expiração do prazo para o recebimento de respostas, contactou-se os municípios com respostas penden-

tes via telefone. O objetivo desta atividade foi aumentar a possibilidade de obtenção das informações por meio de um contato direto e pessoal com o ocupante do cargo responsável pelo gerenciamento dos pedidos de acesso à informação. Foi criado um script padrão para evitar distorções entre cada ligação.

Os resultados obtidos a partir das ligações apontam para o desconhecimento, por parte dos funcionários da administração pública, da LAI e, portanto, do direito dos cidadãos de acessar informações públicas. Parte considerável dos municípios contatados não ofereceram informações sobre o departamento responsável pela gestão da plataforma, não souberam informar sobre o processo de solicitação de informação ou mesmo localizar o pedido. A análise dos resultados desta fase da avaliação de transparência encontra-se no final deste relatório.

2.3.3 Formulação das perguntas da avaliação

Frente aos avanços e desafios apresentados na seção 2.1 deste capítulo, foram formuladas seis perguntas ao grupo de prefeituras dos municípios brasileiros analisados.

O primeiro bloco de perguntas buscou identificar o quanto essas cidades estão envolvidas com iniciativas de governo eletrônico e cidades inteligentes e o tipo de informações dos cidadãos que

estão sendo processadas nesse contexto. Nesse sentido, questionou-se sobre: (i) a existência de centros integrados de comando e controle com fins de monitoramento e vigilância, suas características e normativas relacionadas; (ii) a existência de acordos ou contratos com empresas privadas para a prestação de serviços no âmbito desses centros, caso existissem; (iii) a aquisição de tecnologias de vigilância e monitoramento como câmeras, veículos aéreos não tripulados (drones) ou robôs nos últimos quatro anos e os documentos relativos a tal aquisição; (iv) a existência de iniciativas de governo eletrônico e participação online através de aplicativos de celular ou páginas de Internet e (v) o uso de mecanismos do tipo analytics para a medição de tráfego em seus páginas online e como os dados obtidos são utilizados.

Além de mapear as iniciativas existentes, as perguntas (i), (ii) e (iii) buscaram analisar como as administrações municipais lidam com pedidos de acesso à informação relacionados a temas de segurança pública e que tipo de argumentos são apresentados como justificativa para eventuais respostas negativas.

O segundo bloco de perguntas buscou identificar se os municípios estão preparados para lidar com os dados coletados de seus cidadãos e cidadãs e quais os limites e garantias existentes para o processamento dessas informações. Além disso, buscou-se identificar o quão institucionalizados estão os cargos e políticas de gestão da informação no nível

municipal. As perguntas indagaram sobre: (i) a existência de um órgão ou departamento responsável pelos sistemas de tecnologia da informação em todo o governo; (ii) a existência de posições oficiais permanentes dedicadas à gestão de informação; (iii) as políticas existentes sobre privacidade, sigilo governamental, segurança da informação, entre outras relacionadas à gestão da informação.

2.4 Resultados

De maneira geral, os resultados obtidos na presente avaliação identificam o despreparo das gestões municipais no atendimento à Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), apresentando taxas de resposta e taxas de adequação inferiores às taxas obtidas nas avaliações realizadas anteriormente no âmbito Federal, Estadual e Municipal (MICHENER; MONCAU; VELASCO 2014 p. 38-42).

Foram enviadas seis perguntas diferentes a 43 municípios, totalizando 258 pedidos de acesso à informação. Desses 258 pedidos, 137 obtiveram resposta, o que corresponde a uma taxa de retorno de 53%.

Dentre as respostas, 80 foram avaliadas como adequadas, ou seja, os órgãos responderam de maneira satisfatória a apenas 31% dos pedidos enviados. Em outras palavras, de cada 3 pedidos de acesso à informação enviados ao grupo de prefeituras avaliadas apenas 1 resposta apresentou informações

Gráfico 17 Prazo Médio de Resposta Geral

adequadas ao que foi solicitado.

Dos 43 municípios avaliados, apenas dois municípios responderam a todas as perguntas de forma adequada, são eles Macapá (AP) e Cuiabá (MT). Oito municípios responderam mais de quatro das seis perguntas de forma adequada, são eles: Belo Horizonte, Roraima, Curitiba, Londrina, Caxias do Sul, São Paulo, Rio Branco e Jaboatão dos Guararapes.

Por outro lado, 15 dos 43 municípios avaliados (35%) não responderam a nenhum dos seis pedidos de acesso à informação, descumprindo a LAI no seu sentido mais essencial que é o de prover uma resposta à solicitação do cidadão. Dentre estes 15 municípios encontram-se 4 capitais estaduais que não responderam a nenhum dos pedidos de acesso à informação, são elas: Manaus (AM), Belém (PA), João Pessoa (PB) e Rio de Janeiro (RJ).

Vale mencionar que uma resposta negativa, como por exemplo “não contamos com um Centro Integrado de Operação e Controle” foi considerada adequada.

O Município de São Paulo respondeu aos 6 pedidos de informação sendo 4 deles considerados adequados. As perguntas 3 e 4 solicitaram informações sobre as estruturas de vigilância e monitoramento do município e não foram

respondidas de forma adequada. Para a pergunta 3 a Secretaria municipal de Gestão respondeu que o município não conta com o Centro de Operação Integrado, mas sugere ao usuário entrar em contato com outros órgãos gestores “para obter outros detalhes”. A resposta deixa o requerente em dúvida sobre a consistência e confiança na informação provida. Contudo, como cidade-sede dos jogos da Copa, o município de São Paulo implantou um Centro de Operação e Controle em 2014, o que foi comprovado mediante pesquisa de documentos na Internet.

O município do Rio de Janeiro não respondeu nenhum pedido de acesso à informação. Avaliações prévias (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014) identificaram este mesmo problema com o sistema de recebimento de pedidos de acesso à informação da cidade, o “Portal 1746”.

Ainda em relação a práticas que não condizem com o bom serviço de informação da administração pública, ressaltamos o caso da cidade do Recife cuja resposta também deixou margem para dúvida sobre sua veracidade. Apesar de consideradas adequadas, as respostas negam a existência de

Tabela 10 Ranking dos municípios.

A análise agregada das respostas por município nos permite traçar algumas práticas de atendimento aos pedidos de acesso à informação. Detalharemos alguns exemplos abaixo:

Município	Ranking	Taxa de precisão	Prazo médio (dias)	Taxa de resposta	Pedidos enviados	Respostas	Respostas precisa
Macapá	11º	100%	27	100%	6	6	6
Cuiabá	11º	100%	10	100%	6	6	6
Belo Horizonte	11º	83%	18	100%	6	6	5
Porto Velho	11º	83%	15	100%	6	6	5
Curitiba	11º	67%	15	83%	6	6	4
Londrina	11º	67%	15	100%	6	6	4
Caxias do Sul	11º	67%	23	100%	6	6	4
São Paulo	11º	67%	30	100%	6	6	4
Imperatriz	11º	50%	3	100%	6	6	3
Boa Vista	11º	50%	23	100%	6	6	3
Porto Alegre	11º	33%	14	100%	6	6	2
Arapiraca	15º	17%	32	100%	6	6	1
Rio Branco	15º	67%	22	83%	6	5	4
São Luís	15º	50%	4	83%	6	5	3
Recife	15º	50%	14	83%	6	5	3
Natal	25º	50%	5	83%	6	5	3
Florianópolis	25º	17%	2	83%	6	5	1
Jaboatão dos Guararapes	25º	67%	20	67%	6	4	4
Campo Grande	25º	50%	4	67%	6	4	3
Parnaíba	25º	50%	29	67%	6	4	3
Salvador	25º	33%	25	67%	6	4	2
Goiânia	25º	17%	12	67%	6	4	1
Uberlândia	25º	17%	4	67%	6	4	1
Teresina	25º	17%	16	67%	6	4	1
Ji-Paraná	25º	0%	15	67%	6	4	0
Aracajú	27º	33%	28	50%	6	3	2
Palmas	27º	33%	13	50%	6	3	2
Maceió	28º	0%	18	33%	6	2	0
Cruzeiro do Sul	43º	0%	0	0%	6	0	0
Manaus	43º	0%	0	0%	6	0	0
Parintins	43º	0%	0	0%	6	0	0
Feira de Santana	43º	0%	0	0%	6	0	0

Tabela 10 Continuação.

Município	Ranking	Taxa de precisão	Prazo médio (dias)	Taxa de resposta	Pedidos enviados	Respostas	Respostas precisa
Aparecida de Goiânia	43°	0%	0	0%	6	0	0
Várzea Grande	43°	0%	0	0%	6	0	0
Belém	43°	0%	0	0%	6	0	0
João Pessoa	43°	0%	0	0%	6	0	0
Campina Grande	43°	0%	0	0%	6	0	0
Rio de Janeiro	43°	0%	0	0%	6	0	0
São Gonçalo	43°	0%	0	0%	6	0	0
Mossoró	43°	0%	0	0%	6	0	0
Joinville	43°	0%	0	0%	6	0	0
Guarulhos	43°	0%	0	0%	6	0	0
Araguaína	43°	0%	0	0%	6	0	0
Santana		0%	0	0%	0	0	0
Fortaleza		0%	0	0%	0	0	0
Caucaia		0%	0	0%	0	0	0
Vitória		0%	0	0%	0	0	0
Serra		0%	0	0%	0	0	0
Dourados		0%	0	0%	0	0	0
Ananindeua		0%	0	0%	0	0	0
Rorainópolis		0%	0	0%	0	0	0
N. Senhora do Socorro		0%	0	0%	0	0	0

● Fora do prazo ou extensão não avisada

um Centro Integrado de Operação e Controle, negam o uso ou compra de equipamentos de vigilância nos últimos 4 anos e negam o uso de ferramentas de analytics em seus serviços online. Uma busca permitiu, contudo, identificar uma notícia²³ sobre a ampliação do Centro de Operação e Controle da cidade no

ano de 2013.

Por outro lado, cabe destacar a performance das cidades de Jaboatão, Londrina e Caxias do Sul que apesar de não serem capitais dos estados forneceram respostas completas anexando documentos, links e dados que atenderam adequadamente aos pedidos de acesso.

²³ Ver notícia no website da prefeitura do Recife. <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/19/09/2013/novo-centro-de-operacoes-ampliara-resultados-na-seguranca-mobilidade-e>. Acesso em 15 de Setembro de 2016.

2.4.1 Avaliação de resultados por pergunta

De modo geral os resultados oscilaram pouco entre uma e outra pergunta com exceção da pergunta 6 que obteve 49% de respostas adequadas, valor significativamente maior que a média de 31% de taxa de adequação. É possível supor que este fato se deve à maior simplicidade da pergunta em termos de volume de texto - se comparada às demais - e quantidade de informações solicitadas.

Também, vale destacar que as perguntas 3 e 4, sobre vigilância e monitoramento, obtiveram a menor taxa de resposta, em média 5 respostas a menos que as demais perguntas.

A seguir iremos avaliar os resultados obtidos por pergunta.

A. Pergunta 1

De acordo com a pesquisa CETIC.br “TIC Governo Eletrônico 2015”²⁴ 41% dos municípios brasileiros possuem área ou departamento de tecnologia da informação sendo que em 96% das capitais há a presença de Departamentos de Tecnologia da Informação. Baseados nessa informação, solicitamos aos municípios analisados os documentos que amparam a criação ou constituição do órgão e dos cargos a ele relacionados.

A pergunta buscava informações sobre a estrutura responsável por sistemas de Tecnologia da Informação dos respec-

tivos municípios, solicitando links para o site do órgão, documentos que amparem sua criação/constituição e posições ou cargos relacionados.

O texto integral da pergunta está descrito abaixo:

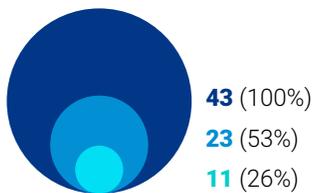
1. Existe algum órgão ou departamento do município responsável por sistemas de TI em todo o governo? Qual? Favor enviar link para o site do órgão/departamento ou documento que ampare sua criação/constituição. Algum órgão do município possui gerentes em Dados Abertos, Diretores de Informação ou posições oficiais permanentes dedicadas à gestão de informação? Favor enviar documento que ampare sua criação/constituição do cargo e sua descrição.

Dos 23 municípios que responderam ao pedido de acesso, 11 deles (26%) enviaram respostas avaliadas como adequadas. Destes, cabe destacar a resposta do município de São Paulo que foi bastante completa, com links para os documentos solicitados, recursos orçamentários dedicados à área, bem como leis e decretos relacionados.

A resposta de Curitiba também se destaca pela qualidade da informação prestada. Foi anexado, conforme solicitado, o Decreto que regulamenta a estrutura organizacional da Secretaria de Informação e Tecnologia e a Lei Municipal n° 14.422.

²⁴ Base: 5.569 prefeituras que declararam utilizar computador nos últimos 12 meses. Dados coletados entre julho e outubro de 2015. Disponível em <http://www.cetic.br/tics/governo/2015/prefeituras/B1/>. Acesso em 14 de setembro de 2016.

Os demais municípios que responderam ao pedido limitaram-se a enviar informações com o nome do órgão gestor da Tecnologia da Informação no município e o link para seu site, não mencionando os decretos e leis que amparam sua criação/constituição ou mesmo sua estrutura de cargos, o que foi considerada uma resposta parcial ao pedido de acesso à informação.



Pergunta 1

- Envios
- Respostas
- Respostas adequadas

B. Pergunta 2

A segunda pergunta solicitava que a prefeitura indicasse as normas aplicáveis no que tange suas atividades de gestão da informação, particularmente com relação à privacidade, sigilo governamental, segurança da informação e transações eletrônicas.

O mapeamento da legislação relacionada à vigilância e privacidade no nível federal (DAHLMANN et al., 2015) identificou que existe uma série de lacunas com relação ao detalhamento dos procedimentos de coleta, tratamento e compartilhamento de informações por parte do poder público. Partindo desse diagnóstico, a pergunta buscou identificar como os municípios lidam com tais lacunas e regulamentam as obrigações existentes, principalmente na execução da LAI. Em um momento em que o país discute a adoção de uma lei geral de proteção de dados pessoais, a identificação das regras existentes e aplicáveis sobre o tema nos diversos níveis da administração pública é importante para se entender o contexto em que ela seria inserida.²⁵

Cabe notar também que tais normas muitas vezes são de difícil acesso pelos mecanismos de busca na Internet ou mesmo dos portais das prefeituras. Por este motivo, o envio do documento anexado à resposta ou o direcionamento por meio de um link preciso devem ser considerados uma boa prática por parte do município.

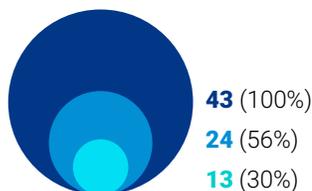
O texto integral da pergunta:

²⁵ Encontram-se em discussão no Congresso dois projetos de lei sobre o tema: o PL 5276/2016, apresentado pelo Executivo à Câmara dos Deputados após um processo de debates públicos, e o PLS 330/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes. Atualmente, a regulação da proteção de dados pessoais no Brasil é setorial, com destaque para as regras presentes no Código de Defesa do Consumidor (INSERIR NUMERO), a Lei de Cadastro Positivo (NUMERO) e o Marco Civil da Internet (NUMERO) - além da Lei de Acesso à Informação (NUMERO). Ver: AHLMANN, VENTURINI, DICKOW & MACIEL (2015), Privacy and surveillance in the digital age: a comparative study of the Brazilian and German legal frameworks. Disponível em: https://www.academia.edu/18159512/Privacy_and_Surveillance_in_the_Digital_Age_a_comparative_study_of_the_Brazilian_and_German_legal_frameworks.

2. Que política / lei / decretos / regulamentos oficiais existem no município sobre a privacidade, o sigilo governamental, segurança da informação, transações eletrônicas ou outras questões relacionadas com a informação? Solicito a lista e texto (ou link) da legislação relevante em cada aspecto mencionado, especialmente as legislações estaduais e municipais e atos administrativos que orientam e regulam a atividade do município.

Dos 24 municípios que responderam ao pedido de informação, 13 deles enviaram respostas consideradas adequadas.

Cabe destacar a resposta do município de Londrina, que encaminhou quatro decretos que cobrem a gestão de dados e informações da Prefeitura, como também o município de Belo Horizonte, que encaminhou o decreto que institui a política de segurança da informação do município. Outras duas respostas que valem ser mencionadas como bons exemplos vieram dos municípios de Salvador e São Luís, ambos enviaram links



Pergunta 2

- Envios
- Respostas
- Respostas adequadas

precisos para o acesso aos documentos.

As demais respostas responderam à pergunta mencionando o decreto que regula a LAI. Entre elas, houve municípios que mencionaram a lacuna legislativa municipal referente aos demais aspectos do pedido (privacidade, transações eletrônicas) e municípios que não mencionaram, dando como suficiente a menção à LAI e desconsiderando os demais aspectos do pedido.

C. Pergunta 3

A pergunta 3 solicitava informações sobre a existência (ou não) de um centro integrado de comando e controle no município bem como as normativas que o regulam e a origem dos investimentos no centro.

Desde a realização dos Jogos Panamericanos em 2007, o Brasil recebeu uma série de megaeventos que incluiu os Jogos Mundiais Militares, em 2011, a Copa das Confederações, em 2013, a Copa do Mundo, em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. Nesse contexto, diversos investimentos foram feitos na área de vigilância nas diversas cidades que receberam tais eventos, o que incluiu a instalação de Centros Integrados de Comando e Controle, além de Centros Integrados de Comando e Controle Móvel e de milhares de câmeras de vigilância e monitoramento em diversas cidades.

O texto integral da pergunta:

3. O município possui um centro integrado de operação e controle com a finalidade de monitoramento e/ou vigilância? Se sim, solicito as respec-

tivas normativas que regulamentem o centro de operação e controle contendo as seguintes informações: data de início de operação, orçamento anual (últimos 4 anos), origem e quantidade de servidores fixos. Houve investimento de empresas privadas para a aquisição de bens, serviços ou treinamento de seus funcionários? Solicito o contrato estabelecido constando o nome das empresas e o valor investido.

Apenas 19 municípios responderam a pergunta, sendo 13 o número de respostas adequadas.

Cabe destacar a resposta do município de Porto Velho, que enviou informações sobre o sistema de vigilância, encaminhando o processo de aquisição dos equipamentos de segurança e as notas de empenho, o que demonstra solicitude dos servidores responsáveis pelo esclarecimento das informações.

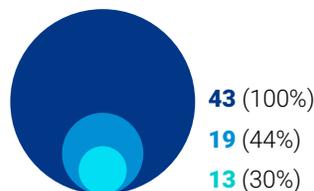
Além disso, vale menção à resposta enviada pela Prefeitura de Cuiabá, que também demonstrou compromisso no esclarecimento de informações, informando a quantidade de servidores alocados bem como o processo administrativo e contrato entre a prefeitura e o Consórcio CMT-Cuiabá Monitoramento de Trânsito-Lider. Igualmente a Prefeitura de Belo Horizonte prestou informações relevantes sobre seu Centro Integrado de Operação enviando cópias de contratos e notas fiscais dos serviços contratados bem como a prefeitura de São Luís do Maranhão e de Palmas que enviaram contratos e valores orçamentais. Tais respostas indi-

cam que a pergunta era clara e passível de ser respondida de forma satisfatória.

Outro caso que merece menção é o da Prefeitura de Uberlândia que, embora tenha demonstrado empenho na resolução do pedido, redirecionou a pergunta ao Secretário de Trânsito e Transportes, sugerindo o agendamento de uma reunião posto que o único Centro de Controle Operacional da Prefeitura está ligado a esta Secretaria, tendo como finalidade o monitoramento da frota de ônibus por GPS. Nessa resposta também foram enviados os nomes e números telefônicos das empresas de transporte coletivo para que o cidadão busque maiores esclarecimentos.

Por outro lado, a Prefeitura de São Paulo respondeu de forma omissa à pergunta, enviando a seguinte resposta:

[...] de acordo com a Coordenadoria de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação informamos que a administração não possui centro de operação e controle integrado. Sugerimos entrar em contato individualmente com os órgãos gestores de cada



Pergunta 3

- Envios
- Respostas
- Respostas adequadas

sistema para obter outros detalhes [...]

Por meio de uma rápida consulta via mecanismo de busca é possível identificar que o Município de São Paulo possui uma Central Integrada de Monitoramento²⁶ que reúne diferentes órgãos desde 2014.

D. Pergunta 4

A quarta pergunta solicitou informações sobre uso ou aquisição de tecnologias de monitoramento tais como câmeras, veículos aéreos não-tripulados ou robôs nos últimos 4 anos. O uso dessas tecnologias responde a diversas demandas de gestão pública e se inserem em estratégias de desenvolvimento de cidades inteligentes. Dados coletados por câmeras e a partir de dispositivos pessoais dos cidadãos têm sido utilizados para fins de vigilância e monitoramento territorial em situações de grande circulação de pessoas nas cidades, como os megaeventos (CARDOSO, 2013), sensores podem reforçar a segurança em edifícios públicos ou privados e a geolocalização pode ajudar a monitorar a dinâmica de certos fenômenos naturais para operações de prevenção e resgate (BORGIA, 2014).

Apesar dos potenciais benefícios trazidos por tais tecnologias é fundamental que haja transparência sobre sua aquisição e que sua implementação observe

princípios de direitos humanos²⁷.

O texto integral da pergunta:

4. Este município utiliza tecnologias ou adquiriu serviços de tecnologia como câmeras, veículos aéreos não-tripulados (drones) ou robôs para fins de monitoramento nos últimos 4 anos (2012, 2013, 2014 e 2015)? Solicito o texto integral ou link para download dos documentos relativos à aquisição destes serviços (tais como edital de licitação, contrato e notas fiscais).

Dos 21 municípios que responderam ao pedido, 11 o fizeram de forma adequada.

Os municípios de Porto Velho, Curitiba, Londrina, Palmas e Belo Horizonte foram os únicos que responderam à pergunta de forma completa, fornecendo a documentação relativa à aquisição destes serviços tais como os editais de licitação, contratos de compra e notas fiscais.

Municípios que enviaram respostas lacônicas e que negaram o uso ou aquisição de tecnologias de monitoramento foram Arapiraca, Macapá, Imperatriz, Natal, Boa Vista, Porto Alegre e Aracaju. Não foi possível realizar a verificação da veracidade das respostas. Outro exemplo é o da cidade do Recife alegou apenas a existência de câmaras de videomonitoramento sem mencionar quantidade, contrato de compra e valor.

²⁶ Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/.../sistema_cmgi.pdf. Acesso em 10 de setembro de 2016.

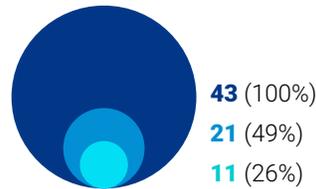
²⁷ Nesse sentido, Cabe destacar os Princípios Internacionais sobre a Aplicação Dos Direitos Humanos na Vigilância Das Comunicações. Ver: <https://necessaryandproportionate.org/pt/princ%C3%ADpios-internacionais-sobre-aplica%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-na-vigil%C3%A2ncia-das-comunica%C3%A7%C3%B5es>.

Houveram municípios que remeteram ao link para o Portal de Licitações do Município como foi o caso de Goiânia, Cuiabá e Teresina. Esta é uma prática largamente observada em outras avaliações de transparência passiva, mas que se mostra deficiente uma vez que os mecanismos de busca de editais e contratos de licitação são confusos e não permitem uma filtragem precisa do tipo de informação buscada.

Outros casos interessantes merecem menção como, por exemplo, o município de Uberlândia, que alegou sigilo das notas fiscais de compra das câmeras de monitoramento e vigilância e o caso de Campo Grande que exigiu, além de nome e email do solicitante, também um documento de identificação, desta vez amparado pela LAI. Este foi o único caso em que se alegou sigilo da informação.

Novamente o município de Caxias do Sul se destacou pela prestação de informação completa ao enviar aditivo de contrato para serviço de manutenção dos sistemas de segurança da Guarda Municipal.

Por fim, outro caso curioso é o de São Luiz. Para esta resposta, a prefeitura enviou Nota Fiscal de um ônibus de videomonitoramento no valor de R\$350 mil e declarou ter adquirido 42 câmeras de vigilância no âmbito do Programa de Combate ao Crack do Governo Federal, sem, contudo, mencionar os valores. O exemplo mostra em partes a intenção de fornecimento da informação, embora incompleta.



Pergunta 4

- Envios
- Respostas
- Respostas adequadas

E. Pergunta 5

Atualmente, a proporção de prefeituras brasileiras que possuem um site é de 88%. Funções como emissão de Nota Fiscal, consulta de processos administrativos, emissão de boletos entre outros serviços já estão disponíveis online em cerca de 80% das capitais e 40% nas cidades do interior, dispensando o cidadão do deslocamento a uma repartição pública para obtenção de serviços. Em termos de disponibilização de aplicativos, 52% das capitais brasileiras possuem aplicativos desenvolvidos pela própria Prefeitura para a prestação de serviços aos cidadãos.

Com base nestas informações, a pergunta 5 solicitou informações sobre as práticas de governo eletrônico adotadas pelo município, entre elas o uso de apps para celular, bases de dados compartilhadas via APIs²⁸ ou, ainda, prestação de serviços online e plataformas de participação.

Solicitou-se link para cada um dos recursos disponibilizados pela Prefeitura.

O texto integral da pergunta segue abaixo:

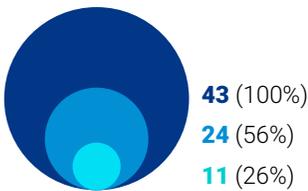
5. Este município disponibiliza algum

aplicativo (apps) para celular e dispositivos móveis e sites de prestação de serviços online ou de participação público (e-gov)? Se sim, listar os links para as bases de dados compartilhadas via APIs.

Foram recebidas 24 respostas, sendo 11 dessas consideradas adequadas, pois traziam, conforme demandado, a listagem e os links dos serviços de governo eletrônico do município.

As cidades de Rio Branco, Maceió, Belo Horizonte, Cuiabá, Recife Teresina, Londrina, Rio Branco, Caxias do Sul, Porto Alegre listaram 4 ou mais soluções e apps disponíveis para seus cidadãos. Já Goiânia mencionou a existência de 3 aplicativos ainda em fase de desenvolvimento.

Vale destacar a resposta de Campo Grande em que afirmou não possuir aplicativos ou qualquer outro serviço online, o que poderia indicar uma omissão de informação por parte do servidor res-



Pergunta 5

- Envios
- Respostas
- Respostas adequadas

ponsável pelo atendimento do pedido de informação, uma vez que a prefeitura conta com uma página web oficial, ao menos (o próprio e-SIC poderia ser considerado um serviço online).

F. Pergunta 6

A pergunta 6 por sua vez solicitava informações sobre o uso de ferramentas de análise de tráfego nas interfaces da prefeitura com o cidadão na internet bem como o uso que o gestor faz de tais análises. O uso de ferramentas corporativas de análise de tráfego online - tais como o Google Analytics - pode disponibilizar dados úteis para a prestação mais eficiente de serviços online. No entanto, as plataformas de medição de tráfego - geralmente oferecidas por agentes privados - acabam por mediar a relação entre o órgão público e cidadão, que fica submetido às regras presentes nos Termos de Uso das empresas que prestam o serviço. Além disso, geralmente isso implica no compartilhamento de informações dos usuários desses sistemas a terceiros, por vezes, fora do país.

O texto integral da pergunta

6. Algum órgão deste município mede o tráfego que seus sites recebem ou usam algum tipo de ferramenta de web analytics (análise de tráfego)? Quais órgãos? Quais mecanismos de web analytics são utilizados (exemplo: Google Analytics)? Como esses dados são utilizados pela administração pública?

²⁸ Application Program Interface, em inglês, é uma interface que permite a comunicação entre dispositivos ou sistemas.

Dos 43 municípios, 26 responderam ao pedido de informação sendo 21 das respostas consideradas adequadas. Esta foi a pergunta que obteve maior número de respostas avaliadas como adequada (44%). Não se pode realizar nenhuma afirmativa sobre essa diferença, contudo, podemos sugerir algumas hipóteses como por exemplo o fato do texto da pergunta ser mais curto que os outros, bem como o volume de informações solicitado, ou, de outra maneira, que as prefeituras considerem que o uso dessas ferramentas poderia ser valorado como positivo, como um indicador de eficiência no uso das redes.

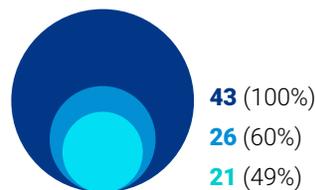
As respostas indicam que o uso de ferramentas de análise de tráfego é bastante comum entre os órgãos públicos municipais. A justificativa mais comum foi a de análise de picos de acesso para aprimoramento da rede, contudo, algumas respostas deixaram uma margem de dúvida sobre usos desses recursos. Foi possível constatar, portanto, que o uso de tais ferramentas é um hábito comum no desenvolvimento de software e permitiu ao estudo um mapeamento inicial para começar discussões sobre as implicações que seu uso traz - no caso o compartilhamento de dados com terceiros.

O município de Arapiraca enviou os gráficos do Google analytics extraído de seu site oficial. Já o município de Porto Alegre afirmou que “mais de 120 sites são monitorados pelo Google Analytics”, mas não disse qual uso faz dos dados

obtidos.

O município de Belo Horizonte mencionou o uso do software awstat, utilizado pontualmente em algumas aplicações estratégicas para compreender as sazonalidades e picos de acesso. Já a cidade de Florianópolis afirmou utilizar tais ferramentas para “verificação de possíveis tentativas de ataques por hackers”. Novamente o Recife negou o uso de ferramentas para mensuração de tráfego.

As respostas indicam, de modo geral, que as áreas de gestão de tecnologia dos municípios buscam informações sobre o tráfego em seus sites, contudo, não se sabe que tipo de decisão é tomada e o que é feito com os dados coletados.



Pergunta 6

- Envios
- Respostas
- Respostas adequadas

2.5 Discussão

Frente aos novos desafios regulatórios, sociais e culturais impulsionados pelo crescente uso da tecnologia nas relações entre cidadão e Estado, este estudo buscou responder à pergunta sobre o nível de transparência municipal em relação às políticas de gestão de Tecnologias da Informação (TI) e ao tratamento de dados pessoais dos cidadãos e cidadãs.

O enforcement da transparência sobre tais temas se faz relevante não só pela vigência da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) no Brasil como também pela importância do controle social sobre os aspectos que regulam a vida do cidadão nos grandes centros urbanos.

Permitir conhecer as políticas de tecnologia da informação de seu município, as práticas de vigilância ou os decretos que regulam o uso de dados, entre outras práticas da gestão municipal no âmbito da tecnologia da informação, é dar ao cidadão a garantia do exercício do controle social sobre a administração pública.

Contudo, para além do controle social e do cumprimento à LAI, a crescente preocupação com a violação de Direitos Humanos a partir do uso das tecnologias da informação em atividades de

monitoramento e vigilância em massa também ensejou a criação de princípios explícitos por parte de reconhecidas organizações internacionais²⁹ que recomendam a transparência do Estado nestes processos³⁰.

A partir do estudo realizado, é possível concluir que a maior parte dos municípios avaliados não está preparado para responder às perguntas de acesso à informação sobre estes temas ou, quando estão, não possuem capacidade para fornecer respostas adequadas. Foi recorrente o envio de informações parciais ou padronizadas e que não demonstravam compromisso da administração com a prestação de informação ao cidadão.

Conforme observado a partir das respostas obtidas no presente estudo, são raros os pedidos de acesso que oferecem informações consistentes sobre as políticas de gestão de TI, a regulamentação que rege questões como privacidade ou transações eletrônicas, a infraestrutura de vigilância e monitoramento do município e finalmente os serviços online ou aplicativos que a administração municipal oferece aos seus cidadãos. Perguntas a princípio simples, algumas representando obrigações concretas - como a de disponibilizar as normas aplicáveis de forma ativa -, mas que não

²⁹ Os "Princípios Internacionais de Direitos Humanos sobre Vigilância das Comunicações" foram escritos colaborativamente por organizações de privacidade e ativistas do mundo inteiro.

³⁰ Necessary & Proportionate Disponível em <https://necessaryandproportionate.org/pt/princ%C3%ADpios-internacionais-sobre-aplica%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-humanos-na-vigil%C3%A2ncia-das-comunica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

foram adequadamente respondidas.

A relativa novidade do tema para as prefeituras, bem como a pré-disposição a entender algumas das perguntas como sensíveis podem ser elementos que contribuíram para um baixo desempenho dos municípios na pesquisa.

Contudo, com a crescente demanda por informatização de serviços, a escalada dos aparatos de vigilância e monitoramento e a coleta massiva de dados pessoais, preocupa que os municípios não estejam preparados para prestar contas sobre questões basilares relacionadas aos temas e torna-se urgente o desenvolvimento de mecanismos que garantam mais transparência e controle social.

Referências

FONSECA, B. **Com a Copa, Brasil vira mercado prioritário da vigilância.** A Pública, 6 set. 2013. Disponível em: <<http://apublica.org/2013/09/copa-brasil-vira-mercado-prioritario-da-vigilancia/>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BARTOLI, A. et al. **On the Ineffectiveness of Today's Privacy Regulations for Secure Smart City Networks.** In: Smart Cities Congress, 2012, Barcelona. Nov. 2012.

BORGIA, E. **The Internet of Things vision: Key features, applications and open issues.** Computer Communications, v. 54, p. 1-31, 2014

CARDOSO, B. **Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: Planos e discursos sobre o legado em segurança pública.** Horizontes antropológicos. Porto Alegre, v. 19, n. 40, p.119-148, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832013000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 nov. 2015.

DAHLMANN, A. et al. **Privacy and Surveillance in the Digital Age: A comparative study of the Brazilian and German legal frameworks.** 2015. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <https://www.academia.edu/18159512/Privacy_and_Surveillance_in_the_Digital_Age_a_comparative_study_of_the_Brazilian_and_German_legal_frameworks>. Acesso em: 27 nov. 2015.

FONSECA, B. **Com a Copa, Brasil vira mercado prioritário da vigilância.** A

Pública, 6 set. 2013. Disponível em: < <http://apublica.org/2013/09/copa-brasil-vira-mercado-prioritario-da-vigilancia/>>. Acesso em: 18 set. 2016.

GAFFNEY, C. **Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro. 1919-2016.** Journal of Latin American Geography, Volume 9, Número 1, pp. 7-29, 2010.

MACASKILL, E.; DANCE, G. NSA Files: Decoded. **What the revelations mean for you.** November, 2013. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/snowden-nsa-files-surveillance-revelations-decoded#section/1>. Acesso em: 17 de set. 2016.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MONCAU, L.F et al. Avaliação de transparência do Ministério Público - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015.76 p

PAROUTIS, S., BENNET, M., HERACLEOUS, L. **A strategic view on smart city technology: The case of IBM Smarter Cities during a recession.** Technological Forecasting & Social Change, 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/00401625>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

SETO, Y. **Application of Privacy Impact Assessment in the Smart City.** Electronics and Communications in Japan, Vol.

98, No. 2, 2015. Translated from Denki Gakkai Ronbunshi, Vol. 133-C, No. 7, July 2013, pp. 1427–143

TERZO, O.; MOSSUCCA, L. **Cloud Computing with e-Science Applications.** Boca Raton: CRC press, 2015.

TIC - GOVERNOS ELETRÔNICOS 2015. **Pesquisa TIC Municípios Brasileiros 2015.** Disponível em: < <http://www.cetic.br/tics/governo/2015/prefeituras/B1/>> Acesso em: 14 set. 2016.

VICENTE, J. **Como as Olimpíadas ajudaram o Brasil a aumentar seu aparato de vigilância social.** Motherboard, 27 jul. 2016. Disponível em: <http://motherboard.vice.com/pt_br/read/como-o-brasil-aprimorou-seu-aparato-de-vigilancia-social-para-as-olimpíadas?utm_source=MBtwitterbr> Acesso em: 18 set. 2016.

Capítulo 3

TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE OFICIAL: GASTOS CRESCENTES E PRESTAÇÃO DE CONTAS

**Luis Filipe Kopp, Gregory Michener e
Ana Paula Jelihovschi**

3.1 Introdução

Mesmo o Brasil passando por uma crise política e econômica, os gastos com propaganda oficial continuam a crescer. A despesa federal com publicidade oficial, ou seja, dispêndios em propaganda e publicidade do governo, usualmente realizados pelas comunicações na mídia de massa, cresceu 65% no primeiro semestre de 2016, totalizando R\$ 386,5 milhões de reais, em comparação com o mesmo período do ano anterior, que somou R\$ 234,1 milhões de reais. No Estado do Rio de Janeiro, onde o governador em exercício decretou estado de calamidade e servidores ficaram com pagamentos atrasados, o orçamento com publicidade em 2016 foi quatro

vezes maior que o orçamento para 2015. A Prefeitura do Rio de Janeiro gastou cerca de R\$ 107,2 milhões em “publicidade, propaganda e comunicação social” em 2015. Assim, o valor gasto com publicidade no município é superior às despesas do estado para esse fim e 8% superior ao gasto do ano anterior.

Dessa forma, é possível perceber que existe uma aparente dicotomia em momentos de crise: quando deve-se economizar recursos públicos, maior é o gasto com publicidade. Esses gastos estão sendo usados para informar a população sobre questões imprescindíveis de políticas públicas ou como instrumento de política e autopromoção de políticos? Os governos têm sido suficientemente transparentes e a população tem tido acesso ao volume de recursos gastos?

Gastos governamentais com publicidade e propaganda são necessários, já que é obrigação dos governos informar a população e justificar suas decisões. Essa publicidade e propaganda podem agregar valor, como por exemplo, promovendo o município com o intuito de aumentar o turismo, atrair investimentos e criando campanhas de prevenção às doenças, como é o caso da prevenção à dengue. No entanto, podem também ser usadas para promoção do próprio partido ou a favor do político no poder (BUCCI, 2015), como ferramenta para o controle da mídia, lavagem de dinheiro para campanhas eleitorais ou pagamentos ilegais. Os envolvidos no conhecido “Escândalo do Mensalão” (ação penal

470) – um lamentável caso nacional que abateu o Brasil durante 8 anos – usaram gastos com publicidade oficial como a fonte de fundos para corromper deputados federais e, por sua vez, o processo representativo (MICHENER; PEREIRA, 2016).

Além das preocupações com o controle da mídia devido ao uso incorreto da publicidade oficial, o custo de oportunidade deve ser analisado. Nos primeiros quatro anos da presidência de Dilma Rousseff, por exemplo, foram gastos R\$ 9 bilhões com publicidade oficial (RODRIGUES, 2015). É importante indagar como essa quantia exorbitante de dinheiro – despendida em publicidades da Petrobrás, Caixa Econômica, BNDES, Programa “Minha Casa Minha Vida”, entre outros – poderia ter sido melhor aproveitada. Nesse sentido, o abuso da publicidade oficial é endêmico no Brasil; está presente em todas as esferas, incluindo diversas empresas públicas e partidos políticos. Apesar da importância do tema, poucos estudos têm avaliado os gastos a nível municipal de maneira sistemática, especialmente no que diz respeito à transparência desses gastos.

O propósito deste capítulo consiste em iniciar o preenchimento dessa lacuna. Solicitamos informações sobre as despesas com publicidade para a capital e para o segundo maior município de cada unidade da Federação, totalizando 52 municípios além do Distrito Federal. Os municípios menores não fazem par-

te desta etapa, pois esperamos que os municípios maiores já apresentem uma estrutura plena para o atendimento à Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) e tenham uma melhor estrutura em relação às informações relativas aos gastos. A resistência para o envio desse tipo de informação é esperada, pois em ano de eleições municipais, esse não é um investimento bem aceito pelos eleitores.

Desempenhamos a avaliação através da busca nos portais de transparência de cada município por despesas online e, quando não foram encontradas, solicitamos as informações com base na LAI. Se não recebemos respostas satisfatórias, recorremos ou adentramos com um segundo pedido e, na ausência de retorno, recorremos ao contato telefônico. Nossos resultados indicam que os gastos com publicidade oficial variam muito, chegando a R\$ 107 milhões de reais no Rio de Janeiro (RJ) em 2015 (quase o dobro do valor gasto na Secretaria de Meio Ambiente - R\$ 62 milhões - e próximo do valor gasto pela Secretaria de Cultura do Município - R\$ 138 milhões). Manaus (AM) apresentou custo com publicidade de 1,92% do orçamento, o que representa cerca de R\$ 42 por habitante. Boa Vista (RR) apresentou gastos de até 1,35% do orçamento municipal e Vitória (ES) com gasto anual de R\$ 36 por habitante – apenas na esfera municipal. Se extrapolarmos os resultados, com um custo médio por habitante de R\$ 10 por ano, estimamos um gasto anual com publicidade oficial municipal acima de R\$ 2

bilhões pagos pelos cidadãos de mais de 5.000 municípios no Brasil.

Esse capítulo se divide em 4 partes: (1) Revisão da literatura acadêmica sobre publicidade oficial e mídia; (2) descrição da metodologia de estudo aplicada, detalhando como foi o processo de coleta de dados e os pedidos de acesso à informação; (3) apresentação dos resultados a partir dos dados coletados; e (4) discussões sobre os resultados e sugestões para a continuidade do estudo.

3.2 Publicidade Oficial

A publicidade oficial é definida como espaços comprados ou gratuitos em meios de comunicação para anunciar ou informar os cidadãos (FUNDAR, 2013, p. 6). Ela inclui os meios de rádio, imprensa escrita, televisão e Internet. Sobre a sua utilização, é um direito do cidadão ser informado e, em casos de necessidade razoável, dos governos passarem informações relevantes através de propagandas pagas com dinheiro público. Contudo como qualquer uso de dinheiro público, a prudência e a motivação que embasam os gastos devem sempre ser questionadas.

Em primeiro lugar, o fato de pagar por algo que poderia ser gratuito através do uso de mídia espontânea evidencia razões para duvidar da utilidade desses gastos. O principal papel da mídia (rádio, televisão e jornais) é justamente fornecer informações relevantes e de interesse à população. O objetivo de

‘dar publicidade’ aos atos ou às prioridades públicas pode, obviamente, ser feito através de conferências, entrevistas ou mídias sociais que implicam custos mínimos. O risco do uso das verbas de publicidade oficial sem necessidade razoável para agradar aliados no setor privado ou até mesmo controlar e manipular a mídia é muito bem documentado e considerado um problema de enorme gravidade (FUCATELMEDIA OBSERVATORY, 2006; HUGHES; LAWSON, 2005; INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2012; MASTRINI; BECERRA, 2006; O’DONNELL, 2007; RIVA PALACIO, 1997; RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, 1993).

O risco do uso das verbas de publicidade oficial para controle e manipulação da mídia não é um problema novo, e, muito menos, exclusivo do Brasil. O presidente mexicano José López Portillo, em 1982, pronunciou em uma audiência “No te pago para que me bates”, ao cortar as verbas de publicidade oficial para uma empresa da imprensa, com o intuito claro de favorecer-se com a linha editorial (FUNDAR, 2103). Os gastos manipulativos com publicidade oficial são tão graves nas Américas que a Comissão de Direitos Interamericanos da Organização de Estados Americanos elaborou um documento de 82 princípios para regularizar seu uso (BOTERO, 2012). De acordo com Araujo e Tejedo-Romero (2016), casos de abuso do uso da publicidade ocorrem principalmente no Poder Executivo e no âmbito muni-

cipal, em cidades de médio e pequeno porte.

Apesar da importância do tema, ele não é suficientemente estudado – especialmente a nível municipal. Quando o nível municipal é abordado, os estudos são feitos isoladamente para cada município ou de forma agregada (veja, por exemplo, DIVINEWS, 2014; GASTOS ABERTOS, 2016; JORNAL O GUAÍRA, 2016). Dessa maneira perde-se a visão de um problema difuso e local – que se replica em todas as unidades federativas.

3.3 Metodologia

Para este estudo, selecionamos a capital e o segundo maior município em termos populacionais para cada unidade da Federação, incluindo o Distrito Federal (DF). Embora as cidades de médio e pequeno porte tendam a experimentar maior corrupção relacionada à publicidade oficial, este estudo se limitou a investigar as principais cidades. Além de limitações logísticas que motivaram essa decisão, a suposição era de que nas duas principais cidades haveria maior probabilidade de encontrar dados em formatos processáveis. Os dados populacionais usados foram obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A lista completa das cidades avaliadas nesse estudo está apresentada na Tabela 11.

Tabela 11 Listagem dos Municípios estudados.

UF	Capital	Segundo maior município
AC	Rio Branco	Cruzeiro do Sul
AL	Maceió	Arapiraca
AM	Manaus	Parintins
AP	Macapá	Santana
BA	Salvador	Feira de Santana
CE	Fortaleza	Caucaia
DF	Brasília	-
ES	Vitória	Serra
GO	Goiânia	Aparecida de Goiânia
MA	São Luís	Imperatriz
MG	Belo Horizonte	Uberlândia
MS	Campo Grande	Dourados
MT	Cuiabá	Várzea Grande
PA	Belém	Ananindeua
PB	João Pessoa	Campina Grande
PE	Recife	Jaboatão dos Guararapes
PI	Teresina	Parnaíba
PR	Londrina	Curitiba
RJ	Rio de Janeiro	São Gonçalo
RN	Natal	Mossoró
RO	Porto Velho	Ji-Paraná
RR	Boa Vista	Rorainópolis
RS	Porto Alegre	Caxias do Sul
SC	Florianópolis	Joinville
SE	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro
SP	São Paulo	Guarulhos
TO	Palmas	Araguaína

- Municípios que não responderam repetidas solicitações para gastos com publicidade em 2015

Para cada município, procuramos na Internet a página da prefeitura municipal. De acordo com a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), é obrigatório que nesta página principal figure o ícone para o Portal da Transparência, onde informações como os gastos de publicidade podem ser solicitados. Encontramos quatro possíveis circunstâncias:

- Não havia site do município;
- No site do município não havia referência ao Portal de Transparência;
- Havia Portal da Transparência, mas não uma plataforma para solicitar informações, como por exemplo o e-SIC; ou, a plataforma não funcionou adequadamente;
- Havia e-SIC implementado e funcionando.

A plataforma e-SIC permite que cidadãos façam as solicitações de acesso à informação e acompanhem o pedido. Algumas plataformas possibilitam que as respostas sejam recorridas. No caso das prefeituras que não apresentam Portal de Transparência, enviamos os pedidos para a ouvidoria municipal. Os pedidos para todos os casos foram idênticos, como descrito abaixo:

Prezados, somos pesquisadores da Escola de Administração da FGV-RJ e gostaríamos de solicitar dados relativos aos gastos com publicidade, de acordo com a Lei de Acesso à Informação. Poderiam, por gentileza, fornecer uma planilha editável com os dados abaixo para os anos 2010-2015?

- Orçamento aprovado e executado com publicidade oficial, por valor, tipo de mídia (blog, jornal, revista, tv, facebook, google adwords, etc), ano, área (turismo, educação, saúde, etc), Razão Social/CNPJ do contratante (no caso de empresas públicas e gastos diretos) e do contratado e pela modalidade de contratação (licitação, dispensa, etc). Caso os dados estejam segregados por contrato, e o link esteja disponível, melhor.

Muito obrigado,

Os pedidos de acesso à informação enviados às prefeituras foram majoritariamente realizados nos dias 7 e 16 de abril de 2016. Em 15 e 30 de maio e em 30 de Junho de 2016, tentamos refazer os pedidos para cada município para o qual o pedido, por alguma razão, não havia sido enviado. Pela LAI, os municípios devem enviar resposta no prazo de 20 dias corridos. É possível prorrogar esse prazo por 10 dias extras, mediante justificativa. Se não obtivemos resposta, após o prazo, refizemos o pedido ou, quando possível, adentramos com recursos em primeira e segunda instâncias. Esgotadas as vias virtuais por portais ou e-mail, fizemos contato telefônico para as prefeituras remanescentes para cobrar as respostas. Para as respostas que recebemos, classificamos-las como abaixo:

A. Informação sobre o gasto anual: Avaliamos se o volume total gasto foi disponibilizado. Foram pontuados 100

pontos para todos os gastos anuais (liquidados) desde 2010; 75 pontos se dados desde 2013 estavam disponíveis (esse ano foi escolhido como limite pois trata-se do atual mandato); 50 pontos se apenas 2014 e/ou 2015 estavam disponíveis; 25 pontos se o gasto liquidado não estava disponível, mas apenas os valores pagos; e 0 ponto se nenhuma informação sobre gasto foi encontrada.

B. Completude da informação: Além do volume gasto, solicitamos também a informação sobre intermediários e recebedores dos recursos. Foram pontuados 100 pontos se a agência publicitária, destinatário final do recurso e campanha foram identificados; 60 pontos se apenas a agência publicitária ou o destinatário estava disponível; 30 pontos se apenas o total estava disponível; e 0 ponto se para obter os gastos era necessário conhecer, a priori, o nome ou CNPJ das agências. Igualmente, foi pontuado 0 ponto se no link fornecido não foi possível obter a informação, ou se justificaram que o decreto que regula a LAI não obriga que o município incorra em “trabalhos adicionais” (Artigo 13, III do decreto federal 7724).

C. Processabilidade da informação: Foram pontuados 100 pontos se foi possível obter planilha ou arquivo processável com as informações, ou se no Portal da Transparência os gastos eram obtidos facilmente em uma seção específica, podendo ter acesso a eles em formato CSV, TXT ou XLS. Foram

pontuados 60 pontos se a informação foi recebida em corpo de correio eletrônico (e-mail) ou em formato DOC e 30 pontos se em formato PDF apenas.

D. Prazo: Foram pontuados 100 pontos se a resposta foi obtida dentro do prazo de 20 dias corridos ou a informação estava disponível no site; 90 pontos se solicitaram e justificaram a prorrogação do prazo, 60 pontos se não solicitaram a prorrogação, mas responderam dentro de 30 dias, 30 pontos se responderam em 60 dias e 0 ponto se não responderam de forma minimamente satisfatória em até 60 dias desde o primeiro pedido.

3.4 Resultados

Os resultados mostram primeiramente que a transparência ainda é extremamente deficiente, mas é um processo em perceptível evolução no Brasil. Durante o curto período de execução desse estudo (cerca de 4 meses), notamos a melhoria de muitos portais de transparência, sendo que alguns ficaram somente disponíveis no período da execução. Em geral, durante a etapa de contatos telefônicos encontramos dificuldade de localizar a pessoa responsável que poderia responder o pedido, sendo necessário ligar ou ser redirecionado para mais de 5 diferentes ramais. Mesmo assim, o pessoal foi atencioso e prestativo, a barreira maior residiu simplesmente no desconhecimento dos processos da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) pela maioria.

Em apenas três municípios não foi possível realizar a solicitação das informações: Santana (AP), Caucaia (CE) e Mossoró (RN). Nos dois primeiros, a página de Internet estava fora do ar durante o período do estudo e no caso de Mossoró, o sistema para solicitar informações apresentava defeitos, retornando sempre uma mensagem de erro. Foi possível, entretanto, obter os valores gastos pela Secretaria de Comunicação Social de 2010 a 2015 diretamente no Portal da Transparência. Em geral, mesmo em municípios afastados dos grandes centros urbanos do Brasil, a qualidade das páginas foi satisfatória. Manaus (AM) não apresentava um Portal da Transparência quando essa pesquisa foi iniciada, mas no decorrer do processo a plataforma ficou disponível e pudemos realizar os pedidos. No caso de Florianópolis (SC), tentamos realizar as solicitações diversas vezes e o site retornava um erro. Somente foi aceito o pedido depois que alteramos nosso endereço na página de cadastro de Rio de Janeiro (RJ) para um endereço aleatório em Santa Catarina. Vale ressaltar que a LAI no Artigo 11 do decreto estipula que “qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação”. Ao definir “pessoa” como agente, não se limita a cidadãos catarinenses.

Em alguns municípios as respostas contrariam os princípios e a própria LAI. Em Londrina (PR), por exemplo, o governo comunicou que durante todo o período

do analisado, de 2010 a 2015, não houve nenhum gasto sequer com publicidade. Apesar desta afirmação, encontramos no site da prefeitura um gasto superior a R\$ 3 milhões em 2015. Rio Branco (AC), Boa Vista (RR) e Porto Velho (RO) enviaram apenas o total do gasto por ano e não os contratos de forma desagregada. Infelizmente, 60% dos pedidos (30 de 50) não foram respondidos ou apenas recebemos uma resposta automática. Alguns municípios mencionaram que não seria possível recuperar informações sobre gastos em gestão anterior, por exemplo, em Florianópolis (SC) e Macapá (AP). Muitos, como Goiânia (GO) e Joinville (SC), começaram a disponibilizar os dados a partir de 2015, assim, espera-se que para os próximos anos os municípios estejam melhor preparados quanto à transparência passiva.

Em alguns portais de transparência, obtivemos informações sobre o gasto com publicidade divididos em valores empenhados, liquidados e pagos, ou apenas os valores pagos. Quando possível, utilizamos o valor liquidado para este estudo, já que a liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas unidades executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e a importância exata a pagar. Os gastos estão resumidos na Tabela 12.

O gasto de cada município, como exposto no Gráfico 19, está em cerca de R\$ 10 por habitante. No entanto, Vitória (ES) e Boa Vista (RR) apresentam gastos acima de R\$ 25 e Mossoró (RN), Rio de Janeiro (RJ) e Florianópolis (SC) apresentam gastos acima de R\$ 15 por habitante. Esta análise está limitada ao conjunto de municípios no qual foi possível obter os dados para 2015, ou seja, outros municípios incluídos no estudo podem apresentar valores ainda maiores.

Ressalta-se também no Gráfico 19 o aumento significativo no volume gasto per capita na maioria dos municípios nos quais obtivemos dados, excetuando São Paulo (SP), Mossoró (RN) e Vitória (ES) que reduziram os gastos e Rio Branco (AC) que se manteve relativamente constante.

Em Manaus (AM), Boa Vista (RR), Mossoró (RN), Feira de Santana (BA) e Salvador (BA) os gastos com publicidade foram tanto altos em relação ao orçamento quanto altos em relação ao tamanho da população. Em João Pessoa (PB) e em Vitória (ES), apesar de não comprometer uma alta porcentagem do orçamento, é possível perceber gastos acima de R\$ 20 por habitante.

Na Tabela 13 acima, figuram somente os municípios que nos forneceram os dados – seja pelo Portal da Transparência ou através da solicitação da informação por meio das Plataformas para Solicitação de Informações Públicas. Todos os demais municípios não puderam ser avaliados – o que conside-

Tabela 12 Gastos em reais de alguns municípios de 2010 a 2015.

UF	Município	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RO	Ji-Paraná	●	●	●	300.000	770.000	850.000
PR	Londrina	●	●	●	●	●	3.111.280
AC	Rio Branco	2.502.212	2.888.987	3.126.536	3.432.290	3.038.845	3.129.668
RO	Porto Velho	4.085.552	4.642.261	2.988.761	2.925.775	2.361.213	4.493.335
PB	Campina Grande	●	●	●	●	●	4.857.151
AP	Macapá	●	●	5.947.543	1.500.500	3.512.974	5.304.661
RN	Mossoró	●	●	●	●	6.773.866*	5.321.073*
RS	Caxias do Sul	●	●	●	●	●	5.855.404
ES	Serra	●	●	●	2.230.697	3.837.631	6.275.825
SC	Florianópolis	●	●	●	3.703.307	7.496.826	8.150.380
SC	Joinville	6.684.420	8.402.551	8.569.444	3.893.769	9.581.403	8.296.259
RR	Boa Vista	2.129.956	1.026.758	676.309	2.461.000	5.292.016	8.900.350
RS	Porto Alegre	13.534.080	11.263.564	15.111.067	14.034.783	16.442.006	10.521.279
ES	Vitória	7.476.708	6.804.826	11.452.708	12.552.803	12.368.844	10.839.006
BA	Feira de Santana	5.766.560	9.805.999	6.599.954	4.636.540	9.042.895	11.039.951
GO	Goiânia	●	●	●	●	●	14.472.250
PB	João Pessoa	●	●	●	●	17.510.610	16.401.857
PR	Curitiba	18.721.950	17.649.646	17.459.396	12.793.564	13.990.874	19.391.479
PA	Belém	●	●	●	11.660.497*	17.787.163*	21.623.797*
DF	Brasília	●	●	●	●	●	29.467.113
BA	Salvador	10.167.045	13.147.684	23.319.815	22.534.937	56.798.160	66.854.819
SP	São Paulo	175.842.565	162.096.853	162.875.031	121.588.431	99.742.420	70.677.903
AM	Manaus	●	●	39.837.366*	18.695.256*	71.048.689*	86.288.566*
RJ	Rio de Janeiro	40.600.000*	115.300.000*	57.600.000*	86.300.000*	99.100.000*	107.200.000*

● Municípios que não responderam repetidas solicitações para gastos com publicidade em 2015

* indica que valores não fornecidos foram estimados com dados apresentados pela imprensa

ramos grave, pois não responder pode ser considerado pior que uma informação incompleta ou não processável. A comparação das avaliações realizadas pelos pesquisadores apresentou como

resultado uma porcentagem de concordância de 92.92% e uma estatística Kappa de 0,87 (s.e.: 0.04; $p < 0,001$), o que é interpretado como um nível de concordância quase perfeito (LANDIS;

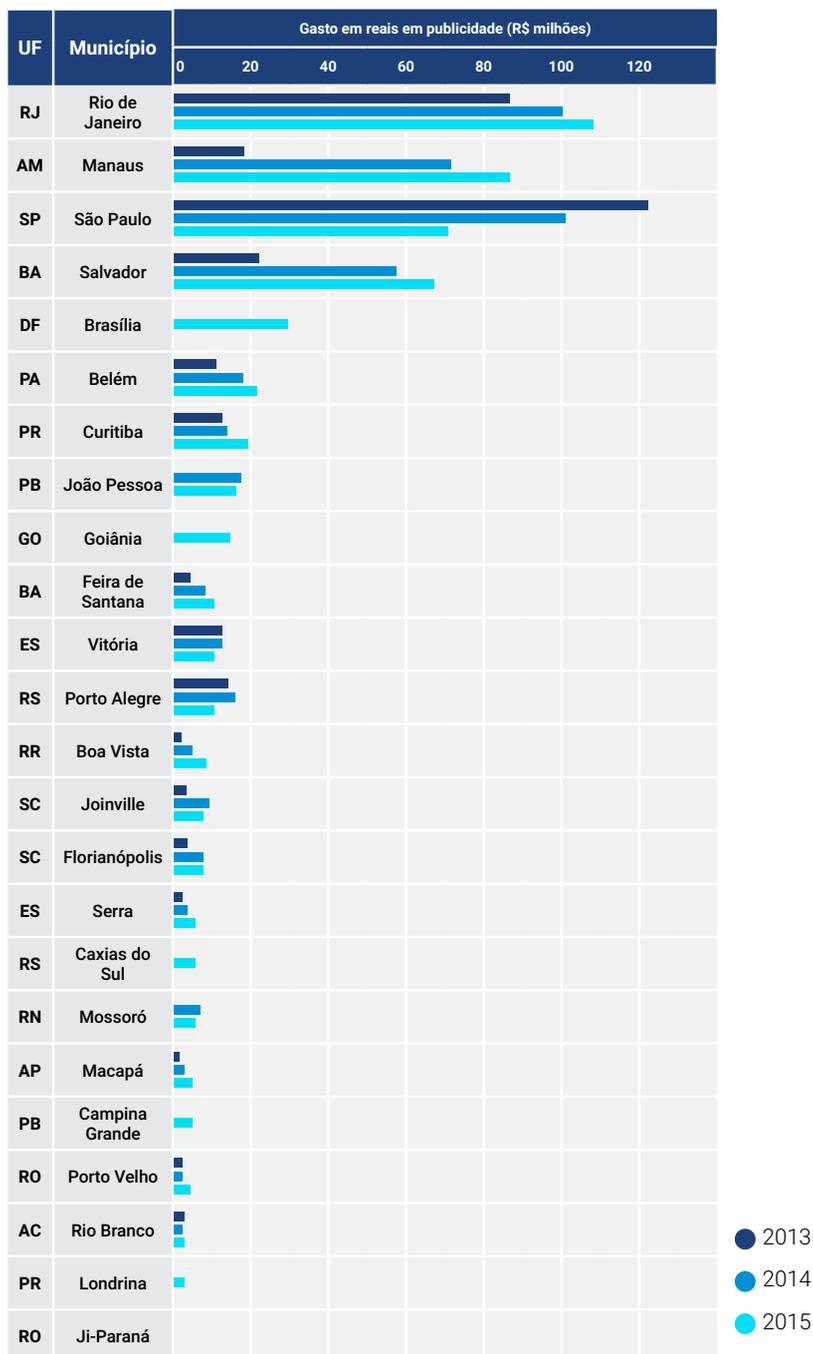
Gráfico 18 Gasto em Reais com publicidade, com os dados de 2013, 2014 e 2015.

Tabela 13 Resultado da análise das respostas.

UF	Município	Gasto	Prazo	Processabilidade	Compleitude	Média
BA	Feira de Santana	100	100	100	100	100
ES	Vitória	100	100	100	100	100
SP	São Paulo	100	100	100	60	90
RS	Caxias do Sul	50	100	100	100	88
PR	Curitiba	100	90	100	60	88
PB	João Pessoa	50	100	100	100	88
SC	Florianópolis	75	100	100	60	84
RO	Ji-Paraná	75	100	60	100	84
RR	Boa Vista	100	100	100	30	83
AP	Macapá	75	60	100	60	74
RS	Porto Alegre	100	60	100	30	73
DF	Brasília	50	30	100	100	70
ES	Serra	75	30	100	60	66
AC	Rio Branco	100	60	60	30	63
PB	Campina Grande	50	100	30	60	60
GO	Goiânia	50	30	30	100	53
SC	Joinville	50	30	100	30	53
PR	Londrina	50	30	60	30	43
RO	Porto Velho	100	-	30	30	40
PA	Ananindeua	●	●	●	●	●
GO	Aparecida de Goiânia	●	●	●	●	●
SE	Aracaju	●	●	●	●	●
TO	Araguaína	●	●	●	●	●
AL	Arapiraca	●	●	●	●	●
PA	Belém	●	●	●	●	●
MG	Belo Horizonte	●	●	●	●	●
MS	Campo Grande	●	●	●	●	●
CE	Caucaia	●	●	●	●	●
AC	Cruzeiro do Sul	●	●	●	●	●
MT	Cuiabá	●	●	●	●	●
MS	Dourados	●	●	●	●	●
CE	Fortaleza	●	●	●	●	●
SP	Guarulhos	●	●	●	●	●
MA	Imperatriz	●	●	●	●	●

Tabela 13 Continuação.

UF	Município	Gasto	Prazo	Processabilidade	Compleitude	Média
PE	Jaboatão dos Guararapes	●	●	●	●	●
AL	Maceió	●	●	●	●	●
AM	Manaus	●	●	●	●	●
RN	Mossoró	●	●	●	●	●
RN	Natal	●	●	●	●	●
SE	Nossa Senhora do Socorro	●	●	●	●	●
TO	Palmas	●	●	●	●	●
AM	Parintins	●	●	●	●	●
PI	Parnaíba	●	●	●	●	●
PE	Recife	●	●	●	●	●
RJ	Rio de Janeiro	●	●	●	●	●
RR	Rorainópolis	●	●	●	●	●
BA	Salvador	●	●	●	●	●
AP	Santana	●	●	●	●	●
RJ	São Gonçalo	●	●	●	●	●
MA	São Luís	●	●	●	●	●
PI	Teresina	●	●	●	●	●
MG	Uberlândia	●	●	●	●	●
MT	Várzea Grande	●	●	●	●	●

● Não responsivo

KOCH, 1977) e estatisticamente significativo. Este resultado mostra uma alta confiabilidade da avaliação realizada.

Durante a análise, alguns municípios se destacaram positivamente e foi possível identificar algumas ações que podem servir de orientação para os demais:

- Sistema possui ferramenta que fornece protocolo para acompanhamento do pedido de informação e permite recursar, como no Distrito Federal e Fortaleza (CE).

- Possibilidade de exportar os resultados em diversos formatos editáveis.

- No Portal da Transparência do município havia uma seção específica para gastos com publicidade, por exemplo, em Caxias do Sul (RS) e João Pessoa (PB)

- Disponibilizam o pedido de outras pessoas, por exemplo, em Arapiraca (AL), é possível ter acesso às perguntas, mas sem acesso às respostas.

Os sistemas estão em constante evolução. Durante a pesquisa diversos portais

ficaram disponíveis ou com funcionalidades incrementadas.

- Na Bahia, o Tribunal de Contas do Estado fornece a informação de gastos com publicidade para todos os municípios do Estado, facilitando o controle.
- Em geral, cada município apresenta um sistema diferente para disponibilizar as informações, mas percebemos que alguns foram desenvolvidos pela mesma empresa de desenvolvimento de sistemas, o que pode gerar uma padronização na apresentação dos dados.

No entanto, algumas ações merecem destaque para apontar o que não deve ser feito, sugerindo para os órgãos competentes uma atenção para que esses fatos não aconteçam:

- Encerraram o pedido sem fornecer a informação solicitada.
- Em Florianópolis (SC) só foi possível enviar o pedido com um endereço de Santa Catarina.
- Não solicitaram ou não forneceram justificativa para postergação do prazo.
- Caso nenhuma resposta tenha sido dada no prazo de 30 dias, não é possível entrar com recurso ou reclamar pelo site.
- Não fornecem telefone de contato da prefeitura ou da ouvidoria.
- Utilizam-se da LAI, dizendo que não possuem condições de consolidar informações e por isso estão isentos de apresentar informações à população.

3.5 Discussões

Primeiramente, destacamos a dificuldade de obter os valores gastos em publicidade nos maiores municípios, e, apesar de solicitado, foi praticamente impossível rastrear o destino do recurso até o agente da mídia de forma sistemática. Isso porque as agências de publicidade são agentes intermediários obrigatórios por lei neste processo e são uma barreira natural à informação. Com isso, fica evidente que a dificuldade de obter dados reduz a possibilidade de cobrança por parte da população para que os gastos sejam mais eficientes. Ao mesmo tempo, a mídia, que tem papel fundamental de informar a população não tem interesse que estes custos sejam reduzidos. Assim, a percepção de corrupção é aumentada.

Os gastos superfaturados ocorrem frequentemente em obras públicas, onde se tem valor de mercado para materiais e para contratar empreiteiros, o que não impede a presença da corrupção. No caso de publicidade e promoção, esse problema é ainda mais crítico, pois existe uma grande dificuldade em comprovar fraudes em contratos de publicidade, já que depende de um trabalho intelectual e criativo, similar ao trabalho de um advogado. Isso facilita muito os superfaturamentos e os desvios de dinheiro. Um dos maiores escândalos de corrupção no Brasil, o “Mensalão”, envolveu agências de publicidade que movimentaram um volume

enorme de recursos e não conseguiram comprovar os gastos com execução de campanhas publicitárias.

As origens dos recursos podem ser empresas públicas (Petrobras, Correios, Eletrobras, etc.) para as quais o governo indica os cargos de direção. Existem os gastos diretos do governo nas esferas federal, estadual e municipal/distrital, incluindo os três poderes: Judiciário, Legislativo e Executivo. Por exemplo, além do gasto institucional do Senado Federal, cada senador possui um orçamento para divulgação das suas atividades parlamentares.

Londrina (PR) reportou que utilizam principalmente a página no Facebook de forma gratuita para se comunicar com os cidadãos. Se esse modelo permite que o município cumpra com uma obrigação de informar a população e justificar suas decisões, este tipo de modelo poderia economizar bilhões aos cofres públicos. Contudo existe um fator que merece atenção: em 2015 o gasto do governo federal com o Facebook e Twitter superou os R\$ 56 milhões, conforme apresentado no Blog do Fernando Rodrigues. Esse valor gasto com redes sociais pode mascarar outros tipos de funcionalidades, como por exemplo, esconder campanhas publicitárias que se misturam com a realidade, ou inibir a exibição de postagens de outros partidos políticos ou manifestações contrárias ao político no poder.

Mesmos dentre as capitais, nem todas apresentam um sistema adequado.

O Município do Rio de Janeiro, mesmo com os grandes eventos que aconteceram nos últimos anos, não disponibilizou nenhum tipo de informação, indicando que qualquer pedido deveria ser realizado presencialmente no endereço da prefeitura, e resposta confirmada pela ouvidoria. Pela imprensa, obtivemos uma estimativa de gasto de R\$ 107 milhões em 2015. Este é um valor muito alto que demanda transparência em sua aplicação.

De todos os municípios que não responderam e entramos com recursos, nenhum recurso foi útil. Mesmo os que apresentavam no sistema e-SIC a possibilidade de recorrer, esta não fez nenhum efeito. Em alguns casos, mediante a ausência de resposta, não era possível recorrer, mesmo que o prazo de 20 dias, com extensão de mais 10, não tivesse sido respeitado.

Como a Lei 12.232 de 2010 determina que o orçamento com publicidade deve obrigatoriamente ser empregado através de agências de publicidade, isso criou uma barreira para que pudéssemos obter as informações acerca do tipo de mídia e ações veiculadas, apesar da obrigatoriedade da divulgação dessas informações conforme artigo 16 dessa lei, como transcrito abaixo:

Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, ga-

rantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados.

Parágrafo único. As informações sobre valores pagos serão divulgadas pelos totais de cada tipo de serviço de fornecedores e de cada meio de divulgação.

Como cada pedido de informação requer uso de recursos públicos, toda a documentação recebida foi organizada em pastas e estão disponíveis em forma bruta para qualquer cidadão que tenha interesse no site Portal da Transparência Pública. Não foi possível consolidar todas as informações, pois cada município (dos que apresentaram algum documento) as disponibilizou em formato diferente, alguns apresentaram somente o total gasto por ano, outros separaram por agência de publicidade ou por programa/ ação.

Esta é uma área com gastos bilionários do governo, mas constatamos que há pouca transparência em como esse gasto é convertido em benefício para a população. De qualquer forma, é certo que os gastos tomaram um volume desproporcional vis-à-vis sua utilidade para a população. Porém a fiscalização municipal destes gastos é inviável sem um sistema padrão, pois são mais de 5.000 municípios no Brasil. Percebemos igualmente que, mesmo dentre os maiores, essa informação é de difícil alcance, apesar da facilidade da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI).

Existe o projeto de lei Nº 785 de 2015 no Senado Federal, que complementa a

Lei de Responsabilidade Fiscal e propõe que os gastos com publicidade oficial sejam limitados a uma fração da receita corrente líquida: 0,1% para a União e 1% para estados, Distrito Federal e municípios. Ficam excluídas dessa limitação as propagandas eleitorais e as instruções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para os pleitos. O projeto também prevê que o teto pode ser excedido em casos de calamidade pública, estado de defesa ou estado de sítio, para informar a população sobre a situação. Na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, o projeto de lei Nº 1728/2016 propõe o limite de 0,001% do orçamento total. No Município do Recife (PE), o projeto de lei 06/2014 foi aprovado em plenário e determina que despesas com publicidade não poderão ultrapassar 1% da receita efetiva realizada no exercício anterior, mas que, nesta previsão, não estão incluídas as campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo do Recife, desde que aprovadas pelo Conselho Municipal de Turismo; campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental e prevenção à violência – ou seja, para tudo que a publicidade é importante, não há limite de gasto, para todo o resto que não é importante ainda pode-se gastar até 1% da receita.

O limite que está sendo discutido no Legislativo de 1% da receita corrente está relativamente alto, analisando a faixa onde encontram-se a maioria dos

municípios. Caso o limite seja de 0,5% do orçamento, a economia, com base nos nossos dados, seria de 13%. Propomos que além de limitar o gasto de publicidade em função do orçamento, também sejam criados mecanismos para evitar um alto custo por habitante. Com limite de R\$ 10 por habitante, a economia seria de 10,9%. No entanto, com os dois limites, a economia para os cofres seria de 28.5% em relação ao valor gasto com publicidade em 2015, ou média de R\$ 5,8 milhões por município. Existe um risco de aumento de 36 vezes no gasto se os municípios que estão abaixo do limite aumentem seus custos até o limite.

Referências

BOTERO, C. **Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión**. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012.

BUCCI, E. **O Estado de Narciso – A comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo. Editora Companhia das Letras, 2015.

DIVINEWS. **Prefeito de Divinópolis gasta dinheiro com publicidade e deixa faltar remédios nas farmácias municipais**. 2 jan. 2014.

FUCATEL MEDIA OBSERVATORY. **Advertising Investment of Government Institutions and State-Owned Enterprises: Importance and Distribution 2004-2005**. Santiago, 2006.

FUNDAR. **Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013**.

GASTOS ABERTOS. **Gestão Haddad enxuga gastos com publicidade**, 4 ago. 2016.

HUGHES, S.; LAWSON, C. **The Barriers to Media Opening in Latin America**. Political Communication, n. 22, p. 9–25, 2005.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Principles on the Regulation of Government Advertising and Freedom of Expression**. Washington. Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights, Special Rapporteur on Freedom of Expression, 2012.

ARAUJO, J.; TEJEDO-ROMERO, F. **Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings.** *International Journal of Public Sector Management*, v. 29, n. 4, p. 327–347, 29 abr. 2016.

JORNAL O GUAÍRA. **Com gastos exorbitantes, governo municipal pode ter infringido a lei das eleições.** 29 mar. 2016.

MASTRINI, G.; BECERRA, M. **Periodistas y Magnates: Estructura y Concentración de las Industrias Culturales en América Latina.** Buenos Aires: Prome-teo Libros, 2006.

MICHENER, G.; PEREIRA, C. **A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Trial.** *Journal of Latin American Studies*, v. 48, n. 3, p. 477–507, ago. 2016.

O'DONNELL, M. **Propaganda K.** Buenos Aires: Planeta, 2007.

RIVA PALACIO, R. **A Culture of Collusion: the Ties that Bind the Press and the PRI.** In: ORME, W. A. (Ed.). *A Culture of Collusion: An Inside Look at the Mexican Press.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997. p. 21–32.

RODRIGUES. **Em 4 anos, Dilma gastou R\$ 9 bilhões em publicidade, 23% a mais que Lula.** UOL Notícias, 29 jun. 2015.

RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, R. **Prensa Vendida.** Mexico, D.F.: Grijalbo, 1993.

Capítulo 4

TRANSPARÊNCIA E DESIGUALDADE NA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

**Jonas Coelho, Gregory Michener,
Evelyn Contreras e Luis Filipe Kopp**

4.1 Introdução

O Brasil apresenta uma expressiva força de trabalho em sua administração pública. Segundo um levantamento de 2014, há mais de 11 milhões de funcionários públicos no setor público nacional (CORONATO; IMÉRCIO, 2014). Além disso, dados do Ministério do Planejamento mostram que o gasto com pessoal em 2015 correspondeu, em média, a 40% da receita do governo federal (ALVES, 2016). Assim, nota-se que há uma significativa participação dos agentes públicos na economia e na população nacional.

A partir da notória desigualdade socioeconômica do Brasil e do cenário da administração pública acima descrito, torna-se relevante analisar os salários em si e a desigualdade interna do funcionalismo público. Tal análise traz con-

sigo ainda mais importância no cenário de austeridade enfrentado nos últimos anos em que contrasta o atraso no pagamento de certas categorias (G1, 2016) com reivindicações de aumento salarial de outras (AGÊNCIA SENADO, 2016).

A base utilizada para a maioria dos estudos do tipo é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Apesar de sua vasta riqueza em detalhes, a PNAD possui certas limitações para uma análise precisa acerca de remunerações. Isso porque os valores são trabalhados em cima de estimativas a partir da declaração dos entrevistados. Com isso, podem diferir dos valores reais conforme o indivíduo esteja inclinado a não revelar sua real remuneração, seja por questões de desconfiança do sigilo ou por receber valores acima do teto legal, por exemplo.

Além disso, os estudos existentes a respeito da remuneração do funcionalismo público focam majoritariamente nas análises de diferenças na remuneração entre os cargos públicos e privados (BARBOSA; SOUZA, 2012), ou às contribuições do setor para a desigualdade no país (DARÉ; HOFFMANN, 2012; HOFFMAN, 2009; SOARES, 2010). Poucas pesquisas avaliam a discrepante desigualdade salarial presente entre os agentes públicos.

Por esses motivos, o presente estudo buscou inicialmente, através da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), montar uma base de dados com a re-

muneração líquida (considerando adicionais e descontos) para cada mês do ano de 2015 dos agentes públicos em uma amostra de 80 diferentes órgãos públicos do país, sendo 53 do Executivo (municipais e estaduais) e 27 do Judiciário.

O processo de coleta de dados, profundamente dependente da LAI, serviu ainda como base para analisar o cumprimento do dever de acesso à informação pelo poder público. Ao final, foi calculado o Índice de Gini da distribuição do rendimento anual líquido dos agentes públicos com base nessas informações para compará-lo com o índice da sociedade geral. Foram extraídas também as médias de ganho por algumas profissões, para posteriores análises comparativas.

A vantagem de se utilizar os dados obtidos pela LAI consiste na precisão visto que os dados provêm diretamente da fonte pagadora, no caso, do poder público. Dessa forma, cada cifra apresentada deveria corresponder ao montante final repassado a cada agente público, ampliando a confiabilidade das informações analisadas. Além disso, esse método permite acesso às informações sobre adicionais como auxílios e vantagens que, em geral, não fazem parte das bases sobre remuneração, mesmo sendo parte consistente do valor pago ao agente público.

Diversas análises já foram realizadas acerca do cumprimento da LAI pelo poder público (ARTIGO 19, 2016, ARTIGO 19, 2015, SIQUEIRA, 2015). Porém, este estudo optou por fazer um recorte espe-

cífico na temática de remuneração dos servidores públicos bem como verificar a forma através da qual estes tais dados eram disponibilizados. Com isso, é possível, a partir dos resultados obtidos, saber especificamente quais entes possibilitam uma análise automatizada e em larga escala sobre a remuneração de seus servidores. Adicionalmente, os resultados obtidos por meio dos pedidos de acesso à informação garantem um acervo sobre os empecilhos encontrados na busca por dados tão específicos que tratam, muitas vezes, do próprio funcionário responsável por fornecer o acesso.

Já no campo de análise sobre a desigualdade, os resultados demonstram grande disparidade não apenas entre diferentes carreiras, mas igualmente entre diferentes estados e municípios. A desigualdade interna da administração de cada ente - calculada através do índice de Gini dos rendimentos dos agentes públicos daquele poder - revelou-se abaixo daquela calculada entre os cidadãos do próprio ente, que tem como base todos os cidadãos daquele estado ou município.

Esse capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção brevemente recapitula o dever de transparência do poder público sobre a remuneração de seus agentes; a segunda seção descreve a metodologia utilizada para análise de transparência e processamento dos resultados. Na terceira seção são apresentados os resultados,

com base na média salarial de cada profissão por ente, bem como a análise da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos, a qual é resumida pela do coeficiente de Gini. Por fim, as conclusões são apresentadas.

4.2 O Dever do Poder Público

A divulgação de dados do funcionalismo público frequentemente figura como assunto de litigância judicial pelo mundo com base em argumentos sobre direito de privacidade ou integridade dos servidores (ALIANZA REGIONAL, 2011). No Chile, os casos *Televisión Nacional de Chile (TVN) c. Cazeneve e Fondo Nacional de Salud (FONASA) c. Rojas* consideraram prevalecer o direito de acesso às informações públicas sobre o direito à privacidade dos agentes públicos. No Paraguai, a corte de recursos (Tribunal de apelaciones) atuou em sentido similar no *Acuerdo y Sentencia número 51*, no qual um cidadão requisiu uma lista de todos os funcionários contratados pelo município de Lambaré, discriminados por área e cargo. Entretanto, em 2013, a corte máxima da Venezuela – um país que ainda não tem lei de acesso à informação pública (MICHENER, 2015) – entendeu no caso *Espacio Público contra la Contraloría General de la República* que o salário dos funcionários públicos é considerado informação privada.

No Brasil, a Lei 12.527/11, Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), regula-

menta o direito estabelecido na Constituição. O diploma legal surgiu em um contexto de consolidação desse direito em diversos outros países (MENDEL, 2009, p. 147–150). Esse movimento internacional ganhou força conforme foram observados impactos positivos na luta contra a corrupção promovidos pela maior transparência governamental (MENDEL, 2009, p. 23–24).

Apesar de não citar especificamente os dados do funcionalismo como informação a ser disponibilizada, a LAI apresenta diversos postulados que vinculam tal dever. Coube ao Supremo Tribunal Federal realizar tal subsunção no recurso extraordinário com agravo 652.777/SP. Na decisão, a corte entendeu que “é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos vencimentos e vantagens pecuniárias correspondentes” (“ARE/652777”, 2015).

O ministro relator Teori Zavascki retomou trechos de voto proferido anteriormente por Ayres Britto em decisão similar, no qual argumentava que a remuneração bruta dos funcionários, bem como os cargos e funções por eles titularizadas, consistem em informação de interesse coletivo ou geral. Ayres Britto também afastou os argumentos de privacidade e intimidade visto que os dados dizem respeito “a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa

qualidade’(§ 6º do art. 37)” . O ministro relator, Teori Zavascki, concluiu seu voto dizendo que o termo “interesse coletivo ou geral” deveria ser interpretado de acordo com a leitura exposta acima, englobando a remuneração do funcionalismo público.

Além de estar submetido às disposições da LAI, o judiciário também deve observar as disposições da resolução 102/2009 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamenta a publicação de diversas informações de interesse público. Pelo Artigo 3º do referido diploma, todos os tribunais de justiça do país ficam obrigados a publicar na Internet uma série de informações nos modelos estabelecidos pela resolução, incluindo:

As remunerações, diárias, indenizações e quaisquer outras verbas pagas aos membros da magistratura e aos servidores a qualquer título, colaboradores e colaboradores eventuais ou deles descontadas, com identificação nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta os seus serviços, na forma do Anexo VIII.

O referido Anexo VIII (disponível no anexo I ao final desse capítulo) tem extrema relevância posto que normatiza não apenas o conteúdo a ser disponibilizado, mas também sua forma.

Para desempenhar pesquisas relacionados aos salários públicos é fundamental ter acesso a dados em formatos processáveis por máquina. O §3º do art. 8º da LAI estabelece que os sites

deverão possibilitar não só a gravação dos dados em formatos abertos, não proprietários e estruturados e legíveis por máquina como também possibilitar o acesso automatizado a tais informações. A relevância de tal dispositivo consiste na possibilidade de analisar uma quantidade considerável de dados cujo tratamento manual seria inviável.

4.3 Metodologia

4.3.1 Obtenção dos dados

O processo de obtenção dos arquivos pode ser dividido em três etapas: 1) análise do Portal da Transparência correspondente (análise de transparência ativa); 2) envio de pedido de acesso à informação (análise de transparência passiva); 3) recurso à resposta obtida, quando esta foi incompleta ou insatisfatória. Mediante o insucesso de uma etapa, não se prosseguiria para a próxima. Isto é, se as informações pertinentes estivessem disponibilizadas no Portal da Transparência, não haveria necessidade do envio do pedido. Igualmente, se o pedido atendesse o que foi requisitado, não haveria necessidade de recurso.

4.3.1.A Transparência ativa

Foram analisados 80 portais de transparência no total, sendo 26 referentes a dados das prefeituras de cada capital estadual, 27 referentes a dados do Executivo de cada estado e Distrito Federal

e 27 referentes a dados do tribunal de justiça de cada estado e Distrito Federal. As visitas aos portais de transparência foram realizadas entre 12/02/2016 e 13/03/2016.

As informações de interesse precisavam atender a quesitos de forma e conteúdo. Essa divisão era necessária pelos objetivos da análise que seria realizada posteriormente. Quanto ao conteúdo, deveriam conter:

- i) Identificação individualizada de cada agente público (como nome completo ou matrícula)
- ii) Remuneração líquida final, sendo necessário incluir todos e quaisquer valores adicionais pagos
- iii) Cargo exercido
- iv) Valores para todo o ano de 2015, incluindo 13º salário

Quanto à forma, deveriam estar de acordo com os seguintes parâmetros:

- i) Discriminadas mês a mês
- ii) Estar em formato processável por máquina (csv, xls, ods, html, xml, tsv ou qualquer outro que permitisse processabilidade em grande escala)
- iii) Estar unificada pelo poder analisado, ou seja, no caso de análises do executivo, por exemplo não poderia conter arquivos diferentes por secretaria
- iv) Todos os itens de conteúdo deveriam ser visualizados simultaneamente, ou seja, os dados para cada funcionário, por exemplo, não poderiam estar ocultos por trás de uma

página para cada um

v) Possuir linguagem clara ou com legenda capaz de identificar os itens demonstrados

O processo de análise dos portais da transparência consistiu em buscar, primeiramente, aqueles que atendessem aos quesitos de conteúdo. Se não estivesse de acordo com todos os itens, desconsiderava-se o ente analisado para produção dos dados desejados. Se estivesse de acordo com os itens de conteúdo, passava-se a uma análise de forma, buscando identificar o cumprimento dos cinco parâmetros acima destacados. Caso atendessem os quesitos em ambas as modalidades, era realizado o download das informações. Do contrário, era enviado um pedido de acesso à informação requerendo os dados no formato desejado.

No caso do judiciário, avaliou-se também se eram disponibilizados os ganhos segmentados pelas categorias previstas no anexo VIII (disponível no anexo I ao final desse capítulo) da resolução 102 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apenas para fins de documentação.

4.3.1.B Transparência passiva

Cada pedido enviado foi adaptado para ajustar-se às condições do caso concreto. Todos, porém, requisitaram os arquivos tendo como referência os cinco parâmetros de forma e os quatro de conteúdo acima mencionados. Os meios utilizados foram formulários presentes nas páginas dos órgãos, portais e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Infor-

mação ao Cidadão) e e-mails enviados diretamente para endereço indicado, sempre citando o propósito acadêmico do pedido.

Optou-se por enviar os pedidos apenas para as capitais e os tribunais de justiça que não atendessem aos critérios de forma. Assim, foram excluídos da análise de transparência passiva todos os entes que não atenderam ao critério de conteúdo, bem como todos os estados, gerando um total de 12 pedidos formulados para as capitais e 15 para os tribunais de justiça.

Os pedidos enviados aos tribunais foram limitados a 15 dentre os 21 tribunais possíveis por representarem boa parte do grupo a ser analisado e auxiliar no envio e acompanhamento dos pedidos. Como critério objetivo para exclusão, foi estabelecida uma proporção de acordo com o número de estados por região. Norte e nordeste, com respectivamente sete e nove estados, teriam dois estados excluídos da análise. Centro-oeste e sudestes, cada um com quatro estados cada, teriam um representante excluído. O Sul não seria alterado por ter apenas três estados, o que deixaria a região sub-representada se fosse realizada qualquer exclusão. Os tribunais selecionados para serem descartados foram os de Rondônia, Tocantins, Piauí, Sergipe, São Paulo e, inicialmente, Goiás, buscando manter a relação exposta acima. No entanto como o site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios apresentou erro na

tentativa realizada (13 de março), o Estado de Goiás voltou a integrar o grupo de destinatários.

Entre as capitais, apenas o pedido referente à Prefeitura de Belém não foi enviado, por falhas no sistema do próprio portal nas duas tentativas ocorridas com espaço de tempo de sete dias entre elas (3 a 10 de março para Belém).

Apesar da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) prever prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 mediante aviso prévio, foram consideradas todas as respostas recebidas até o dia primeiro de julho, passado excessivo tempo após o limite legal. Não foram considerados como respostas os e-mails referentes à atualização do status ou distribuição interna do pedido dentro do órgão.

A metodologia usada para analisar as respostas recebidas consiste em similar àquela utilizada por Michener, Moncau e Velasco (2014, p. 26–28), dividida em duas fases. A primeira era realizada atribuindo uma nota de precisão à resposta em uma escala de três pontos, podendo ser 0 (não guarda relação com o pedido ou não forneceu qualquer informação adicional), 50 (possui relação com o que foi requisitado, mas não abarca diretamente os itens pedidos) e 100 (a resposta apresenta relação direta com o que foi requisitado, atendendo integralmente ao pedido). Esse procedimento foi realizado para cada resposta por dois pesquisadores independentes.

Comparando os resultados da dupla

codificação realizada das respostas aos pedidos, foi obtida uma porcentagem de concordância de 90.48%, e um estatístico Kappa de 0.82 (s.e.=0.16, $p<0.001$), o que corresponde a níveis de concordância quase perfeitos (segundo a interpretação proposta por (LANDIS; KOCH, 1977, p. 159–174), e estatisticamente significativos. Estes resultados mostram que a avaliação realizada é altamente confiável e consistente, ou seja, é pouco provável que as notas assignadas refletem uma opinião subjetiva.

Na segunda fase, a partir dos valores atribuídos pelos pesquisadores, calculou-se a média aritmética da nota de precisão para cada resposta, chegando à nota final de avaliação para o órgão. Para que a nota fosse considerada minimamente precisa, era necessária uma média de pelo menos um ponto.

4.3.1.B.i Recursos

Caso a resposta não fosse considerada satisfatória e não fosse apresentada alternativa pelo órgão, era apresentado um recurso nos moldes da LAI. Uma resposta satisfatória seria aquela que atendes-se tanto aos critérios de conteúdo quanto os de forma. Optou-se pelo envio de recurso apenas para as capitais, por possuir menor quantidade de informações.

Em alguns casos, apesar de não enviar de imediato os documentos solicitados, o órgão avaliado informava ter solicitado ao setor técnico responsável que realizasse as diligências necessárias para gerar tal documento. Nessas situações, ainda que a resposta não tenha sido con-

siderada satisfatória, não foi apresentado recurso. Entre as capitais, apenas Cuiabá e Goiânia informaram que estão implementando a função pelo setor de informática. Após recurso, a Superintendência de Comunicação de Boa Vista enviou resposta informando igualmente que estava trabalhando para implementá-la em seu portal.

4.3.2 Processamento das informações

4.3.2.A Compilando os dados

Após coleta de todos os dados, foi necessário uniformizar como as informações estavam distribuídas para que os critérios de avaliação não se alterassem pelo local analisado. Isso porque os dados apresentavam grandes diferenças entre si, fosse na maneira como eram organizados ou na nomenclatura adotada para designar determinado campo.

Para isso, criou-se uma nova planilha para cada poder cujas informações foram obtidas. Nessa nova planilha, cada linha consistia em um pagamento realizado a um agente público. Ou seja, agentes que estivessem do começo ao fim de 2015 na folha de pagamento do órgão analisado, iriam ocupar, em regra, 12 linhas, cada uma informando o pagamento realizado em cada um dos meses no ano. Em alguns casos, esse valor se alterava para 13 vezes, pelo pagamento do 13º salário constar à parte dos demais. Entretanto, isso não alterou a análise visto que os valores utilizados foram os somatórios anuais, não

importando se distribuídos em 12 ou 13 parcelas.

As colunas utilizadas foram as seguintes:

- i. Codmun – preenchida com o código utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para identificar determinado município. No caso dos poderes estaduais, inseria-se o código do referido estado
- ii. Município – Preenchido com o nome do município. A coluna não era preenchida no caso de poderes estaduais
- iii. UF – Preenchida com o estado analisado ou onde o município fica localizado
- iv. Mês – Preenchida com o mês a que se refere o pagamento da linha
- v. Ano – Preenchida com o ano a que se refere o pagamento da linha
- vi. Nome – Nome do agente público
- vii. Órgão de exercício – Órgão em que estava lotado
- viii. Cargo – Cargo ocupado
- ix. Matrícula/CPF – Coluna utilizada para auxiliar na individualização de cada agente e evitar que homônimos fossem considerados o mesmo indivíduo. No caso de a matrícula ser informada, era utilizada para preencher essa coluna. Do contrário, utilizava-se o CPF ou parte dele.
- x. Remuneração básica bruta – Vencimento bruto do cargo e função antes dos demais créditos
- xi. rem_liq – Valor final pago ao agen-

te, incluindo créditos e descontos

Os arquivos eram sempre gerados em formato .xls. Por conter uma limitação máxima de 1.048.576 linhas, qualquer arquivo que ultrapassasse esse limite era complementado com outro, sendo numerado de acordo.

Posteriormente, utilizando o software Stata 14.1, uma cópia em .csv dos arquivos foi gerada e unificada em um único documento. Prosseguiu-se então para a concatenação dos dados presentes na coluna de “nome” e “matrícula/ CPF”, inserindo o resultado na coluna nome2. Isso foi necessário pelos números de CPF, quando exibidos, estarem disponível apenas parcialmente (com alguns caracteres ocultos). Dessa forma, uma análise usando apenas essa coluna poderia incorretamente supor que duas pessoas seriam a mesma caso os números exibidos do CPF coincidissem. Similarmente, dessa forma, evita-se que homônimos sejam considerados a mesma pessoa, visto que estariam acrescidos do número de identificação. Também foram retirados todos os espaços dessa coluna para evitar que possíveis diferenças na tabulação dos arquivos alterasse a análise.

Após tal tarefa, prosseguiu-se então para a soma de todos os ganhos líquidos de cada funcionário, chegando a um valor final anual. Por conter valores zerados ou injustificadamente baixos nos dados originais, foram removidos todos aqueles funcionários cujo rendimento anual fosse inferior a R\$ 10.244

– valor alcançado com 13 parcelas de remuneração do salário mínimo vigente à época (R\$ 788). No total, 138.400 funcionários foram filtrados abaixo desse valor. Então, foi utilizado o módulo Gini Desc para extrair o Índice de Gini da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos.

Como as profissões eram, via de regra, especificadas por inúmeras nomenclaturas diferentes, optou-se por gerar novas nomenclaturas reduzidas para cada carreira, de maneira a uniformizar a análise. Dessa forma, cargos como “A / PROFESSOR SC CLASSE A NIVEL I / PROFESSOR DE EDUCACAO FISICA”, passariam a ser chamados apenas por “Professor”, por exemplo. Foi gerada então uma coluna “cargo_unif” com a nova nomenclatura.

Pela impossibilidade de realizar tal substituição para os milhares de nomenclaturas existentes, optou-se por selecionar as seguintes carreiras: “Advogado”, “Auditor Fiscal”, “Cirurgião Dentista”, “Defensor público”, “Dentista”, “Enfermeiro”, “Engenheiro”, “Magistrado”, “Médico”, “Policial/Bombeiro”, “Procurador” e “Professor”.

Devido ao considerável tempo dispensado para conversão, uniformização e compilação dos arquivos de cada ente, optou-se pela análise de 11 bases de dados. Os dados de Roraima (Executivo e Judiciário), Judiciário de Santa Catarina e Executivo do Distrito Federal foram selecionados especificamente para integrar essa amostra. Roraima por pos-

suir valores de dois poderes na mesma esfera, Santa Catarina por ser a única base do Judiciário contendo apenas magistrados e Distrito Federal por ter figurado em 2013 como a unidade da federação mais desigual nos rendimentos de trabalho de acordo com o IBGE (IBGE, 2015).

No caso do Judiciário, por nenhuma base conter matrícula/CPF ou qualquer outra forma de identificação individual, foi realizada uma fase adicional. Para os tribunais, criou-se uma nova coluna contendo o código do ente, mês, nome e cargo. Tal processo foi necessário para identificar homônimos ocupando os mesmos cargos. Apenas quatro foram acusados entre os mais de 8.000 funcionários, tendo sido removidos da análise diante da impossibilidade de diferenciação entre os salários para o somatório.

4.3.2.B Empecilhos e limitações

Diversas dificuldades foram postas ao longo desse processo. Algumas foram superadas, tais como as descritas acima, mas não foi possível fazer o mesmo com todas, o que gerou limitações às análises. A limitação menos provável de ser identificada e corrigida consistiu em erros da própria base do poder público. Algumas informações claramente possuíam algum erro, como no caso do estado de Pernambuco, em que um número extremamente reduzido de funcionários possuía nomes como “1ICARDO”, provavelmente resultado de uma leitura ótica de caracteres mal realizada.

Ainda que pareça um problema de menor escala, no caso em questão, uma letra de diferença no nome pode gerar uma diferença considerável na remuneração final analisada, comprometendo toda a confiabilidade da base. A remoção dos valores abaixo do salário mínimo tinha como fim, justamente, tentar dirimir casos do tipo.

A segunda limitação consistiu no próprio conceito de remuneração líquida. Alguns portais de transparência destrinchavam item por item dos adicionais e descontos da remuneração. Outros, apenas informavam o valor líquido final recebido. Dessa forma, é impossível conjecturar a respeito dos motivos que levam à variação salarial, haja vista a diversidade dos motivos aplicáveis.

Ou seja, é possível que em determinado mês um funcionário possua remuneração extravagante, mas tal valor pode ser referente a um acúmulo e só ter sido pago em um montante, como no caso de decisões judiciais, por exemplo. Alocações previdenciárias distintas igualmente podem gerar descontos diferentes, sem, contudo, revelar uma real distorção no ganho entre funcionários diferentes.

Por último, outra limitação encontrada foi a restrição do alcance da base de cada poder. Por questões legais de organização da administração pública, a base do Poder Executivo de um estado não possui informações sobre algumas categorias de agentes públicos, como membros do Ministério Público, Legislativo, Tribunal de Contas, etc.

4.4 Resultados

4.4.1 Análise da Transparência

4.4.1.A Transparência Ativa

Das capitais investigadas, apenas Maceió atendeu aos critérios tanto de forma quanto de conteúdo. No total, 13 capitais atenderam aos requisitos de conteúdo. Entre os estados, esse valor aumenta para 19 portais com as informações disponibilizadas de acordo com os critérios de conteúdo. Quanto à forma, os resultados foram significativamente melhores, com oito estados atendendo tanto aos critérios de conteúdo quanto de forma. Os resultados da disponibilidade dos dados pelos estados e capitais estão expostos na Tabela 14 ao lado:

No total, cinco tribunais de justiça atenderam tanto aos requisitos de forma quanto de conteúdo, obedecendo a divisão imposta no Anexo VIII como apresentado na Tabela 15. Apenas o Tribunal de Justiça de Alagoas não atendeu aos critérios de conteúdo, por não conter os dados de remuneração à época de sua avaliação. Cumpre notar que em avaliações anteriores, esse mesmo tribunal protagonizou outros casos de (ARTIGO 19, 2015, p. 19) descumprimento da LAI (ARTIGO 19, 2015, p. 16, 18, 37). No total, três tribunais não exibiram as categorias do Anexo VIII, dentre os 26 que apresentavam o conteúdo.

Tabela 14 Avaliação de transparência ativa dos estados e capitais.

Ente federativo	Conteúdo disponível no site	Forma analisável
Aracaju	●	●
Belém	●	●
Belo Horizonte	●	●
Boa Vista	●	●
Campo Grande	●	●
Cuiabá	●	●
Curitiba	●	●
Florianópolis	●	●
Fortaleza	●	●
Goiânia	●	●
João Pessoa	●	●
Macapá	●	●
Maceió	●	●
Manaus	●	●
Natal	●	●
Palmas	●	●
Porto Alegre	●	●
Porto Velho	●	●
Recife	●	●
Rio Branco	●	●
Rio de Janeiro	●	●
Salvador	●	●
São Luís	●	●
São Paulo	●	●
Teresina	●	●
Vitória	●	●
Acre (AC)	●	●
Alagoas (AL)	●	●
Amapá (AP)	●	●
Amazonas (AM)	●	●
Bahia (BA)	●	●
Ceará (CE)	●	●

Ente federativo	Conteúdo disponível no site	Forma analisável
Distrito Federal (DF)	●	●
Espírito Santo (ES)	●	●
Goiás (GO)	●	●
Maranhão (MA)	●	●
Mato Grosso (MT)	●	●
M. Grosso do Sul (MS)	●	●
Minas Gerais (MG)	●	●
Pará (PA)	●	●
Paraíba (PB)	●	●
Paraná (PR)	●	●
Pernambuco (PE)	●	●
Piauí (PI)	●	●
Rio de Janeiro (RJ)	●	●
Rio G. do Norte (RN)	●	●
Rio Grande do Sul (RS)	●	●
Rondônia (RO)	●	●
Roraima (RR)	●	●
Santa Catarina (SC)	●	●
São Paulo (SP)	●	●
Sergipe (SE)	●	●
Tocantins (TO)	●	●

4.4.1.B Transparência Passiva

A Tabela 16 apresenta as datas de envio e resposta de cada pedido, assim como a precisão que se prestou as informações requisitadas. Entre as capitais, todas deram resposta ao pedido, mas apenas 3 de 11 responderam satisfatoriamente. Entre os 27 tribunais, dos 15 pedidos enviados, apenas 8 obtiveram resposta e somente 3 foram satisfatórias.

Tabela 15 Avaliação de transparência ativa dos tribunais de justiça dos estados.

Tribunal de Justiça	Conteúdo	"Anexo VIII"	Forma
Acre (AC)	●	●	●
Alagoas (AL)	●	●	●
Amapá (AP)	●	●	●
Amazonas (AM)	●	●	●
Bahia (BA)	●	●	●
Ceará (CE)	●	●	●
Distrito Federal (DF)	●	●	●
Espírito Santo (ES)	●	●	●
Goiás (GO)	●	●	●
Maranhão (MA)	●	●	●
Mato Grosso (MT)	●	●	●
Mato G. do Sul (MS)	●	●	●
Minas Gerais (MG)	●	●	●
Pará (PA)	●	●	●
Paraíba (PB)	●	●	●
Paraná (PR)	●	●	●
Pernambuco (PE)	●	●	●
Piauí (PI)	●	●	●
Rio de Janeiro (RJ)	●	●	●
Rio G. do Norte (RN)	●	●	●
Rio G. do Sul (RS)	●	●	●
Rondônia (RO)	●	●	●
Roraima (RR)	●	●	●
Santa Catarina (SC)	●	●	●
São Paulo (SP)	●	●	●
Sergipe (SE)	●	●	●
Tocantins (TO)	●	●	●

Os resultados de respostas satisfatórias são superiores àqueles obtidos em análise similar (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 73) na qual a taxa de respostas precisas foi de 13%, comparada aos 20% do presente estudo. No entanto nota-se queda na taxa de resposta (sem análise se respondeu satisfatória-

Gráfico 20 Taxa de resposta aos pedidos e precisão das respostas.

mente ao pedido), com 53% para o presente estudo e 64% para aquele.

Chama a atenção o teor de algumas respostas, como a do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. A resposta recebida da Secretaria de Tecnologia, Informação e Comunicação da corte informava que o formato solicitado não era recomendado, “por questões de segurança, visto que, as informações seriam disponibilizadas em arquivos editáveis, ficando assim, passíveis de manipulações”. Tal resposta não apenas vai na contramão da resolução 102 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), como também não encontra consistência interna, visto que qualquer formato digital é passível de manipulação, inclusive os não editáveis. Disponibilizar tais dados publicamente trata-se justamente de um eficaz mecanismo para evitar que dados falsos sejam difundidos, visto que estariam ao alcance do público para verificar quaisquer alterações que pudessem ser feitas.

Há também situações que merecem destaque pela eficiência dos agentes públicos. No caso do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, a presidência da corte emitiu decisão administrativa em pouco mais de uma semana ordenando que os dados fossem produzidos como requisitado, visando justamente atender ao dever de transparência, inclusive no formato processável. Igual atenção merece o Tribunal do Amapá, que não apenas disponibilizou os dados em formato processável como realizou alterações em seu portal para que a função pudesse ser desfrutada por outros usuários.

4.4.1.B.i Recursos

Quatro recursos foram interpostos: Boa Vista, Campo Grande, Curitiba e Fortaleza. Campo Grande e Curitiba não responderam aos recursos enviados. Nenhum dos municípios respondeu dentro do prazo previsto na LAI de cinco dias (art. 15, p.u.). Foi recebido um e-mail direto do superintendente de

Tabela 16 Avaliação de transparência passiva dos tribunais de justiça e das capitais.

Destinatário	Dias para a resposta	Média – precisão da resposta
Prefeitura de Belém	.*	.*
Prefeitura de Boa Vista	4	0
Prefeitura de Campo Grande	22	0
Prefeitura de Cuiabá	7	0
Prefeitura de Curitiba	29	0
Prefeitura de Florianópolis	26	0
Prefeitura de Fortaleza	21	0
Prefeitura de Goiânia	36	0
Prefeitura de Palmas	54	0
Prefeitura de Porto Alegre	34	75
Prefeitura de Rio Branco	12	50
Prefeitura de Vitória	5	75
Tribunal de Justiça - Amapá (AP)	42	100
Tribunal de Justiça - Amazonas (AM)	-	-
Tribunal de Justiça - Bahia (BA)	-	-
Tribunal de Justiça - Distrito Federal (DF)	.*	.*
Tribunal de Justiça - Espírito Santo (ES)	17	50
Tribunal de Justiça - Goiás (GO)	-	-
Tribunal de Justiça - Mato Grosso (MT)	8	0
Tribunal de Justiça - Mato Grosso do Sul (MS)	-	-
Tribunal de Justiça - Minas Gerais (MG)	-	-
Tribunal de Justiça - Pará (PA)	-	-
Tribunal de Justiça - Paraíba (PB)	15	25
Tribunal de Justiça - Paraná (PR)	15	0
Tribunal de Justiça - Pernambuco (PE)	31	0
Tribunal de Justiça - Piauí (PI)	-	-
Tribunal de Justiça - Rio Grande do Norte (RN)	86	0
Tribunal de Justiça - Rio Grande do Sul (RS)	2	0
Tribunal de Justiça - Rondônia (RO)	-	-
Tribunal de Justiça - Santa Catarina (SC)	15	50
Tribunal de Justiça - São Paulo (SP)	-	-
Tribunal de Justiça - Sergipe (SE)	-	-
Tribunal de Justiça - Tocantins (TO)	-	-

* Não enviado por erro no próprio portal

Comunicação de Boa Vista informando que trabalhava para implementar a função e iria entrar em contato novamente quando esta fosse concluída. Similarmente, a prefeitura de Campo Grande informou que “Instituto Municipal de Tecnologia da Informação - IMTI, está implementando novas funcionalidades ao serviço de informação ao cidadão - sic, visando atender as exigências da legislação”. Fortaleza respondeu o recurso dizendo que não possuía informações adicionais desejando boa sorte.

4.4.2. Análise da quantidade de funcionários e salários

4.4.2.A Profissionais contabilizados

Ao final do processo descrito em “4.3.2 Processamento de informações” na seção de metodologia, o arquivo apresentava um somatório líquido anual de 507.945 funcionários dos seguintes entes federativos: Acre (Tribunal de Justiça), Roraima (Tribunal de Justiça e Poder Executivo), Pernambuco (Poder Executivo), Santa Catarina (Tribunal de Justiça), Mato Grosso do Sul (Poder Executivo), Distrito Federal (Poder Executivo), Rio Branco (Poder Executivo), Teresina (Poder Executivo), Recife (Poder Executivo) e Maceió (Poder Executivo). A Tabela 17 indica a quantidade de agentes públicos em cada ente.

Importante frisar que os valores fazem referência aos profissionais associados a cada poder analisado (Executivo ou Judiciário). Ou seja, no caso da tabe-

la constar que determinado estado ou município tem N médicos, significa que foram contabilizados N médicos cadastrados na folha de pagamento daquele estado ou município.

Tabela 17 Número total de agentes analisados em cada ente.

Ente federativo	Número de agentes analisados
TJAC	242
RR	18.635
TJRR	483
PE	124.981
TJSC	499
MS	68.407
DF	211.570
Rio Branco	6.243
Teresina	19.319
Recife	36.043
Maceió	17.264

A Tabela 18 indica a quantidade de funcionários em cada ente por profissão. Vale notar que apenas foram contabilizados aqueles cargos utilizados como base para a nova nomenclatura descrita na seção de metodologia. Dessa forma, é possível que alguns profissionais não tenham sido contabilizados caso a nomenclatura utilizada anteriormente não tenha sido considerada para a nomenclatura uniformizada.

4.4.2.B Médias salariais

Foi realizado o cálculo das médias salariais de cada profissão. Os valores calculados eram referentes ao soma-

Tabela 18 Quantidade de cargos contabilizados após uniformização com nova nomenclatura.

Ente	Professor	Policial/ Bombeiro	Médico	Magistrado	Advogado	Procurador
AC	0	0	0	131	0	0
RR	4.318	2.775	310	55	0	1
PE	40.510	26.002	6.128	0	147	181
ES	0	0	0	392	0	0
SC	0	0	0	499	0	0
MS	24.085	9.815	0	0	104	226
DF	43.545	41.959	7.590	0	11	262
Rio Branco	1.714	0	90	0	0	24
Teresina	4.696	0	1.320	0	2	43
Recife	9.898	0	1.549	0	43	95
Maceió	5.358	5	510	0	3	83

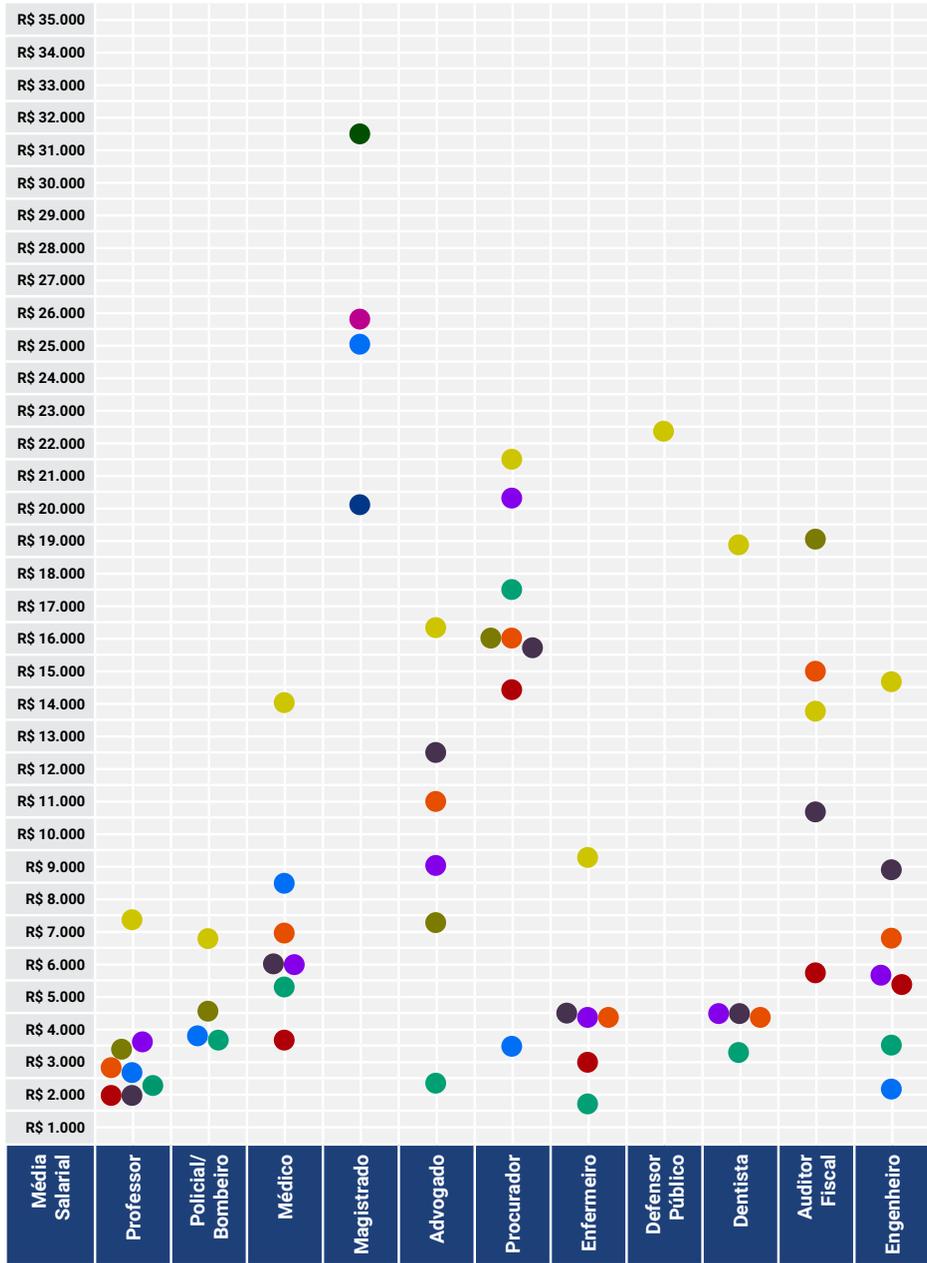
Ente	Enfermeiro	Defensor Público	Dentista	Auditor Fiscal	Engenheiro
AC	0	0	0	0	0
RR	0	0	0	0	15
PE	381	0	55	0	152
ES	0	0	0	0	0
SC	0	0	0	0	0
MS	0	0	0	250	0
DF	3.909	214	429	3.270	154
Rio Branco	144	0	0	181	55
Teresina	448	0	359	104	127
Recife	965	0	1	0	246
Maceió	242	0	236	125	97

tório líquido anual. Cada resultado foi dividido por 13, referente às 13 parcelas anuais. O valor final foi expresso na Tabela 19 ao lado.

É interessante observar, primeiramente, as médias consideravelmente próximas do teto do funcionalismo no ano de 2015. Para compreender melhor esse conceito, vale leitura do artigo 37, XI da Constituição, que estabelece:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória,

Tabela 19 Média salarial* líquida de cada profissão nos entes entre os agentes analisados.



*Valores obtidos pela divisão da média anual líquida por 13 (12 parcelas do salário + 13º salário)

percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Com isso, seria sensato supor que a remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) componha as maiores cifras da administração pública. A análise dos dados apresentados, no entanto, revela um cenário diferente.

De acordo com dados do portal do STF, o ministro ativo com maior rendimento líquido anual no ano de 2015 foi Luiz Fux, com um total de R\$ 338.262,95. Realizando a mesma divisão por 13 realizada na tabela acima, obtém-se a cifra de R\$ 26.020,22. O valor fica abaixo da média para os magistrados do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES), de R\$ 31.535,75. É importante notar que di-

versos motivos podem justificar um rendimento acima do teto salarial, conforme descrito na seção de metodologia. Entretanto, considerando o universo de magistrados analisados no tribunal, a média salarial ainda se encontra consideravelmente acima de valores próximos ao que prescreve a Constituição, sendo relevante uma análise mais profunda sobre o caso.

Contudo, algumas observações sobre o TJES valem nota. A coluna de "INDENIZAÇÕES (auxílios)" apresenta valores consideravelmente elevados com relativa frequência. O maior deles ocorreu em fevereiro, com um pagamento total de R\$ 20.405,49. Vale lembrar que esse valor é pago além da remuneração bruta e outras vantagens.

De acordo com o glossário fornecido pelo próprio tribunal nos arquivos, esses valores são relativos a: "INDENIZAÇÕES (Auxílio-alimentação, Auxílio-transporte, Auxílio Pré-escolar, Auxílio Saúde, Auxílio Natalidade, Auxílio Moradia, Ajuda de Custo, além de outras desta natureza.): Auxílio alimentação de Magistrado e de Servidor (Lei Estadual nº 7.048, publicado em 11/01/2002); Auxílio Saúde de Magistrado (Resolução TJES nº 001, publicado em 02/05/2007); Auxílio Saúde de Servidor (Resolução nº 36, publicado em 18/07/2011), auxílio doença (Art. 217, LC 46/94), Indenização de Transporte (Res. 14/2001 e LC 46/94 Art. 90), Ajuda de custo indenizatória (Lei Complementar Estadual nº 234, art. 128, XII e LOMAN LC 35/79, Art.

65, I), Auxílio Moradia p/ Magistrados (conf. Resolução do CNJ 199/2014 e Decisão da Presidência proc. adm. n.º 2014.01.279.321)”.

Outra observação relevante refere-se à disparidade gritante entre diferentes regiões. Enquanto o cargo de professor ficou com média de R\$ 27.110,36 em Rio Branco, a mesma carreira teve média salarial líquida calculada mais do que três vezes esse valor no Distrito Federal, ilustrando uma grave desigualdade socioeconômica regional. É possível notar que o padrão de diferenças regionais se repete em praticamente todas as profissões.

Também importante mencionar a diferença salarial entre algumas carreiras. Enquanto a média salarial líquida em Maceió é de R\$ 31.572,90 para professores, a cifra é mais de seis vezes superior para o cargo de procurador. Ao contrário de uma irregularidade, esses dados revelam uma escolha de política pública. O objetivo desse trabalho não consiste em fazer juízo acerca dessa escolha, mas apenas revelar de forma objetiva o desenho estrutural vigente na administração pública. Vale lembrar, também, que um aumento salarial dos professores corresponde a um impacto muito mais significativo no orçamento público, visto que o contingente de membros do magistério ultrapassa em mais de 220 vezes o número de procuradores analisados (181 procuradores contra 40.510 professores).

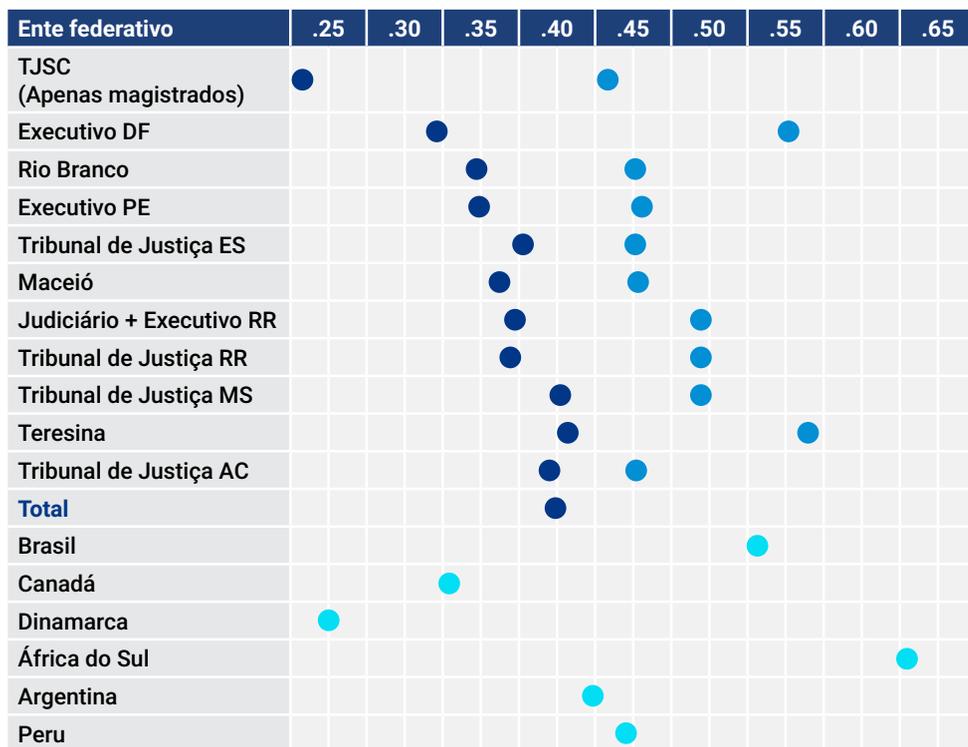
4.4.2.C O Índice de Gini no funcionalismo público

A Tabela 20 exhibe o Índice de Gini da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos de cada ente, comparado com Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 15 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do estado equivalente.

O índice de Gini é utilizado para calcular o grau de concentração em determinada distribuição. É calculado com base na área do diagrama da chamada Curva de Lorenz, um gráfico cujo eixo X é composto pela frequência de indivíduos e o eixo Y representa o salário da população. A diagonal desse gráfico representa o zero absoluto (área entre a diagonal e a curva formada), um cenário de perfeita igualdade até 1, de extrema desigualdade.

De imediato, o resultado mais destoante refere-se ao Distrito Federal. O índice de Gini geral do estado corresponde a quase 76% mais do que aquele calculado dentro da administração do executivo estadual. Mesmo sendo a unidade federativa mais desigual dentre os demais estados, na pequena amostra analisada, figurou como a administração com maior igualdade de renda.

Apesar de estarem abaixo do valor geral para o estado, os números não deixam de ser surpreendentes. Os valores mais altos obtidos, 0,412 e 0,417 ficam

Tabela 20 Índice de Gini da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos.

● Índice Gini da administração pública

● Índice Gini do estado

● Índice Gini do país

próximos das estimativas do mesmo índice de países como Costa do Marfim, Djibouti, Marrocos, entre outros. A surpresa é gerada quando se considera que os valores calculados para determinado país incluem toda sua população, do mais pobre ao mais rico, enquanto a presente análise considera apenas aqueles dentro de um mesmo empregador, no caso, a administração pública, consistindo em um grupo imensamente mais homogêneo. Não surpreenden-

temente, a análise feita apenas entre os magistrados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) apresentou considerável grau de igualdade, considerando pertencerem todos à mesma categoria.

Vale lembrar ainda que os valores aqui considerados consistem no valor líquido, o que inclui descontos tributários. Considerando o modelo progressivo do imposto de renda adotado no Brasil, os valores líquidos seriam, em tese, signifi-

cativamente mais iguais do que os valores brutos. No caso das análises do Gini de uma população completa, os valores utilizados, em geral, são as remunerações brutas. Com isso, os resultados acerca do índice de Gini obtidos por esse estudo possuiriam consideráveis motivos para estarem significativamente baixos, ao contrário do que ocorreu.

4.5 Conclusão

A Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) constitui poderosa ferramenta para coleta de dados e informações do poder público. Com esse mecanismo, é possível impulsionar análises de políticas adotadas na gestão da máquina pública, bem como embasar ou refutar hipóteses sobre seu funcionamento. Ainda que demandem significativo tempo para sua uniformização e processamento, a base de dados gerada a partir de informações coletadas através da LAI carrega consigo um ineditismo capaz de ampliar os horizontes de pesquisa.

Não apenas por ser um ser um direito constitucional, o acesso à informação regulado pela LAI constitui importante fator para diálogo entre academia e poder público. Essa relação consiste em uma simbiose extremamente frutífera visto que os registros do poder público podem enriquecer o conhecimento, que por sua vez é capaz de fornecer sugestões para ações a serem tomadas na administração.

Além disso, a falta de transparência

beneficia principalmente aqueles que utilizam a máquina pública para fins ilícitos. Na Ação Civil Pública apresentada pelo Ministério Público Estadual do Paraná (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, 2010) em face do ex-presidente da Assembleia Legislativa daquele estado, Nelson Justus, os réus são acusados por diversas vezes de obstaculizar o acesso à informação pública visando ocultar suas atividades ilícitas. O MP afirma que apenas pode vislumbrar a dimensão dos atos ilegais após obter mandado de busca e apreensão dos documentos na justiça, tamanha a falta de transparência da Assembleia Legislativa à época. Como exposto na peça:

A obscuridade que imperou no Parlamento paranaense não foi um mero erro ou desorganização administrativa. Ao revés, tal falta de transparência esteve calcada em várias condutas - comissivas e omissivas - que revelam a consciente intenção de evitar que a população, a imprensa e os demais órgãos públicos tivessem acesso a atos e decisões da Assembleia Legislativa.

Diversos avanços podem ainda ser realizados nessa área. Entre as maiores dificuldades encontradas, figura a falta de uniformização na maneira como os dados eram fornecidos. Considerando os mais de 5000 municípios brasileiros e todos os 27 estados, esse é o principal obstáculo à uma possível análise a nível nacional. Um padrão aplicado a

todos os entes federativos compilarem sua base de dados corresponderia a um salto considerável nas possibilidades de pesquisa a partir das informações públicas. A resolução 102/2009 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi um primeiro passo nesse sentido para o Judiciário, resta agora algo similar para os demais poderes.

Apesar da análise de transparência realizada expor um baixo cumprimento da LAI, nota-se avanços em comparação com avaliações similares. Além disso, se, por um lado, a taxa de obtenção das informações foi consideravelmente baixa, por outro, os dados utilizados revelaram informações de grande relevância. É importante ressaltar também que não foram esgotados todos os mecanismos previstos na lei para assegurar o direito à informação. Desde recursos das decisões proferidas pela 2ª instância até a judicialização dos casos, maior persistência pode acabar resultando no

acesso aos dados desejados.

A partir dos arquivos obtidos, optou-se pela análise do Índice de Gini da distribuição do rendimento anual dos agentes públicos de uma pequena amostra, no entanto, diversas outras possibilidades podem ser extraídas dos dados já consolidados. Além disso, espera-se expandir ainda mais no futuro a uniformização da base para que a análise possa ser realizada em escala significativa maior.

Por fim, os resultados analisados não demonstraram maior desigualdade interna na administração pública do que no estado em que estava inserida. No entanto ao analisar os diferentes valores entre regiões, é visível grande disparidade entre os estados. A estrutura denunciada por tais valores contradiz diretamente o objetivo fundamental da República de redução das desigualdades sociais e regionais, previstos no artigo 3º da Constituição.

Referências

Agência Senado. **Senado aprova reajuste dos servidores do Judiciário**. Senado Federal, 29 jun. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/29/senado-aprova-reajuste-dos-servidores-do-judiciario>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

ALIANZA REGIONAL. **Saber Más III - Informe regional sobre acceso a la información pública y protección de datos personales**. 2011.

ALVES, Murilo Rodrigues. **Governo gasta 39,2% de suas receitas no pagamento de servidores públicos**. Estadão, 26 mar. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-gasta-39-2-de-suas-receitas-no-pagamento-de-servidores-publicos,10000023309>>.

ARE/652777. **Teori Zavascki**, 23 abr. 2015.

ARTIGO 19. **Caminhos da transparência: a Lei de Acesso à Informação e os Tribunais de Justiça**. São Paulo, 2015.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo, 2016.

Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil. OECD Publishing, 2010.

BARBOSA, A.; SOUZA, P. **Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil**. IPEA, nov. 2012.

CORONATO, M.; IMÉRCIO, A. **Brasil gasta demais com funcionários públi-**

cos. Época, 10 fev. 2014.

DARÉ, E. F.; HOFFMANN, R. **Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público**. IPEA, nov. 2012.

G1. **Quase 140 mil servidores aposentados ficarão sem salário no RJ**. Rio de Janeiro, 13 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/04/quase-140-mil-aposentados-ficaram-sem-salario-no-rj.html>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

HOFFMAN, R. **Inequality of income distribution in Brazil: The contribution of pensions and of other components of per capita household income**. *Economia e Sociedade*, v. 18, n. 1, p. 213–231, abr. 2009.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Síntese de indicadores 2013**. 2a ed. Brasília, 2015.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. **The measurement of observer agreement for categorical data**. *Biometrics*, v. 33, n. 1, p. 159–174, mar. 1977.

MATTOS, F. **Emprego Público no Brasil: Aspectos Históricos, Inserção no Mercado de Trabalho Nacional e Evolução Recente**. Brasília: IPEA, mar. 2011.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. IPEA, jun. 2013.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G. **Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Cau-**

sal Mechanism. *Latin American Politics and Society*, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 set. 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ação civil pública pela prática de atos de improbidade administrativa,** 2010.

SEABRA, S. N. **A nova administração pública e mudanças organizacionais.** *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 4, p. 19–43, 28 nov. 2001.

SIQUEIRA, F. **Transparência no governo do Estado do Rio de Janeiro: análise e recomendações.** 2015.

SOARES, S. **A Distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009.** IPEA, nov. 2010. t

Anexo 1 Modelo do Anexo VIII da resolução 102 do CNJ. Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Resolução N° 102 de 15/12/2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2788>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

ANEXO VIII - Detalhamento da folha de pagamento de pessoal

Mês/Ano:

Nome	Lotação	Cargo	RENDIMENTOS					DESCONTOS					"Rendimento Líquido 11"	"Remuneração do Órgão de origem 12"	"Diárias 13"	
			"Remuneração Paradigma (I)"	"Vantagens Pessoais (II)"	Subsídio, Diferença de Subsídio, Função de confiança ou Cargo em comissão	"Indenizações (III)"	"Vantagens Eventuais (IV)"	"Total do Crédito (V)"	"Previdência Pública (VI)"	"Imposto de Renda (VII)"	"Descontos Diversos (VIII)"	"Retenção por Teto Constitucional (IX)"				"Total do Desconto (X)"
								0.00					0.00			
								0.00					0.00			
								0.00					0.00			
...								0.00					0.00			
TOTAL GERAL:			0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00			

- [i] Remuneração do cargo efetivo - Vencimento, G.A.J., V.PI, Adicionais de Qualificação, G.A.E e G.A.S, além de outras desta natureza.
- [ii] V.P.N.I., Adicional por tempo de serviço, quintos, décimos e vantagens decorrentes de sentença judicial ou extensão administrativa, abono de permanência.
- [iii] Auxílio-alimentação, Auxílio-transporte, Auxílio Pré-escolar, Auxílio Saúde, Auxílio Natalidade, Auxílio Moradia, Ajuda de Custo, além de outras desta natureza.
- [iv] Abono constitucional de 1/3 de férias, indenização de férias, antecipação de férias, gratificação natalina, antecipação de gratificação natalina, serviço extraordinário, substituição, pagamentos retroativos, além de outras desta natureza.
- [v] Total dos rendimentos pagos no mês.
- [vi] Contribuição Previdenciária Oficial (Plano de Seguridade Social do Servidor Público e Regime Geral de Previdência Social).
- [vii] Imposto de Renda Retido na Fonte.
- [viii] Cotas de participação de auxílio pré-escolar, auxílio transporte e demais descontos extraordinários de caráter não pessoal.
- [ix] Valores retidos por excederem ao teto remuneratório constitucional conforme Resoluções nº 13 e 14, do CNJ.
- [x] Total dos descontos efetuados no mês.
- 11 Rendimento líquido após os descontos referidos nos itens anteriores.
- 12 Remuneração percebida no órgão de origem por magistrados e servidores, cedidos ou requisitados, optantes por aquela remuneração.
- 13 Valor de diárias efetivamente pago no mês de referência, ainda que o período de afastamento se estenda para além deste.

Capítulo 5

DINHEIRO PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS: AVALIANDO A TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Rodolfo Pires, Gregory Michener

5.1 Introdução

Nos últimos dez anos, as organizações sem fins lucrativos (OSFL) receberam quase R\$ 60 bilhões provenientes de transferências do governo federal.¹ Apenas em 2015, foram transferidos mais de R\$8 bilhões para OSFLs através de convênios.² No Brasil, o número dessas organizações é de aproximadamente 444.000, sendo que 78.134 delas mantiveram relação direta ou indireta com a administração pública federal entre os anos de 2009 e 2015.³ Levando em conta essas informações: como é realizada a fiscalização desses convênios? Quais

são os critérios utilizados para avaliar a execução dos convênios? As OSFLs são transparentes no emprego desses recursos?

Organizações sem fins lucrativos – desde fundações educacionais até organizações da sociedade civil – se tornaram imprescindíveis na área da prestação de serviços nos últimos anos. Essas organizações têm certa legitimidade por não distribuírem lucros e dividendos como as empresas tradicionais. Além disso, essas organizações não são submetidas às transações de custo dos governos – não sofrem com bloqueios por regras internas e burocracia. Com o aumento de convênios com o governo nos últimos anos, essas organizações estão se envolvendo em diversas acusações de corrupção. Dado esse cenário e a atual crise financeira, é importante avaliar quais são as prioridades de alocação de verbas governamentais e identificar áreas para essa alocação, possibilitando uma melhor implementação da prática de transparência relacionada com convênios.

Considerando a discussão sobre o financiamento público para organizações não-estatais, há um grande avanço no debate sobre o tema nos últimos anos, principalmente após a implementação da Lei de Acesso à Informação Pública

(LAI) e do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). No entanto, a disponibilidade de informações ao público sobre os convênios entre essas organizações e o governo federal ainda é limitada. Além disso, um número relativamente pequeno de trabalhos acadêmicos discutem o assunto. Assim, questões a respeito do processo de decisão do governo na avaliação para alocação de recursos para OSFLs e a fiscalização dessas organizações são muito relevantes e merecem ser investigadas. Assim, esse capítulo busca melhor compreender essas questões.

O estudo apresentado nesse capítulo parte de duas normas legais. O Artigo 2 da LAI, detalhado pelo Artigo 63 do Decreto 7724/12, e o Artigo 11 do MROSC, detalhado pelo Artigo 78 do decreto 8726/16, estabelecem as obrigações de transparência das OSFLs e especificam as informações que devem ser publicadas obrigatoriamente. Esse estudo tem como base uma amostra de 104 (N=104) organizações sem fins lucrativos. Essa amostra será utilizada para analisar a transparência ativa das duas OSFLs que receberam as maiores transferências de recursos em 2015 nas duas maiores cidades de cada estado federativo.

No geral, os resultados mostram que

¹ Portal da Transparência. Acesso em 4 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

² Portal da Transparência. Acesso em 8 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>

³ Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Acesso em 19 de agosto de 2016. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/#101>

não há um funcionário responsável e tampouco uma comissão definida nos ministérios para realizar o gerenciamento dos convênios vigentes. Essa ausência de órgãos responsáveis para essa atividade é um fator importante, dado que nos últimos anos o principal motivo para o impedimento das OSFLs foram irregularidades na prestação de contas. Dos 104 maiores convênios das cidades brasileiras investigadas nesse estudo, apenas 17,30% das OSFLs que se beneficiaram de recursos públicos em 2015 disponibilizam informações completas sobre essa situação em seus sites, como estabelecido por lei.

Este capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção examina a importância e relevância da transparência dos convênios, descreve a legislação sobre o tema e apresenta um panorama geral da situação dos convênios no Brasil. A segunda seção descreve a metodologia utilizada na avaliação da transparência ativa das OSFLs e quais foram as solicitações enviadas para os ministérios do governo federal. A terceira seção apresenta os resultados do estudo, assim como a descrição de casos que se destacaram. A conclusão retrata uma análise dos resultados, sugere algumas recomendações e diretrizes para estudos futuros.

5.2 Importância e Relevância

Essa pesquisa busca investigar a transparência do financiamento estatal às organizações sem fins lucrativos (OS-

FLs), também conhecidas como Organizações não Governamentais, Organizações da Sociedade Civil, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Associações Privadas, Fundações Privadas, Organizações Religiosas, Fundações ou Associações Estrangeiras, Fundações ou Associações Domiciliadas no Exterior e Comunidades Indígenas.

Os convênios, unidades de análise desse estudo, são acordos realizados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, em prol de um objetivo comum, mediante formação de parceria. O convênio se diferencia das licitações na medida em que a parceria com a administração pública da entidade sem fins lucrativos ocorre com base na ideia de mútua cooperação. Os convênios assinados pelo poder público preveem obrigações para ambos os parceiros – tanto para os governantes quanto para as organizações. Essas obrigações consistem geralmente no repasse de recursos de um lado e, do outro, a aplicação de recursos de acordo com o objeto do convênio.

5.2.1 Normas relevantes sobre o tema

Dentre as normas que regulam as parcerias entre a administração pública e OSFLs, as que apresentam obrigações quanto à transparência das entidades que recebem recursos do governo são:

- Convênios e contratos de repasses - Portaria interministerial 507/2011;
- Marco Regulatório das Organiza-

ções da Sociedade Civil 13.019/2014 e o decreto 8.726/2016;

- Lei de Acesso à Informação Pública 12.527/2011 e o decreto 7724/2012.

A portaria interministerial 507/2011 regula os contratos de repasse e os termos de cooperação entre entidades da administração pública com órgãos, entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos quando esses contratos envolvem a transferência de recursos financeiros oriundos do orçamento fiscal e da seguridade social da União. A lei nº 13.019/14, conhecida como novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), entrará em vigor para os municípios no ano de 2017 e é regulamentada pelo decreto 8.726/16. A MROSC estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as OSFLs e apresenta mudanças em relação à última legislação sobre o assunto. Além das normas que regem a realização de convênios, a LAI assim como o decreto que a regulamenta, o decreto nº 7724/12, apresentam obrigações de transparência às OSFLs que estabelecem parcerias com o governo federal. O artigo 47 da portaria interministerial 507/11 pontua que diferentes tópicos deverão ser abordados para publicidade no Portal dos Convênios. Essa norma determina que as OSFLs realizem alterações no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), mas não estipula nada sobre a disponibilização de informação no site dessas organizações.

O artigo 11 da lei MROSC faz obrigatória a divulgação na Internet dos seguintes tópicos:

- Todas as parcerias realizadas com o governo;
- A divulgação do valor total da remuneração da equipe de trabalho;
- As funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício;
- A concretização do convênio (artigo 80 do decreto 8.726/16).

Os aspectos importantes do decreto é a atribuição ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de gerir o Mapa das Organizações da Sociedade Civil.

A LAI impõe às entidades sem fins lucrativos a obrigatoriedade de publicar informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. O artigo 63 do decreto (7724/12) que regula a LAI estipula que as organizações sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão publicar as seguintes informações (BRASIL, 2012):

- Cópia do estatuto social atualizado da organização;
- Relação nominal atualizada dos dirigentes da organização;
- Cópia completa dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Federal;

- Respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

Segundo o decreto, as informações devem ser divulgadas no site da organização privada e em quadros de avisos com amplo acesso ao público em sua sede. Caso a organização não disponha dos meios para realizar a divulgação em sites na Internet, ela poderá não realizar essa função, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da organização (BRASIL, 2012).

5.2.2 A Importância da transparência das OSFLs

Tradicionalmente, as organizações sem fins lucrativos (OSFLs) têm recebido pouca atenção minuciosa e detalhada, principalmente em termos de accountability exógena (BURGER; OWENS, 2008). Assim como afirma Rangel (2010), o exercício da transparência é uma atividade crucial considerando que promove a legitimidade dessas organizações por meio da fiscalização externa. Essa legitimidade é um fator de urgência considerando que as OSFLs e os próprios governos estão ameaçados pela quantidade significativa de fraudes que têm sido identificadas com maior regularidade (RODRÍGUEZ; PÉREZ: GO-DOY, 2012).

A comunidade acadêmica tem percebido o quanto o tema da transparência deve ser abordado com urgência pelos

estudiosos. As OSFLs passaram a ser pressionadas para que forneçam informações não apenas sobre seus resultados, mas também sobre as suas práticas administrativas. Há vários motivos relevantes que justificam a necessidade das OSFLs exercerem a transparência, por exemplo, possibilitar maior representatividade dessas organizações para a sociedade, comprovar a qualidade de seu trabalho e bloquear qualquer tipo de abuso do poder. A literatura sobre o tema afirma que a transparência aumenta a credibilidade das organizações uma vez que doadores e usuários podem obter maiores informações sobre as suas decisões. Segundo Eggert e Helm (2003), a transparência não tem importância somente para manter todas as partes interessadas informadas, mas possibilita uma maior participação dessas partes nas tomadas de decisões da organização.

Atualmente, as OSFLs estão sendo submetidas a padrões de transparência e accountability que antes eram esperados apenas de agências governamentais e empresas privadas (DOLSAK; PRAKASH, 2016). Doadores das organizações sem fins lucrativos exigem evidências de que os recursos estão sendo utilizados de maneira eficiente, eficaz. Contudo, as OSFLs têm priorizado o accountability para os grandes doadores e não para o público geral (DOLSAK; PRAKASH, 2016).

No caso de convênios em que há troca de recursos públicos com o objetivo

Tabela 21 Fonte: Portal da Transparência.

Ano	Despesa com entidades sem fins lucrativos
2015	R\$ 8.265.850.139,85
2014	R\$ 10.539.464.686,46
2013	R\$ 9.582.561.317,49
2012	R\$ 7.187.439.254,42
2011	R\$ 5.401.112.708,56
2010	R\$ 5.390.872.610,35
2009	R\$ 3.844.950.930,95
2008	R\$ 3.452.959.149,01
2007	R\$ 3.338.964.540,86
2006	R\$ 2.885.399.226,56
Total	R\$ 59.889.574.564,51

de implantar serviços para a sociedade, é importante assegurar uma accountability horizontal, certificando que as entidades que apresentem convênios com o governo tenham uma conduta com foco no interesse público. Apesar do aumento de mais de três vezes da quantidade de dinheiro público alocado em convênios, como mostra a Tabela 21, as denúncias populares relativas a convênios mal gerenciados são analisadas quando algum órgão de fiscalização é sensibilizado, como é o caso do Tribunal de Contas da União. Esse estudo permite a expansão de um maior conhecimento da população sobre as novas normas de transparência, incluindo a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) e o Marco Regulatório das Orga-

nizações da Sociedade Civil (MROSC), para melhor estabelecer o nível de cumprimento das normas que são fundamentais para estabelecer maior accountability das OSFLs.

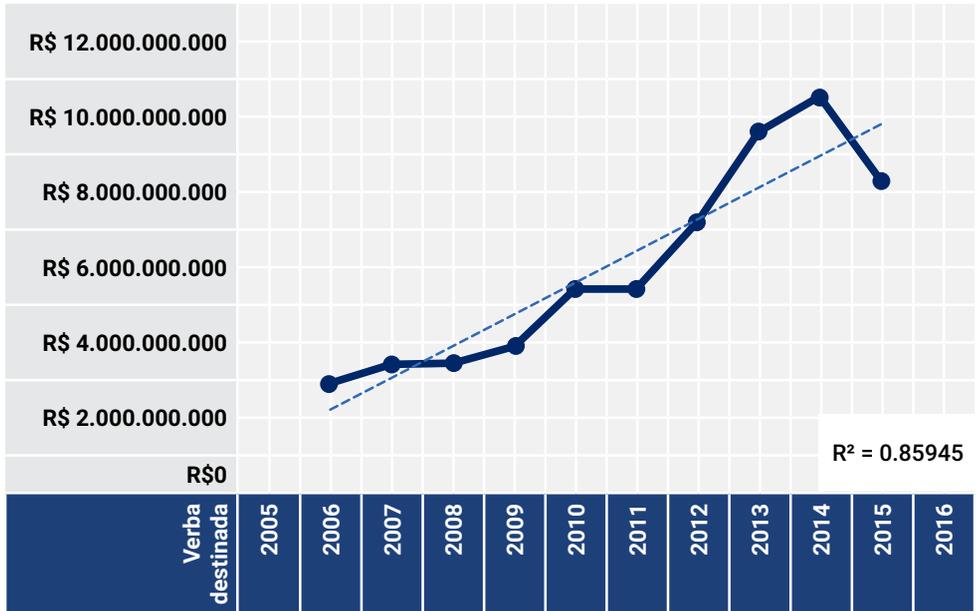
Segundo a lista de Produto Interno Bruto (PIB) do Fundo Monetário Internacional (FMI), a despesa do governo brasileiro com entidades sem fins lucrativos nos últimos dez anos foi maior que o PIB da Islândia (R\$ 54 bilhões) e da Nicarágua (R\$ 39 bilhões) em 2015⁴.

Como ilustrado no Gráfico 21, a despesa com entidades sem fins lucrativos aumentou significativamente na última década, sendo 2015 o primeiro ano com diminuição de gastos. Ainda assim, as entidades do terceiro setor receberam mais de R\$ 8 bilhões do Governo Federal. Com o aumento da quantidade de convênios entre o governo e as OSFLs nos últimos anos, a transparência torna-se ainda mais necessária.

5.2.3 Exemplos de irregularidades em convênios

As organizações sem fins lucrativos (OSFLs) têm sido acusadas de corrupção e desvio de verbas públicas, além de serem utilizadas como mecanismo pelos governos para burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal, como no caso da contratação de funcionários (DURÃO, 2007). A CPI conhecida como “CPI das ONGs” (2003-06) resultou em um relatório de mais de 1.400 páginas. A co-

⁴ Calculado com a taxa de câmbio US\$1.00 = R\$3.27

Gráfico 21 Verba destinada a entidades sem fins lucrativos.

missão prorrogou suas atividades por quatro vezes, fazendo com que essa CPI tivesse duração de 3 anos. Porém, o relatório não foi votado pelos membros da CPI e não foram propostos indiciamentos, indicando culpados por repasses ilegais, ou mudanças nas normas (GOMES, 2015). Logo após o fim da “CPI das ONGs”, a Polícia Federal (PF) deflagrou a Operação Voucher. Essa operação realizou um levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) que identificou irregularidades de R\$4,445 milhões no convênio entre o Ministério do Turismo e uma OSFL, em que, segundo estimativas, quase R\$3 milhões teriam sido desviados (O GLOBO, 2011).

O município do Rio de Janeiro merece destaque pelo escopo das investi-

ções sobre convênios. Essa cidade tem terceirizado o atendimento básico de saúde com a implementação das Clínicas da Família. O modelo de gestão por organizações da sociedade civil tem recebido elogios, mas seus detratores apontam irregularidades. Foram apontadas irregularidades no contrato de nove OSFLs, somando quase R\$ 80 milhões (CARVALHO; COELHO, 2016). A principal irregularidade foi o superfaturamento de material e medicamentos, variando, segundo o TCM, de 70% a 300% acima do valor de mercado. O relatório também apontou irregularidades na responsabilidade previdenciária, fornecedores fantasmas e prestação de serviços desnecessários. Das 10 OSFLs que têm contratos com a Secretaria Mu-

nicipal de Saúde do Rio de Janeiro, ao menos oito foram citadas no relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM) ou em ações do Ministério Público Estadual. Essas entidades gerenciam 7 hospitais, 11 Unidades de Pronto Atendimento e toda a Estratégia da Saúde da Família.

O MP do Rio de Janeiro questionou a transparência das entidades e expediu uma recomendação para que o Rio de Janeiro suspendesse novas contratações por meio de OSFLs para a saúde (CARVALHO; COELHO, 2016). Com o intuito de melhorar a transparência, a Câmara Municipal do Rio aprovou a lei 6048/2016 que disciplina o dever de transparência por parte de entidades que recebam recursos público. As organizações com contratos de gestão com o Município devem, bimestralmente, publicar o demonstrativo de valores pagos a fornecedores e prestadores de serviço, além do demonstrativo de empregados e valor global da folha de pagamento e das transferências realizadas pela Prefeitura. A lei estipula que a publicação seja realizada através da página eletrônica da entidade na Internet. Caso a lei não seja cumprida, o repasse é imediatamente suspenso para a entidade até a regularização da situação. O prefeito, Eduardo Paes, tentou barrar a proposta e depois que foi aprovada pela Câmara, vetou-a. Os vereadores derrubaram o veto do prefeito em fevereiro de 2016, que agora pretende entrar na justiça com uma ação de inconstitucionalidade.

5.2.4 O valor agregado deste estudo

A maioria das análises sobre as OSFL investigam a presença ou ausência de ferramentas de informação disponíveis em seus sites, assim como procedimentos éticos dessas instituições. Kang e Norton (2004), por exemplo, avaliam os sites das 100 maiores OSFLs dos Estados Unidos para determinar o quanto algumas ferramentas como fóruns de discussão, e-mails de contatos, calendários e relatórios anuais, entre outros, estavam presentes nos sites. Burger e Owens (2008) efetuaram um estudo com aproximadamente 300 entidades que operavam em Uganda com o objetivo de mostrar a discrepância entre o que as organizações diziam e o que elas realmente faziam (BURGER; OWENS, 2008).

No Brasil, a transparência das OSFLs ainda é escassa. Rangel (2010), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), desenvolveu um estudo para verificar a implementação de transparência nos sites de 226 organizações brasileiras associadas. Os resultados mostram que 62,39% dessas organizações informam uma equipe, enquanto 17,26% apresentam relatórios anuais, 9,29% disponibilizam o balanço contábil e apenas 2,65% das OSFLs explicitam indicadores fiscais e jurídicos em seus sites, como o CNPJ e a Inscrição Municipal e Estadual (RANGEL, 2010). Esse estudo conclui que a adoção de transparência naquele período ainda estava em “estágio em-

brionário de desenvolvimento”.

O Brasil não é uma exceção a nível internacional. Waters (2009), com a ajuda de uma equipe de quatro analis-tas, avaliou o conteúdo de 160 sites de OSFLs, extraídos do ranking da Chronicle of Philanthropy. Em apenas 47,5% constavam o nome dos dirigentes do conselho administrativo e em apenas 11,9% apareciam os objetivos da organização. Com base na importância para as OSFLs de implementarem a transparência de informações e utilizar a Internet como ferramenta de comunicação, os autores Rodríguez, Pérez e Godoy (2012) realizaram uma avaliação de transparência online dos sites de OSFLs da Espanha. O estudo mostra que os projetos realizados são divulgados na maioria dos sites das OSFLs (52%), mas que existe pouco volume de de informações econômicas (23%) e atividades organizacionais (14%). A relação dos dirigentes constava em 78% dos sites (RODRÍGUEZ; PÉREZ; GODOY, 2012).

Os autores Raupp e Godoy (2013) sugerem que as OSFLs priorizam as informações sociais em detrimento das financeiras, seguindo a tendência de pesquisa anteriores de outros autores (RAUPP; GODOY, 2013). Os dados obtidos sobre transparência de informação financeira demonstram que 79,79% dos sites continham informações sobre a arrecadação anual da entidade, porém apenas 2,13% continham informações sobre a alocação dos fundos arrecadados para cada atividade (RAUPP; GODOY, 2013). Concluiu-

-se que os portais das OSFLs analisadas não eram capazes de proporcionar níveis altos de transparência, segundo os indicadores utilizados.

A literatura sobre a transparência das OSFLs ainda é limitada. Poucos estudos tratam do tema e menos ainda sobre a transparência do uso do dinheiro público por essas organizações. A motivação para esse estudo foi gerada a partir da ausência desta discussão a respeito do uso do dinheiro público pelas OSFLs.

5.3 Metodologia

5.3.1 Unidades de análise

Escolhemos dois municípios para cada estado e, em todos esses municípios analisamos as duas maiores transferências de recursos do governo federal para as OSFLs no ano de 2015. Os municípios correspondem à capital e a (segunda) cidade mais populosa de acordo com as estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014. A Tabela 22 apresenta as cidades selecionadas.

Convênios são realizados pela administração pública com entidades públicas e entidades privadas. Foi necessário fazer uma seleção para obter apenas as OSFLs que receberam recursos em 2015. Foram selecionadas apenas três Naturezas Jurídicas dos 14 subgrupos da Natureza Jurídica Especial – Entidade sem Fins Lucrativos, seguindo a metodologia utilizado pelo Instituto de Pes-

Tabela 22 Lista das cidades selecionadas.

UF	Capital	Maior Município que não seja capital
Acre	Rio Branco	Cruzeiro do Sul
Alagoas	Maceió	Arapiraca
Amapá	Macapá	Santana
Amazonas	Manaus	Parintins
Bahia	Salvador	Feira de Santana
Ceará	Fortaleza	Caucaia
Distrito Federal	Brasília	-
Espírito Santo	Vitória	Serra
Goiás	Goiânia	Aparecida de Goiânia
Maranhão	São Luís	Imperatriz
Mato Grosso	Cuiabá	Várzea Grande
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Dourados
Minas Gerais	Belo Horizonte	Uberlândia
Pará	Belém	Ananindeua
Paraíba	João Pessoa	Campina Grande
Paraná	Curitiba	Londrina
Pernambuco	Recife	Jaboatão dos Guararapes
Piauí	Teresina	Parnaíba
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	São Gonçalo
Rio Grande do Norte	Natal	Mossoró
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Caxias do Sul
Rondônia	Porto Velho	Ji-Paraná
Roraima	Boa Vista	Rorainópolis
Santa Catarina	Florianópolis	Joinville
São Paulo	São Paulo	Guarulhos
Sergipe	Aracaju	Nossa Senhora do Socorro
Tocantins	Palmas	Araguaína

quisa Econômica Aplicada (Ipea) para a elaboração do Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Estas Naturezas Ju-

rídicas selecionadas foram os subtipos Fundação Privada (306-9), Organização Religiosa (322-0) e Associação Privada

(399-9). Assim, é possível comparar os resultados dessa pesquisa com o Mapa das Organizações da Sociedade Civil desenvolvido pelo Ipea.

Dos dados coletados, a cidade de Várzea Grande, no Mato Grosso, foi a única que não apresentou transferência de recursos para OSFLs durante o período avaliado. Foram descartados partidos políticos e entidades pertencentes à órgãos internacionais, e, devido à ocorrência de repetição de uma entidade em duas diferentes cidades, essa instituição foi substituída pela próxima entidade que mais recebeu transferência de recursos públicos. O Anexo 1 apresenta a lista das OSFLs analisadas nesse estudo.

Foram obtidos os endereços eletrônicos dos sites das organizações através de uma busca na Internet pelo nome da OSFLs. Caso o site da entidade não fosse identificado nessa busca preliminar, era utilizado o número do CNPJ da OSFL e o endereço de sua sede para realizar uma segunda tentativa. Em último caso, foi procurado um endereço de e-mail ou site no cadastro da entidade no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Caso o endereço eletrônico não fosse encontrado dentro de 15 minutos de busca, a organização era classificada como não possuidora de um site. Das 104 entidades selecionadas, apenas 73 tinham um site.

Durante o mês de agosto de 2016, dois codificadores acessaram o site de cada organização para realizar uma avalia-

ção segundo a metodologia de transparência ativa do Programa de Transparência Pública (PTP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), adaptada para os critérios da legislação relevante a convênios. Os resultados dos dois codificadores foram comparados para avaliar o nível de confiabilidade das notas atribuídas a cada critério de avaliação de cada OSFLs. Essa comparação mostrou uma concordância de 97.37% nos critérios de escala binária e de 98.63% nos critérios com escala de três níveis, resultando em estatísticos Kappa de 0.94 (s.e.=0.03, $p < 0.001$) e 0.98 (s.e.=0.07, $p < 0.001$) respectivamente. Esses resultados mostram níveis de concordância quase perfeitos (segundo a interpretação proposta por Landis & Koch (1977), e estatisticamente significativos, o qual sugere que a codificação é altamente confiável e consistente, ou seja, é muito pouco provável que as notas dos codificadores reflitam uma visão subjetiva.

5.3.2 Avaliação

A avaliação abrange os 8 princípios de dados abertos que usamos como base para nossas análises de transparência ativa. Cada codificador buscou identificar as informações em cada site e, caso essa ferramenta estivesse em desenvolvimento ou não fosse possível acessá-la, seria atribuído a nota zero em todos os quesitos. O critério “completude” tem por objetivo avaliar a disponibilização de informações e também

subsoma o grau de desagregação (primariedade). Assim como a avaliação de transparência ativa padrão (refere-se ao anexo do relatório), a avaliação de completude foi dividida em “completude essencial” e “completude não-essencial”. A completude essencial faz referência às informações sem as quais não há nem um mínimo de transparência e que são obrigatórias segundo a legislação relevante:

Informações Essenciais

- i) Nome da organização da sociedade civil e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)
- ii) Estatuto social atualizado
- iii) Relação nominal atualizado dos dirigentes
- iv) Cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumento congêneres
- v) Situação da prestação de contas ou demonstrativos financeiros
- vi) Valor total da remuneração da equipe de trabalho e as funções que seus integrantes desempenham

O item iv, que torna obrigatória a publicidade da cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumento congêneres é o elemento mais importante da avaliação. Esse item é de grande relevância porque atende às obrigações do artigo 11 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que torna pública a data de assinatura, a identificação do instrumento de parce-

ria, o órgão da administração pública responsável, a descrição do objeto da parceria e o valor total. A pontuação funciona da seguinte maneira:

Se o site apresentar o item iv), recebe a pontuação 50.

Se apresentar 2 (dois) de 6 (seis) itens, incluindo o item iv), recebe a pontuação 60.

Se apresentar 3 (três) de 6 (seis) itens, incluindo o item iv), recebe a pontuação 70.

Se apresentar 4 (quatro) de 6 (seis) itens, incluindo o item iv), recebe pontuação 80.

Se apresentar 5 (cinco) de 6 (seis) itens, incluindo o item iv), recebe a pontuação 90.

Se apresentar todos os 6 (seis) itens recebe a pontuação máxima, de 100 pontos.

Caso o item iv (cópia integral dos convênios) não for atendido, o site recebe nota 0 (zero), independente de apresentar qualquer outro item. A lógica é que o convênio é o objeto sine qua non sendo avaliado.

A avaliação de completude não-essencial verifica se estão disponíveis quatro informações importante da pesquisa de Rodríguez, Perez e Godoy (2012) sobre a transparência ativa de OSFLs. Duas dessas informações são da categoria Transparência Online de Atividades, sendo elas o objetivo social e o plano anual de trabalho, e as outras duas são da categoria Transparência Econômica

Online, isto é, o relatório anual e o resultado de auditorias. Segue abaixo a avaliação da completude não-essencial:

Completude não-essencial

- i) Objetivo social
- ii) Relatório anual de atividades
- iii) Plano de trabalho com metas ou previsão orçamento
- iv) Resultado de inspeções, auditorias, prestações, e tomadas de contas realizadas por controle interno e externo

Em termos da lista de informações suplementares:

Se apresentar 3 ou 4 dos itens, recebe a nota 100.

Se apresentar 2 de 4 itens, recebe nota 50.

Se apresentar só um ou nenhum item, recebe a nota 0.

Para os outros oito princípios, a avaliação foi semelhante à avaliação de transparência ativa, que está disponível no anexo do relatório.

Os resultados dos dois codificadores foram testados para assegurar congruência e, caso houvesse discrepância entre as notas atribuídas a um mesmo item de um mesmo site pelos pesquisadores, estipulou-se que a maior nota seria considerada. A lógica é que, na dúvida, o site avaliado deve ser beneficiado. Por fim, para atribuir uma nota final a cada site, foi multiplicado o critério de completude essencial pela soma dos demais critérios, sendo o resultado

convertido para uma nota final em porcentagem. A lógica de multiplicar os resultados totais pela completude (essencial) vem da literatura sobre a estrutura de conceitos. O problema tradicional dos índices compostos é que o processo de agregação não compensa para elementos essenciais ausentes. Isso acontece muito quando índices são usados para medir políticas. Ao contrário de conceitos, políticas apresentam partes interdependentes (MICHENER, 2015). Sem valores, por exemplo, o item 'despesas' não faz sentido, de forma que, mesmo que despesas tenha uma pontuação considerável em tempestividade, acessibilidade e não discriminação, por exemplo, quando houver a multiplicação dos itens, despesas terá pontuação nula, pois não apresenta um dos elementos essenciais.

Para maiores esclarecimentos e para avaliar os órgãos concedentes, foram enviados pedidos de acesso à informação através do portal Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para todos os ministérios. A concessão do título de Organização da Sociedade Civil, o firmamento de convênio e a transferência de recursos são realizados junto aos ministérios pertinentes ao tema tratado pela OSFLs. Para o pedido, nos identificamos como pesquisadores da FGV e avaliamos as respostas segundo os padrões do Programa de Transparência Pública, incluindo a precisão da resposta e o prazo. A análise de cada resposta foi realizada por dois

codificadores, e os resultados foram comparados para avaliar a confiabilidade das notas dadas pelos pesquisadores. Dessa comparação, obteve-se uma porcentagem de concordância dos codificadores de 94.2% e um estatístico Kappa de 0,90 (s.e.=0.09, $p<0.001$). Esses resultados mostram uma concordância quase perfeita (segundo o critério de Landis & Koch (1977)), e estatisticamente significativa, o que sugere que a avaliação é confiável. Segue abaixo o modelo do pedido:

Gostaríamos de saber, com base na Lei 12.527:

- (i) Os textos integrais das normas existentes que regulamentem o processo de escolha das organizações da sociedade civil que receberão recursos deste órgão via convênio.
- (ii) Os critérios que determinam qual organização da sociedade civil que será escolhida para firmar o contrato de convênio junto a este órgão.
- (iii) Há algum servidor público ou setor neste órgão responsável pela coordenação e/ou fiscalização do processo de escolha de organização da sociedade civil que receberá recursos via convênio?

Além dos pedidos de informação, foi acessado o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), um banco de dados criado pela Controladoria Geral da União que tem como objetivo consolidar a relação das entidades impedidas de receber

transferências de recursos. O banco é a fonte de referência para os órgãos da administração pública para consultar se uma OSFL está apta a realizar novos convênios. Com os dados extraídos do CEPIM, efetuamos uma análise para saber quais foram os ministérios que mais tiveram OSFLs impedidas de realizar novos convênios e quais foram os principais motivos para o impedimento.

5.4 Resultados

No ano de 2015, o Governo Federal teve uma despesa com transferências de recursos públicos de R\$ 339.744.080.701,61. As despesas com todas as organizações sem fins lucrativos (OSFLs) no ano de 2015 somaram R\$ 8.265.850.139,85, correspondendo a uma porcentagem de 2,43% do total. O resultado apresenta uma porcentagem abaixo do esperado, porém, mesmo que a alocação de recursos para OSFLs seja de pequena proporção comparado a despesa total com transferências, corresponde a mais de R\$ 8 bilhões. Cabe ressaltar a importância das transferências entre o Governo Federal e os entes municipais e estaduais já que os valores são expressivos e superiores aos transferidos para OSFLs.

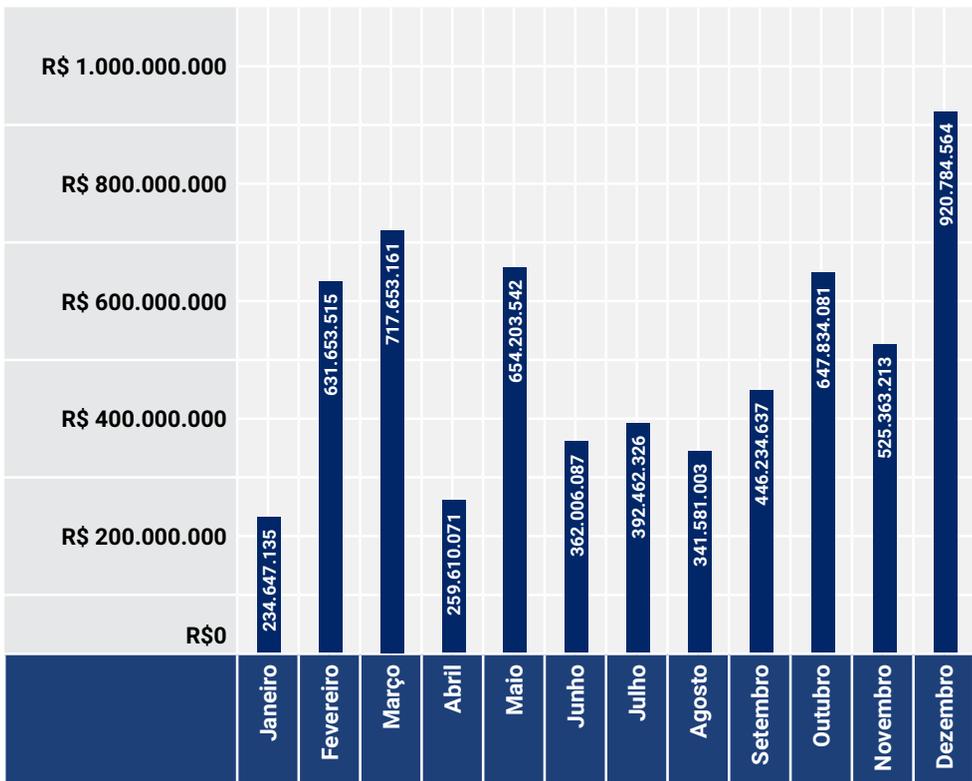
As OSFLs que foram selecionadas segundo as três naturezas jurídicas definidas na metodologia receberam uma quantia de R\$ 6,134 bilhões em 2015. As maiores liberações de recursos ocorreram nos meses de março e dezembro,

com valores respectivamente de R\$ 717 e R\$ 920 milhões. O gráfico 22 apresenta as despesas mensais com essas organizações.

Durante a seleção das OSFLs que seriam avaliadas, foram extraídos do Portal da Transparência todos os favorecidos de 2015. Os favorecidos foram filtrados para as naturezas jurídicas selecionadas na metodologia restando 103.723 entidades. Ao realizar a soma anual de transferências para OSFLs, foi constatado que 103.029 entidades, sem

repetição de CNPJ, receberam recursos públicos federais e mantiveram relações com a administração pública, seja direta ou indiretamente, no ano de 2015. No registro do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Mapa OSC) consta que, 78.138 entidades mantiveram relação com o a administração pública. No portal do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) há apenas 10.183 proponentes⁵ com natureza jurídica de Organização da Sociedade Civil (OSC) devidamente cadastrados. O

Gráfico 22 Transferências mensais para OSFLs selecionadas em 2015.
Fonte: Portal da Transparência.



Mapa OSC e o SICONV são ferramentas importantes para o controle de convênios com OSFLs, porém, a sua implementação ainda está em andamento e não abrange todos os convênios da administração pública.

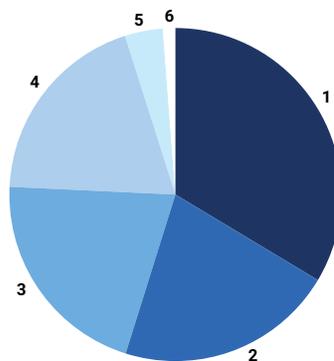
O portal Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) é alimentado com informações pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), utilizando dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Foi verificado que, desde o início dos registros no portal, 2.752 OSFLs sofreram sanções de impedimento. Essas OSFLs realizaram convênios com o governo e apresentaram irregularidades, sendo proibidas de celebrar novos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal. O controle principal da OSFLs mostra ser uma avaliação retrospectiva, realizada principalmente por uma auditoria de contas. Os motivos para impedimento de OSFLs estão listados abaixo:

- Irregularidades na Prestação de Contas (Atraso, omissão ou impugnação)
- Motivo não especificado
- Instauração de TCE
- Irregularidades na execução
- Inexecução do objeto (Total ou parcial)
- Inscrição por decisão do TCU
- Apresentou PC parcial

- Efetuiu aplicação indevida no mercado financeiro

O principal motivo para impedimentos foi Irregularidade na prestação de contas (Atraso, omissão ou impugnação). Irregularidades na execução corresponde a 19,29% dos casos de impedimento, como é mostrado no Gráfico 23. A prestação de contas se confirma como o meio principal de fiscalização e os Tribunais de Contas são os principais agentes fiscalizadores.

Gráfico 23 Fonte: Portal da Transparência CEPIM. Disponível em: <http://www.portal-transparencia.gov.br/cepim/>.



1	Irregularidades na prestação de contas (atraso, omissão ou impugnação)	866	33,68%
2	Motivo não especificado	542	21,08%
3	Instauração de TCE	541	21,04%
4	Irregularidades na execução	496	19,29%
5	Inexecução do objeto (total ou parcial)	94	3,66%
6	Inscrição por decisão do TCU	28	1,09%
	Apresentou P.C. parcial e/ou final	3	0,12%
	Efetuiu aplicacao indevida no merc. financeiro	1	0,04%

⁵ Disponível em: https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarParticipe/PreenchaOsDadosDaConsultaConsultar.do?tipo_consulta=CONSULTA_COMPLETA. Acesso em: 8 de agosto de 2016.

O Gráfico 24 apresenta os ministérios que mais tiveram OSFLs impedidas. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi o que teve mais entidades impedidas, seguido pelo Ministério do Turismo e o Ministério da Cultura. As entidades impedidas desses três ministérios equivalem a 44,14% de todas as OSFLs impedidas. O Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e o Ministério das Cidades, que foram os que mais realizaram convênios, estão, respectivamente na 4ª, 5ª e 19ª posição.

5.4.1 Avaliação de transparência passiva

A Tabela 23 apresenta os resultados da avaliação de transparência passiva dos ministérios.

Todos os ministérios responderam aos pedidos, demonstrando uma grande eficiência dos órgãos públicos na esfera federal e da plataforma E-SIC. Uma confirmação dos pedidos foi automaticamente enviada pela entidade, junto com um número de protocolo exclusivo.

Gráfico 24 OSCs Impedidas - por ministério.

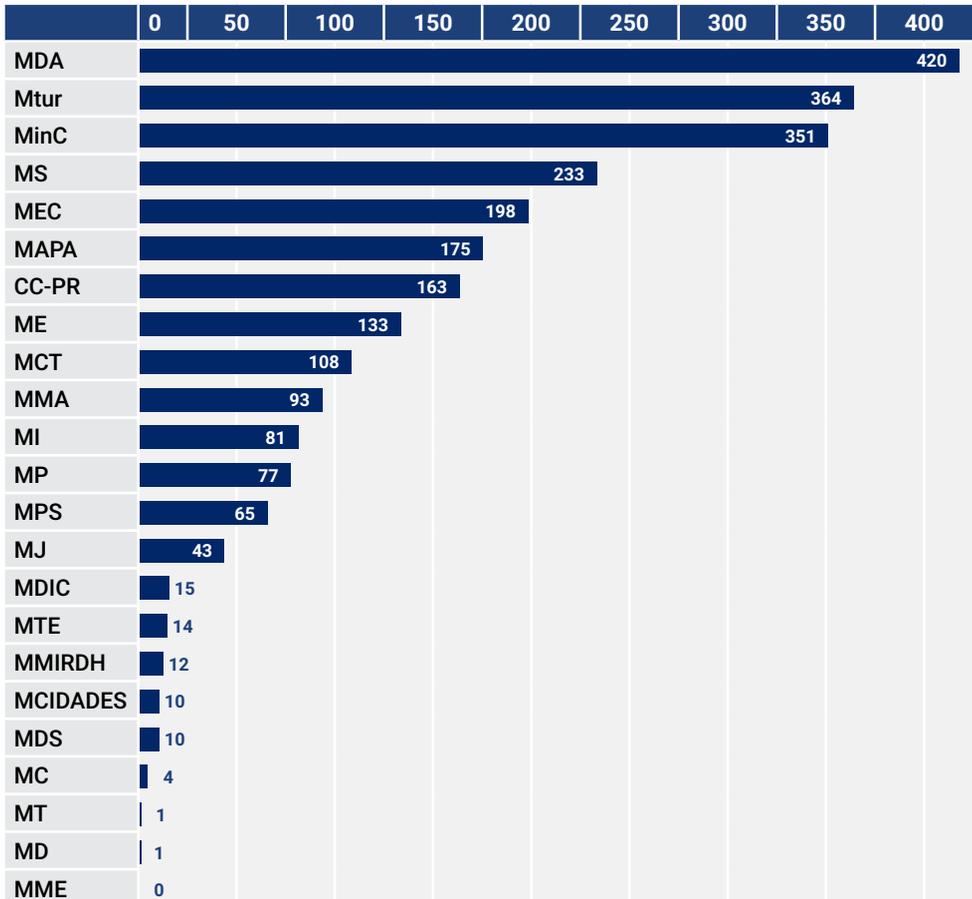


Tabela 23 Avaliação de transparência passiva do Poder Executivo em 2015.

Entidade avaliada	Dias até a resposta	Prorrogação de prazo requisitada?	O pedido foi negado?	Precisão Média da Resposta
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3	-	Não	50,00%
Ministério das Comunicações	24	Não	Não	100,00%
Ministério das Cidades	24	Não	Não	100,00%
Ministério da Ciência e Tecnologia	18	-	Não	100,00%
Ministério da Defesa	13	-	Não	83,33%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4	-	Não	100,00%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	24	Não	Não	100,00%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	34	Sim	Não	100,00%
Ministério do Esporte	33	Sim	Não	100,00%
Ministério da Educação	32	Sim	Sim*	0,00%
Ministério da Fazenda	18	-	Sim*	0,00%
Ministério da Integração Nacional	19	-	Sim*	0,00%
Ministério da Cultura	24	Não	Não	100,00%
Ministério da Justiça	7	-	Sim	33,33%
Ministério do Meio Ambiente	17	-	Não	100,00%
Ministério de Minas e Energia	24	Não	Sim*	0,00%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5	-	Não	100,00%

Tabela 23 Continuação.

Entidade avaliada	Dias até a resposta	Prorrogação de prazo requisitada?	O pedido foi negado?	Precisão Média da Resposta
Ministério da Previdência Social	25	Não	Sim*	16,67%
Ministério das Relações Exteriores	32	Sim	Não	66,67%
Ministério da Saúde	24	Sim	Não	66,67%
Ministério dos Transportes	24	Não	Não	50,00%
Ministério do Trabalho e Emprego	24	Não	Não	100,00%
Ministério do Turismo	10	-	Não	66,67%

A média de dias até a resposta foi de 20,08 dias.

Dos 23 ministérios, 11 obtiveram uma avaliação de 100,00% na precisão da resposta, ou seja, as respostas foram satisfatórias e atenderam ao que foi requisitado.

O Ministério da Educação foi o único a negar integralmente o pedido de acesso à informação com a justificativa de que a solicitação estava genérica, requerendo especificar os acordos. Os outros ministérios que negaram o pedido integralmente, Ministério da Previdência Social, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional e Ministério da Fazenda, declinaram competência no tema por não possuírem nenhum convênio em vigência.

Na Tabela 24, as pontuações atribuídas às respostas dos ministérios para cada item da pergunta da solicitação de

acesso à informação são apresentadas.

A precisão média por resposta foi obtida desconsiderando os pedidos negados. Os ministérios enviaram as normas integrais sejam por documentos anexados em PDF ou o link para a legislação disponível na Internet. A precisão média do primeiro item foi de 100% para os que responderam, todas as respostas tendo sido consideradas satisfatórias.

O item II, que aborda quais são os critérios de seleção de OSFLs que receberam recursos, por outro lado, teve uma precisão média inferior. Segundo as respostas dos ministérios aos requerimentos de acesso à informação, o processo de seleção das entidades privadas que recebem recursos do governo ocorre por chamamento público (Artigo 24 da Lei 13.019/2014 e artigo 8º do Decreto 8.726/2016) ou na hipótese de inviabilidade de competição, essa ausência

Tabela 24 Avaliação passiva Ministério, dividida por item do pedido de acesso à informação.

Entidade auditada	Item I	Item II	Item III
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	●	◎	○
Ministério das Comunicações	●	●	●
Ministério das Cidades	●	●	●
Ministério da Ciência e Tecnologia	●	●	●
Ministério da Defesa	●	◎	●
Ministério do Desenvolvimento Agrário	●	●	●
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	●	●	●
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	●	●	●
Ministério dos Esporte	●	●	●
Ministério da Educação	●	●	●
Ministério da Fazenda	●	●	●
Ministério da Integração Nacional	●	●	●
Ministério da Cultura	●	●	●
Ministério da Justiça	●	○	○
Ministério do Meio Ambiente	●	●	●
Ministério de Minas e Energia	●	●	●
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	●	●	●
Ministério da Previdência Social	●	●	●
Ministério das Relações Exteriores	●	◎	◎
Ministério da Saúde	●	●	○
Ministério dos Transportes	●	○	◎
Ministério do Trabalho e Emprego	●	●	●
Ministério do Turismo	●	◎	◎
Precisão Média	100%	82,35%	79,41%

● 100 ◎ 50 ○ 0 ● negado

será justificada pelo gestor (Art. 32 da Lei 13.019/2014). Cada edital de chamamento público é específico para o convênio, não havendo um modelo pa-

drão. A precisão média da resposta foi de 82,35%, tendo apenas o Ministério dos Transportes obtido uma nota 0.

Para o item III, a precisão média das

respostas foi de 79,41%. Ainda que três quartos das respostas tenha sido satisfatórias, nenhuma resposta apontou o responsável ou identificou uma comissão de avaliação e fiscalização de convênios. As comissões de seleção são organizadas a cada edital, não tendo um grupo fixo de funcionários dentro dos ministérios que cuide desse tema. Essa pergunta foi a que mais obteve notas 0, tendo o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento fornecido respostas insatisfatórias.

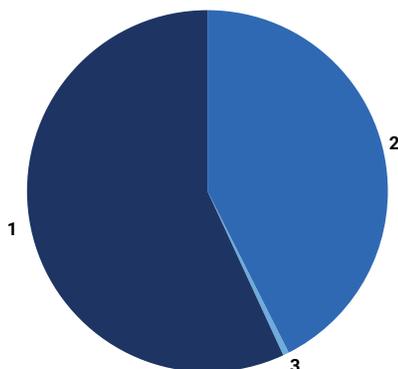
5.4.2 Avaliação da transparência ativa

No ano de 2015, foram transferidos R\$ 1.779.994.753,98 às 104 OSFLs que avaliamos. Isso representa 29,02% de todos os recursos transferidos no Brasil pela administração pública às OSFLs selecionadas nessa pesquisa. Dessas 104 entidades, apenas 73 (70,19%) possuíam sites. Das 73 OSFLs, apenas 18 obtiveram uma nota de avaliação diferente de zero (24,66% das que tinham sites.). Isso significa que os sites de 55 OSFLs (75,34% do total avaliado) não apresentaram os critérios mínimos para receberem uma nota na avaliação. Estas entidades receberam R\$ 991.945.264,82 em recursos públicos, correspondendo a 55,73% dos recursos totais das entidades analisadas nesse estudo. Outras 31 OSFLs (29,81% das 104 entidades analisadas) não possuíam uma página eletrônica na Inter-

net, mas correspondem a uma parcela de 0,36% do total de recursos transferidos a OSFLs selecionadas. São, ao todo, 86 entidades que não divulgam apropriadamente as informações sobre o recebimento e utilização de recursos públicos. Em resumo, 56,09% dos recursos públicos destinados às OSFLs estudadas não apresentavam critérios mínimos de transparência. O Gráfico 25 apresenta os dados referentes aos recursos destinados às OSFLs avaliadas.

Das 31 entidades que não possuíam site, 27 correspondiam ao Ministério da Educação, 3 ao Ministério da Saúde e 1 ao Ministério da Justiça. Do Ministério da Educação, as OSFLs eram, em sua maioria, caixas escolares, conselhos escolares e associações de pais e mestres. Há a possibilidade, segundo a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI), da OSFL alegar não possuir meios para publicar as informações em uma página na Internet. Porém, durante a pesquisa houve o exemplo de duas escolas que adotaram o modelo de blog, tendo um desses blogs recebido mais de 3500 visitas e outro criado uma seção específica para transparência. Infelizmente, nenhum dos dois blogs atenderam aos critérios mínimos, mas suas existências demonstram o interesse por parte da administração escolar em tentar dar publicidade às informações e o número de visitas demonstra o interesse por parte dos usuários em acessá-las.

Das 54 entidades que não atingiram os critérios mínimos para receber uma

Gráfico 25 Recursos destinados em 2015 às OSFLs pesquisadas.

1	55.73%	Não atenderam aos critérios mínimos	R\$991.945.264,82
2	43.91%	Atenderam aos critérios mínimos	R\$781.559.544,69
3	0.36%	Não possuem website	R\$6.489.944,47

pontuação acima de zero, 32 respondem ao Ministério da Saúde, em seguida estão os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, com, respectivamente, 7 e 6 entidades. Essas OSFLs representam 55,73% dos recursos em estudo. Grande parte deles é destinado à assistência ambulatorial e hospitalar, nesse caso R\$ 629.570.566,45, e as OSFLs que realizam os serviços de saúde não apresentam níveis mínimos de transparência ativa.

Vemos abaixo, na Tabela 25, a avaliação das 72 OSFLs que possuíam sites disponíveis.

Das OSFLs analisadas, 31,51% apresentaram o CNPJ em sua página na Internet. O melhor exemplo foi da

Fundação Antônio Jorge Dino, que possuía o CNPJ no rodapé da página principal. Outra boa alternativa é apresentar todos os dados de nome da Organização da Sociedade Civil, CNPJ, endereço e meios para contato em uma única página.

Em 38,36% dos sites estavam presentes o estatuto social, seja disponível em uma cópia em arquivo PDF ou em uma aba específica do site. A relação nominal dos dirigentes estava presente em 68,49% dos sites analisados, nos melhores exemplos o organograma estava disponível junto com a relação dos dirigentes. Algumas OSFLs de pesquisa científica disponibilizaram também o currículo lattes de seus dirigentes.

Tabela 25 Avaliação da transparência ativa das OSFLs em 2015.

Razão jurídica	Atributos													
	CNPJ	Estatuto social	Relação nominal dirigentes	Cópia integral dos convênios	Prestação de contas	Remuneração equipe	Objetivo social	Relatório anual	Plano de trabalho com metas	Resultado de auditorias	Deficientes	Link Portal da Transparência	Tempestividade	Não discriminação
Associação Beneficente De Campo Grande [Santa Casa]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Associação Beneficente Dourandense [Hospital Evangélico Dr. E Sra. Goldsby King]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Associação Da Escola Municipal Benedito Canuto Braga [Associação Bom Viver]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Associação De Pais E Amigos Dos Excepcionais De S. Luiz	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Associação De Proteção A Maternidade E A Infância De Cuiabá [Hospital Geral E Maternidade De Cuiabá]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Associação Evangélica Beneficente De Londrina [Hospital Evangélico De Londrina]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Associação Evangélica Beneficente Espíritosantense - AEBES [Hospital Evangélico De Vila Velha]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Associação Piauiense De Combate Ao Câncer	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Associação Programa Um Milhão De Cisternas Para O Semiárido [AP1MC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●

● possui atributo ● não possui atributo ● 100 ○ 50 ○ 0

Tabela 25 Continuação.

Razão jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relação nominal dirigentes	Cópia integral dos convênios	Prestação de contas	Remuneração equipe	Objetivo social	Relatório anual	Plano de trabalho com metas	Resultado de auditorias	Deficientes	Link Portal da Transparência	Tempestividade	Não discriminação
Benemérita Sociedade Portuguesa Beneficente Do Para [Hospital D Luiz I]	●	●	●		●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Caixa Escolar Francisco Rafael Campos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Caixa Escolar Municipal Professora Olga Del Favero	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Casa De Saúde Santa Marcelina [Hospital Santa Marcelina De Rondônia]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Centro De Defesa Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente Gloria De Ivone [CEDECA]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Centro Espirita Nosso Lar Casas André Luiz	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Confederação Brasileira De Atletismo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Congregação Das Filhas De Nossa Senhora Stella Maris	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Conselho de Escola Da E.M.E.F. Governador Carlos Lindemberg	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Conselho De Escola Da E.M.E.F. Ismenio De Almeida Vidigal	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Conselho Escolar Da E.E.I.E.F. Economista Rubens Vaz Da Costa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Conselho Nacional De Secretarias Municipais De Saúde [CONASEMS]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fund. Centro De Análise Pesq. e Inovação Tecnológica [FUCAPI]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●

Tabela 25 Continuação.

Razão jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relação nominal dirigentes	Cópia integral dos convênios	Prestação de contas	Remuneração equipe	Objetivo social	Relatório anual	Plano de trabalho com metas	Resultado de auditorias	Deficientes	Link Portal da Transparência	Tempestividade	Não discriminação
Fund. Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras [Fundação CERTI]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fund. Hospital Da Agro-Ind Do Açúcar e do Alcool de AL	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação Antônio Jorge Dino [Instituto Maranhense De Oncologia Aldenora Bello]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação Assistencial Da Paraíba- FAP [Hospital Escola da FAP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Fundação Cearense De Pesquisa E Cultura [FCPC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Fundação Cultural E De Fomento A Pesquisa, Ensino E Extensão - FADEX	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação Da Universidade Federal Do Paraná Para O Desenvolvimento Da Ciência, Tecnologia E Da Cultura [FUNPAR]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fundação De Amparo A Pesquisa E Extensão Universitária	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação De Amparo E Desenvolvimento Da Pesquisa [FADES]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fundação De Apoio A Pesquisa [FUNAPE]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○
Fundação De Apoio A Pesquisa Ao Ensino E A Cultura [FAPEC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação De Apoio Científico E Tecnológico Do Tocantins [FAPTO]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●

Tabela 25 Continuação.

Razão jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relação nominal dirigentes	Cópia integral dos convênios	Prestação de contas	Remuneração equipe	Objetivo social	Relatório anual	Plano de trabalho com metas	Resultado de auditorias	Deficientes	Link Portal da Transparência	Tempestividade	Não discriminação
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RGS [FAURGS]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária no Acre [FUNDAPE]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Fundação De Apoio Universitário	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Fundação De Beneficência Hospital De Cirurgia [Hospital De Cirurgia]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Fundação Guimarães Duque	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Fundação Napoleão Laureano [Hospital Napoleão Laureano Mantido Pela Fund. Laureano]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação Parque Tecnológico Da Paraíba [PAQTC-PB]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Fundação Universidade De Caxias Do Sul [Hospital Geral De Caxias Do Sul]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação Universidade De Caxias Do Sul [UCS]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Fundação Universitária Mendes Pimentel [FUMP - Estabelecimento Unificado]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Instituição Bethesda	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Guararapes]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○

Tabela 25 Continuação.

Razão jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relação nominal dirigentes	Cópia integral dos convênios	Prestação de contas	Remuneração equipe	Objetivo social	Relatório anual	Plano de trabalho com metas	Resultado de auditorias	Deficientes	Link Portal da Transparência	Tempestividade	Não discriminação
Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Jaboatão]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto Brasileiro Do Mar [IBRAMAR]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto De Medicina Integral Professor Fernando Figueira [IMIP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto de Proteção e Assistência a Infância do RN [Hospital Infantil Varela Santiago]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto De Tecnologia E Pesquisa [ITP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Instituto Walfredo Guedes Pereira	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Irmandade Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza [Santa Casa]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●
Irmandade Da Santa Casa De Londrina [Hospital Santa Casa]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Irmandade Da Santa Casa De Misericórdia De Porto Alegre	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Liga Alagoana Contra a Tuberculose	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Liga Álvaro Bahia Contra a Mortalidade Infantil	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Liga Norte Rio-grandense Contra O Câncer [Liga Norte Rio-grandense Contra O Câncer]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Missão Evangélica Caiua [Missão Caiua]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○

Tabela 25 Continuação.

Razão jurídica	CNPJ	Estatuto social	Relação nominal dirigentes	Cópia integral dos convênios	Prestação de contas	Remuneração equipe	Objetivo social	Relatório anual	Plano de trabalho com metas	Resultado de auditorias	Deficientes	Link Portal da Transparência	Tempestividade	Não discriminação
Monte Tabor Centro Ítalo Brasileiro de Promoção Sanitária [Hospital São Rafael]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Movimento de Organização Comunitária [MOC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo - CTCEA	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Pastoral da Criança	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Rede Nacional De Ensino E Pesquisa [RNP]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Santa Casa de Misericórdia [Hospital D Pedro De Alcântara]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Santa Casa De Misericórdia De Goiânia [Santa Casa De Misericórdia De Goiânia]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	○	○
Sociedade Beneficente Da Santa Casa De Misericórdia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Sociedade Brasileira Para O Progresso Da Ciência [SBPC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Sociedade De Proteção A Maternidade E A Infância De Parnaíba	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Sociedade Educacional De Santa Catarina [SOCIESC]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
SPDM - Associação Paulista Para O Desenvolvimento da Medicina [Hospital São Paulo]	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●

● possui atributo ● não possui atributo ● 100 ● 50 ○ 0

O item de maior importância, a presença da cópia integral dos convênios e outros instrumentos, estava presente em apenas 24,66% dos sites das organizações. Sites que apresentavam as cópias dos contratos, em todos os casos, possuíam uma página dedicada exclusivamente à transparência. A situação da prestação de contas ou a presença de demonstrativos financeiros era um pouco mais comum, estavam presentes em 34,25% dos sites das OSFLs.

A divulgação da remuneração da equipe de trabalho, obrigação segundo o novo MROSC, foi o item das informações essenciais que apresentou a menor porcentagem de presença nos sites da OSFLs. A divulgação da remuneração da equipe de trabalho deu-se em apenas 15,07% dos sites. Já 39,73% das OSFLs apresentaram relatórios anuais. Os relatórios em sua maioria descrevem as atividades realizadas pelas organizações e ainda são o principal meio de obter informações sobre as OSFLs.

Assim como na pesquisa de Rodríguez, Perez e Godoy (2012), a maioria dos sites das OSFLs continham o objetivo social da organização. A descrição de seus objetivos e programas estavam presentes em 65,3% dos correios eletrônicos. Um plano de trabalho com metas foi o item da completude de informações mais escasso na avaliação, presente em apenas 13,70% dos sites analisados. A divulgação de um plano de trabalho ainda é reduzida, como foi constatado também na pesquisa de Rodríguez, Perez e Godoy

(2012). A Fundação de Apoio à Pesquisa possuía um plano de trabalho atualizado, servindo como um bom exemplo. Por último, no quesito completude, em 19,18% dos sites estavam presentes os resultados de auditorias internas e externas, normalmente encontrados junto da prestação de contas ou do demonstrativo financeiro.

Funções de acessibilidade para deficientes físicos estavam presentes em apenas 2,84% dos sites. Apenas dois portais apresentaram a funcionalidade completa, o site da Fundação de Desen-

volvimento da Pesquisa e da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. Essas duas OSFLs foram as que obtiveram as notas mais altas na avaliação consolidada.

Foi levantada a hipótese que a maioria dos sites das OSFLs não continham as informações obrigatórias por lei porque não eram atualizados periodicamente. Porém, segundo os resultados obtidos, essa hipótese pode ser descartada uma vez que 66,7% desses instrumentos são atualizados periodicamente, contando com atualizações nos últimos 30 dias, e outros 13,70% continham atualizações

Tabela 26 Ranking das OSFLs com as melhores avaliações em 2015.

Razão Jurídica	Avaliação
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP	90,00%
SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina [Hospital São Paulo]	81,00%
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	72,00%
Pastoral da Criança	72,00%
Fundação Universitária Mendes Pimentel [FUMP - Estabelecimento Unificado]	64,00%
Fundação Parque Tecnológico da Paraíba [PAQTC-PB]	63,00%
Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária	60,00%
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RGS [FAURGS]	60,00%
Associação Beneficente de Campo Grande [Santa Casa]	56,00%
Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão - FADEX	45,00%
Liga Alagoana Contra a Tuberculose	42,00%
Fundação Guimaraes Duque	40,00%
Fundação de Apoio a Pesquisa [FUNAPE]	36,00%
Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins [FAPTO]	36,00%
Irmandade Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza [Santa Casa]	36,00%
Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa [FADESP]	28,00%
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira [IMIP]	24,00%
Instituto de Tecnologia e Pesquisa [ITP]	20,00%

nos últimos 90 dias. O descumprimento da lei não pode ser justificado pela maioria das OSFLs por dificuldades na atualização dos sites considerando que a maioria das entidades atualizam esse recurso periodicamente com notícias e publicidades de suas ações.

Por último, o critério de Não Discriminação foi cumprido pela grande maioria da OSFLs. Dos sites avaliados, 84,7% não requisitavam dados pessoais para obter informações. Dois casos relevantes para a discussão são o sitedo Centro Espirita Nosso Lar Casas André Luiz que requisitou o e-mail pessoal para poder ter acesso ao arquivo contendo o Estatuto Social e o site da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa que negou acesso a um projeto do Pró-reitor, exibindo a mensagem: “Erro detectado: Seu acesso a esta opção foi proibido”. A Tabela 26 apresenta as OSFLs que obtiveram as melhores avaliações.

A Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, que ficou em primeiro lugar no ranking, além de ser um dos dois sites a apresentar por completo os critérios de acessibilidade para deficientes físicos, possui um fórum de discussão, abrindo oportunidade para a sociedade civil opinar e participar das decisões da organização. A Pastoral da Criança, outro bom exemplo, disponibilizou o texto integral da LAI em seu site e em cada item, obrigatório a dar publicidade, criou um hiperlink para uma página com as informações desejadas.

5.5 Conclusão

O presente estudo investigou a transparência da utilização dos recursos públicos destinados às Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFLs). Mais especificamente, examinou a implementação da alocação de recursos e a fiscalização dos convênios a nível federal; e, em que medida as OSFLs cumprem a Lei de Acesso à Informação pública (LAI) e o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As evidências mostram que a transferência de recursos federais para OSFLs ainda é relativamente baixa se comparada com o total de transferências realizados pela administração pública. Esse total corresponde a 2,43% de todas as transferências em 2015, sendo que os recursos destinados às OSFLs nesse período ultrapassam o valor de R\$ 8 bilhões. Por mais que essa pesquisa evidencie bons exemplos de implementação da transparência, como é o caso da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, que possui uma página dedicada à transparência atualizada, a grande maioria das entidades ainda não parece preocupada com as obrigações legais de transparência.

O processo de controle do investimento desses recursos se inicia na seleção das OSFLs que firmarão convênios com o governo federal. A partir das respostas dos ministérios aos pedidos de acesso à informação é possível perceber que as normas são conhecidas, mas o processo de seleção e fiscalização ainda não

é bem definido. A lei MROSC, fruto de debate entre entidades públicas, privadas e a sociedade civil, buscou sanar os problemas de seleção, fiscalização e controle das OSFLs. A implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) ainda está em andamento e os resultados desse estudo comprovam que esse sistema ainda não apresenta todos os convênios realizados pela administração pública federal.

Esse estudo encontrou diversas dificuldades no processo de coleta de dados, incluindo a ausência de padronização das informações procuradas em sites das OSFLs e a dificuldade de extração de dados do Portal da Transparência e do SICONV. Para ter acesso a esses dados foi necessário realizar um download das despesas que o governo teve com as organizações sem fins lucrativos em cada mês de 2015. Após isso, foi preciso somar o valor de todas

as parcelas da liberação de verbas para essas organizações, obter a natureza jurídica de todas as organizações associando-as com as organizações que receberam verbas no período avaliado para, por fim, selecionar as organizações que fariam parte do estudo. O processo estabelece grandes dificuldades para o cidadão que não domina a informática.

O estudo também apresenta algumas limitações. A amostra utilizada é relativamente pequena e a metodologia implementada – desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da FGV – é muito rigorosa, o que levou entidades que não apresentassem elementos básicos como a cópia integral do convênio, a pontuações significativamente baixas. Esse estudo também é prospectivo, no sentido que diferentes pontos avaliados correspondem ao MROSC, uma lei que entra em vigor em janeiro de 2017. Não obstante, o fato de que apenas 18 das 73 OSFLs com os maiores convênios no Brasil apresentaram uma nota acima de zero na avaliação – e que 32 das OSFLs analisadas sequer tinham site – comprova que existem graves deficiências no sistema de transparência atual.

Finalmente, esperamos que esse importante tema seja melhor desenvolvido e abordado pela comunidade científica futuramente. A partir desse estudo é possível perceber a vasta riqueza de dados para serem explorados, mesmo que o cumprimento da transparência

seja ainda precário.

Referências

ADCOCK, R.; COLLIER, D. **Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research.** *American Political Science Review*, v. 95, n. 3, p. 529–546, 2002.

ARATO, A. **Representação, Soberania Popular e Accountability.** *Lua Nova*, n.55-56, pp. 85-103. 2005.

BARREIROS, L. **MPF/AL denuncia ONG por desvio de recursos.** Ministério Público Federal, de agosto de 2007.

BRASIL. **Decreto 7724**, 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. *Diário Oficial da União, Brasília*, 16 mai. 2012, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

BRASIL. **Decreto 8.726**, 27 de abril de 2015 Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União, Brasília*, 28 abr. 2015, Seção 1, p. 18.

BRASIL. **Lei 12.527**, 18 de novembro de 2011. 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;

altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011, Seção 1, Edição Extra, p. 1.

BRASIL. **Lei 13.019**, 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 01 ago. 2014, Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Portaria Interministerial 507**, 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

da União. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de nov. 2011, Seção 1, p. 85.

BURGER, R.; OWENS, T. **Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data**. World Development, v. 38, n. 9, p. 1263–1277, set. 2010.

PÉREZ, C.; RODRÍGUEZ, M.; HERNÁNDEZ, A. M. **e-Government process and incentives for online public financial information**. Online Information Review, v. 32, n. 3, p. 379–400, 2008.

CAMPOS, L. et al. **Performance evaluation in non-governmental organizations (NGOs): An analysis of evaluation models and their applications in Brazil**. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, v. 22, n. 2, p. 238–258, 2011.

CARVALHO, J.; COELHO, H. **Nova Clínica da Família do Rio será gerida por OS investigada pelo MP-RJ**. Rio de Janeiro, 19 jan. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS; O. S. C. **O dinheiro das ONGs: Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil**. São Paulo: ABONG, 2014, 56 p.

DOLSAK, N.; PRAKASH, A. **NGOs are great at demanding transparency. They're not so hot at providing it**. Washington Post, 22 fev. 2016.

DORA, D. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: cenário Atual e Estratégias de Avanço**. 2013.

DURÃO, J. E. **CPI das ONGs: iniciativa com defeito de nascença**. *Le Monde Diplomatique Brasil*. de dezembro de 2007.

EBRAHIM, A. **Accountability In Practice Mechanisms for NGOs**. *World Development*, v. 31, n. 5, p. 813–829, 2003.

EGGERT, A.; HELM, S. **Exploring the impact of relationship transparency on business relationships: A cross-sectional study among purchasing managers in Germany**. *Industrial Marketing Management*, v. 32, n. 2, p. 101–108, 2003.

RODRÍGUEZ, M.; PÉREZ, M.; GODOY, M. **Determining Factors in Online Transparency of NGOs: A Spanish Case Study**. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, v. 23, n. 3, p. 661–683, set. 2012.

GERRING, J. **What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences**. *Polity*, v. 31, n. 3, p. 357–393, 1 abr. 1999.

GLOBO. **Entenda a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo**. *Política*, 9 ago. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

GLOBO. **TCM investiga fraudes de mais de R\$ 10 milhões em hospitais do Rio. Rio de Janeiro, 14 maio 2015**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/05/tcm-investiga-fraudes-de-mais-de-r-10-milhoes-em-hospitais-do-rio.html>>. Aces-

so em: 15 jul 2016.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts: A User's Guide**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2006.

GREENLEE, J. et al. **An investigation of fraud in nonprofit organizations: Occurrences and deterrents**. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2007.

GUERREIRO, G. **CPI das ONGs acaba sem votar relatório nem apontar culpados**. *Folha de S. Paulo*. 2 nov. 2010.

GUTIÉRREZ-NIETO, B.; FUERTES-CALLÉN, Y.; SERRANO-CINCA, C. **Internet reporting in microfinance institutions**. *Online Information Review*, v. 32, n. 3, p. 415–436, 2008.

HACKLER, D.; SAXTON, G. D. **The Strategic Use of Information Technology by Nonprofit Organizations: Increasing Capacity and Untapped Potential**. *Public Administration Review*, v. 67, n. 3, p. 474–487, 1 maio 2007.

IBGE. **Estimativa de população 2014**. Rio de Janeiro, IBGE, 2014.

JORDAN, L. **Mechanisms for NGO accountability**. *Global Public Policy Institute (GPPi), GPPi Research Papers*. v. 2005, n. 3, [s.d.].

KANG, S.; NORTON, H. E. **Nonprofit organizations' use of the World Wide Web: are they sufficiently fulfilling organizational goals?** *Public Relations Review*, v. 30, n. 3, p. 279–284, set. 2004.

KEATING, E. K.; FRUMKIN, P. **Reengineering nonprofit financial accountability: Toward a more reliable foundation for regulation**. *Public Administration Review*, v. 63, n. 1, p. 3–15, 2003.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. **The measurement of observer agreement for categorical data.** *Biometrics*, p. 159–174, 1977.

LEE, R.; BLOUIN, M. **Towards a Model of Web Disclosure Adoption by Nonprofit Organizations.** 2014.

MADSEN, P. **Dynamic transparency, prudential justice, and corporate transformation: Becoming socially responsible in the internet age.** *Journal of Business Ethics*, v. 90, n. 4, p. 639–648, 2009.

MAGALHÃES, L.; SCHMITT, L. MP **investiga se saques de ONG alimentaram esquema de corrupção atribuído a Behtlem.** *O Globo*, 10 jul. 2015.

MICHENER, G. **Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes.** *World Development*, v. 74, p. 184–96, 2015.

MONTERRAT, L. **El reto de la comunicación en el tercer sector no lucrativo.** *Revista española del tercer sector*, n. 8, p. 17–38, 2008.

MURTAZA, N. **Putting the Lasts First: The Case for Community-Focused and Peer-Managed NGO Accountability Mechanisms.** *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 23, n. 1, p. 109–125, mar. 2012.

PAIVA, F. **Eduardo Paes quer entrar na Justiça para derrubar Lei de Transparência das OSs.** *Jornal Extra*, 20 jan. 2016. Disponível em: [eduardo-paes-quer-entrar-na-justica-para-](http://eduardo-paes-quer-entrar-na-justica-para)

[-derrubar-lei-de-transparencia-das-oss-19664398.html](http://derrubar-lei-de-transparencia-das-oss-19664398.html)>. Acesso em: 9 jul. 2016.

PÉREZ, C. et al. **An opportunity for greater legitimacy of NGOs through the online transparency: Experience of Spanish and Mexican NGOs.** *Contaduría y administración*, n. 234, p. 55–77, ago. 2011.

FGV PROJETOS E SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal.** 2014.

RANGEL, A. **Cultura e Práticas de Transparência na Internet: Mecanismos Adotados pelas Associadas da ABONG, Abril 2015.** Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/transparencia1.pdf>>

RAUPP, F.; GODOY, J.. **Transparência das maiores organizações não governamentais mundiais por meio de portais eletrônicos.** *Revista Contabilidade e Controladoria*, v. 5, n. 3, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 6.048**, 2 de março de 2016. Disciplina o dever de transparência por parte de entidades privadas de utilidade pública ou não que recebam recursos públicos a título de remuneração, subvenções, auxílios ou parcerias com a Prefeitura. Disponível em: <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf879083257f460066ebb6/ec68f9f9a689e4c683257f6a-00497be2?OpenDocument>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

Anexo 1 Lista das OSFLs analisadas nesse estudo. Fonte: Portal da Transparência.

UF	Nome Município	Nome Favorecido	Website
AC	Rio Branco	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão Universitária no Acre [FUNDAPE]	http://fundape.ufac.br/
AC	Cruzeiro Do Sul	Conselho Escolar Marcelino Champagnat	Não disponível
AC	Rio Branco	Conselho Escolar/Unidade Executora Chico Mendes	Não disponível
AC	Cruzeiro Do Sul	Conselho Escolar Leidimar Ferreira De Souza	Não disponível
AL	Maceió	Fund. Hospital Da Agro-Ind Do Açúcar e do Álcool de AL	http://www.hospitaldoacucar.com.br/
AL	Maceió	Liga Alagoana Contra a Tuberculose	http://www.hospitalsanatorio.com.br
AL	Arapiraca	Sociedade Beneficente Nossa Senhora Do Bom Conselho	Não disponível
AL	Arapiraca	Conselho Escolar Enéas Benedito Dos Santos	Não disponível
AP	Macapá	Caixa Escolar Maestro Miguel	Não disponível
AP	Macapá	Caixa Escolar Lucia Neves Deniur	Não disponível
AP	Santana	Caixa Escolar Padre Ângelo Birachi	Não disponível
AP	Santana	Caixa Escolar Iranilde de Araújo Ferreira	Não disponível
AM	Manaus	Confederação Brasileira De Atletismo	http://www.cbat.org.br/
AM	Manaus	Fund. Centro De Analise Pesq. e Inovação Tecnológica [FUCAPI]	http://www.fucapi.br/
AM	Parintins	Associação de Pais, Mestres e Comunitários [APMC] Da Municipal Walkiria Viana Goncalves	Não disponível
AM	Parintins	Asso. De Pais, Mestres e Comunitários da Escola Estadual Luiz Gonzaga [APMC Luiz Gonzaga]	Não disponível
BA	Salvador	Monte Tabor Centro Ítalo Brasileiro de Promoção Sanitária [Hospital São Rafael]	http://www.portalhsr.com.br/
BA	Salvador	Liga Álvaro Bahia Contra a Mortalidade Infantil	http://www.saude.ba.gov.br/hec/
BA	Feira De Santana	Santa Casa de Misericórdia [Hospital D Pedro De Alcantara]	http://www.hdpa.com.br/hospital.php
BA	Feira De Santana	Movimento de Organização Comunitária [MOC]	http://www.moc.org.br/
CE	Fortaleza	Fundação Cearense De Pesquisa E Cultura [FCPC]	http://www.fcpc.ufc.br/
CE	Fortaleza	Irmandade Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza [Santa Casa]	http://www.santacasace.org.br/
CE	Caucaia	Conselho Escolar da E.E.I.E.F. Antônio Miranda De Melo [Escola Antônio Miranda De Melo]	Não disponível
CE	Caucaia	Conselho Escolar Da E.E.I.E.F. Economista Rubens Vaz Da Costa	http://rubensvazdacosta.blogspot.com.br/

UF	Nome Município	Nome Favorecido	Website
DF	Brasília	Conselho Nacional De Secretarias Municipais De Saúde [CONASEMS]	http://www.conasems.org.br/
DF	Brasília	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	https://www.cgee.org.br/
ES	Vila Velha	Associação Evangélica Beneficente Espírito-santense - AEBES [Hospital Evangélico De Vila Velha]	http://www.evangelicovv.com.br/
ES	Vila Velha	Instituto Brasileiro Do Mar [IBRAMAR]	http://ibramar.org/pt/
ES	Serra	Conselho de Escola Da E.M.E.F. Governador Carlos Lindemberg	http://liedlindemberg.blogspot.com.br/
ES	Serra	Conselho De Escola Da E.M.E.F. Ismenio De Almeida Vidigal	http://emef-ismenio.blogspot.com.br/
GO	Goiânia	Fundação De Apoio A Pesquisa [FUNAPE]	http://www.funape.org.br/site/
GO	Goiânia	Santa Casa De Misericórdia De Goiânia [Santa Casa De Misericórdia De Goiânia]	http://www.santacasago.org.br/
GO	Aparecida De Goiânia	Caixa Escolar Francisco Rafael Campos	http://emfrc.blogspot.com.br/
GO	Aparecida De Goiânia	Caixa Escolar Marista Sul	Não disponível
MA	São Luís	Fundação Antônio Jorge Dino [Instituto Maranhense De Oncologia Aldenora Bello]	http://fundacaoantoniodino.org.br/
MA	São Luís	Associação De Pais E Amigos Dos Excepcionais De S Luiz	http://www.apaesalouis.org.br/
MA	Imperatriz	Conselho Escolar Da Escola Municipal Santa Rita [Escola Municipal Santa Rita]	Não disponível
MA	Imperatriz	Escola Municipal Maria Das Neves Marques De Sousa	Não disponível
MG	Belo Horizonte	Fundação Universitária Mendes Pimentel [FUMP - Estabelecimento Unificado]	http://www.fump.ufmg.br/
MG	Belo Horizonte	Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa	http://www.fundep.ufmg.br/pagina/94/home.aspx
MG	Uberlândia	Fundação De Apoio Universitário	http://eventos.fau.ufu.br/portal30/
MG	Uberlândia	Caixa Escolar Municipal Professora Olga Del Favero	http://emolgadelfavero.ntecemepe.com/home/historico
MS	Dourados	Missão Evangélica Caiua [Missão Caiua]	http://www.missaocaiua.org.br/atual/
MS	Campo Grande	Associação Beneficente De Campo Grande [Santa Casa]	http://www.santacasacampograde.org.br/
MS	Dourados	Associação Beneficente Douradense [Hospital Evangélico Dr. E Sra. Goldsby King]	http://www.hospitalevangelicocom.br/novo/
MS	Campo Grande	Fundação De Apoio A Pesquisa Ao Ensino E A Cultura [FAPEC]	http://www.fapec.org/site/
MT	Cuiabá	Associação De Proteção A Maternidade E A Infância De Cuiabá [Hospital Geral E Maternidade De Cuiabá]	http://hgucuiaba.blogspot.com.br/p/quem-somos.html

UF	Nome Município	Nome Favorecido	Website
MT	Cuiabá	Sociedade Beneficente Da Santa Casa De Misericórdia	http://www.santacasacuiaba.com.br/portal/
PA	Belém	Benemérita Sociedade Portuguesa Beneficente Do Para [Hospital D Luiz I]	http://www.beneficenteportuguesa.com.br/
PA	Belém	Fundação De Amparo E Desenvolvimento Da Pesquisa [FADES]	https://www.portalfadesp.org.br/
PA	Ananindeua	Associação De Pais E Mestres Da E.M. de Gabriel Bulgarelli	Não disponível
PA	Ananindeua	Conselho Escolar da Escola em Regime de Convênio "D. Alberto Ramos"	Não disponível
PB	Campina Grande	Fundação Parque Tecnológico Da Paraíba [PAQTC-PB]	http://www.paqtc.org.br/
PB	Joao Pessoa	Fundação Napoleão Laureano [Hospital Napoleão Laureano Mantido Pela Fund. Laureano]	http://www.hlaureano.org.br/
PB	Joao Pessoa	Instituto Walfredo Guedes Pereira	http://www.iwgp.com.br/
PB	Campina Grande	Fundação Assistencial Da Paraíba- FAP [Hospital Escola da FAP]	http://www.hospitaldafap.org.br/
PE	Recife	Instituto De Medicina Integral Professor Fernando Figueira [IMIP]	http://www1.imip.org.br/imip/home/
PE	Recife	Associação Programa Um Milhão De Cisternas Para O Semiárido [AP1MC]	http://www.asabrazil.org.br/
PE	Jaboatão Dos Guararapes	Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Guararapes]	http://www.hmgpe.org/
PE	Jaboatão Dos Guararapes	Instituto Alcides D' Andrade Lima [Hospital Memorial Jaboatão]	http://www.hmjpe.org/
PI	Parnaíba	Sociedade De Proteção A Maternidade E A Infância De Parnaíba	http://www.spmip.org.br/
PI	Teresina	Associação Piauiense De Combate Ao Câncer	http://www.saomarcos.org.br/web/xhtml/menu/apcc.xhtml
PI	Teresina	Fundação Cultural E De Fomento A Pesquisa, Ensino E Extensão - FADEX	http://www.fundacaofadex.org/
PI	Parnaíba	Santa Casa De Misericórdia De Parnaíba	Não disponível
PR	Curitiba	Fundação Da Universidade Federal Do Paraná Para O Desenvolvimento Da Ciência, Tecnologia E Da Cultura [FUNPAR]	http://www.funpar.ufpr.br/
PR	Curitiba	Pastoral da Criança	https://www.pastoraldacrianca.org.br/
PR	Londrina	Associação Evangélica Beneficente De Londrina [Hospital Evangélico De Londrina]	http://www.aebel.org.br/
PR	Londrina	Irmandade Da Santa Casa De Londrina [Hospital Santa Casa]	http://www.iscal.com.br/
RJ	Rio De Janeiro	Rede Nacional De Ensino E Pesquisa [RNP]	https://www.rnp.br/
RJ	Rio De Janeiro	Organização Brasileira para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Controle do Espaço Aéreo - CTCEA	http://www.ctcea.org.br/
RJ	São Gonçalo	Conselho Escolar Da Escola Municipal Pastor Haroldo Gomes	Não disponível

UF	Nome Município	Nome Favorecido	Website
RJ	São Gonçalo	Conselho Escolar Da Escola Municipal Pastor Ricardo Parise [CE/EMPRP]	Não disponível
RN	Natal	Liga Norte Rio-grandense Contra O Câncer [Liga Norte Rio-grandense Contra O Câncer]	http://www.ligacontraocancer.com.br/
RN	Mossoró	Assoc. de Assist. e Prot. a Maternidade e a Infância de Mossoró [Maternidade Almeida Castro]	Não disponível
RN	Natal	Instituto de Proteção e Assistência a Infância do RN [Hospital Infantil Varela Santiago]	http://hospitalvarelasantiago.org.br/
RN	Mossoró	Fundação Guimarães Duque	http://www.fgduque.org.br/
RO	Porto Velho	Casa De Saúde Santa Marcelina [Hospital Santa Marcelina De Rondônia]	http://santamarcelina.org/
RO	Porto Velho	Associação Beneficente Dos Enxadristas E Damistas De Rondônia [A. B. E. Da. R.]	Não disponível
RO	Ji-Paraná	Associação De Pais E Professores Ulisses Matosinho [A.P.P. Ulisses Matosinho]	Não disponível
RO	Ji-Paraná	A.P.P. Parque Dos Pioneiros [A.P.P. Parque Dos Pioneiros]	Não disponível
RR	Boa Vista	Associação de Pais e Mestres Prof. Glemiria Gonzaga Andrade	Não disponível
RR	Boa Vista	Associação De Pais E Mestres Da Escola Municipal Juslany De Souza Flores	Não disponível
RR	Rorainópolis	Associação De Pais E Mestres Da Escola Estadual Joselma Lima De Souza	Não disponível
RR	Rorainópolis	Assoc. De Pais E Mestres Da Escola Municipal Hildemar Pereira De Figueredo	Não disponível
RS	Porto Alegre	Irmadade Da Santa Casa De Misericórdia De Porto Alegre	https://www.santacasa.org.br/pt
RS	Porto Alegre	Fundação de Apoio da Universidade Federal do RGS [FAURGS]	http://portalfaurgs.ufrgs.br/
RS	Caxias Do Sul	Fundação Universidade De Caxias Do Sul [Hospital Geral De Caxias Do Sul]	http://www.hgcs.com.br/
RS	Caxias Do Sul	Fundação Universidade De Caxias Do Sul [UCS]	http://fundacao.ucs.br/
SC	Florianópolis	Fund. Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras [Fundação CERTI]	http://www.certi.org.br/
SC	Florianópolis	Fundação De Amparo A Pesquisa E Extensão Universitária	http://www.fapeu.com.br/
SC	Joinville	Sociedade Educacional De Santa Catarina [SOCIESC]	http://sociesc.org.br/pt/home/index.php
SC	Joinville	Instituição Bethesda	http://www.portalbethesda.org.br/
SE	Aracaju	Fundação De Beneficência Hospital De Cirurgia [Hospital De Cirurgia]	http://inscricao.fbhc.org.br/
SE	Aracaju	Instituto De Tecnologia E Pesquisa [ITP]	http://www.itp.org.br/
SE	Nossa Senhora Do Socorro	Associação De Pais E Mestres Da Escola Municipal Coronel Gentil Daltro	Não disponível

UF	Nome Município	Nome Favorecido	Website
SE	Nossa Senhora Do Socorro	Associação De Pais E Mestres Da Escola Municipal Nossa Senhora Do Socorro	Não disponível
SP	São Paulo	SPDM - Associação Paulista Para O Desenvolvimento da Medicina [Hospital São Paulo]	https://www.spdm.org.br/
SP	São Paulo	Sociedade Brasileira Para O Progresso Da Ciência [SBPC]	http://www.sbccnet.org.br/site/
SP	Guarulhos	Congregação Das Filhas De Nossa Senhora Stella Maris	http://www.santaterezinha.org.br/p/filhas-nossa-senhora
SP	Guarulhos	Centro Espirita Nosso Lar Casas André Luiz	http://nossolar.org.br/site/
TO	Palmas	Fundação De Apoio Científico E Tecnológico Do Tocantins [FAPTO]	http://www.fapto.org.br/
TO	Palmas	Centro De Defesa Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente Gloria De Ivone [CEDECA]	http://www.cedecato.org.br/site/
TO	Araguaína	Associação De Pais E Mestres Da Esc. Municipal Zeca Barros [Associação Céu Azul]	Não disponível
TO	Araguaína	Associação Da Escola Municipal Benedito Canuto Braga [Associação Bom Viver]	http://www.associacaoviverbem.org.br/

A CAMINHO DE UMA CONCLUSÃO: VONTADE POLÍTICA, LIDERANÇA ADMINISTRATIVA E CAPACITAÇÃO

O objetivo dos cinco capítulos presentes nesse relatório consiste em ilustrar um panorama geral do cumprimento da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) a nível subnacional focando, principalmente, nos municípios brasileiros. Desses cinco capítulos, apenas um deles busca avaliar o acesso à informação em si. Os outros capítulos investigam políticas administrativas e públicas através da LAI. O número surpreendentemente baixo de respostas às solicitações enviadas aos municípios pesquisados, somado ao limitado número de respostas que apresentavam conteúdo relevante, impactaram consideravelmente nas avaliações geradas a partir delas.

Os resultados ilustrados no Gráfico 26 indicam que, das 401 solicitações de acesso à informação enviadas, apenas 244 (60,8%) foram respondidas. Outro destaque nesse cenário consiste na precisão dos retornos recebidos: apenas 184 (45,9%) das respostas apresen-

tavam conteúdo preciso. Esse resultado está significativamente abaixo dos resultados obtidos no estudo Estado Brasileiro e Transparência (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), no qual a taxa de resposta era de 69% e a taxa de precisão de 57%.

Ao compararmos esse estudo com um estudo anterior que investiga o Judiciário e o Ministério Público é possível perceber que os resultados aqui encontrados são superiores às avaliações efetuadas sobre estes órgãos. No caso do Judiciário, 264 solicitações foram efetuadas e 193 destas foram enviadas também ao Ministério Público. As taxas de resposta e taxas de precisão foram respectivamente de 61% e 26% para o Judiciário e 51% e 27% para o Ministério Público (MONCAU et al., 2015). Apesar disso, os resultados do presente estudo podem ser compreensíveis se considerarmos que as duas instituições (poderes) que mais devem representar o estado de direito no Brasil – o Judiciário e Ministério Público – ficaram claramente inconformadas com as obrigações de uma lei que vitaliza direitos constitucionais e afirma a primazia da responsabilidade do Estado com a prestação de contas.

6.1 Solicitando Respostas ao Silêncio

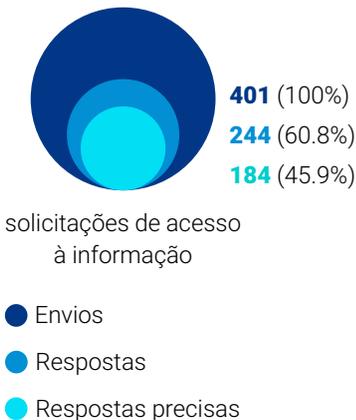
A grande questão a ser levantada a partir desse estudo é distinguir se o cumprimento deficitário dos municípios com a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) é resultado de capacitação e conhecimento administrativo limitados (DARCH; UNDERWOOD, 2010; PIOTROWSKI; BORRY, 2010); da ausência de liderança (BLANTON, 2003; FLORINI, 2007; RELLY; SABHARWAL, 2009); ou da falta de vontade pública de se aderir à transparência – muito reconhecida pela literatura acadêmica (veja, por exemplo, HOOD, 2010; MICHENER, 2015; ROBERTS, 2006).

Esse tema de pesquisa é especialmente necessário a nível local. No caso dos municípios, nossos resultados gerais mostram que das 313 solicitações de acesso à informação enviadas, recebemos respostas em apenas 53,4% dos casos (167 respostas) e, desse total, a taxa de precisão era de 46,7% (146 respostas precisas). Proporcionalmente, podemos perceber que as respostas precisas formam 87,4% das respostas totais (146 respostas precisas de 167 respostas). Esse resultado sugere que a vontade de cumprir a lei parece ser positiva, contudo, algum empecilho pode levar a uma limitação na taxa de respostas, ou seja - organização, liderança, capacitação, desconhecimento ou

¹ Esta avaliação também foi feita no relatório Estado Brasileiro e Transparência.

outras vicissitudes institucionais. Além desses resultados, observamos no Capítulo 1 que, das 32 unidades federativas que ficaram com um 'A' ou 'B' nas avaliações pela precisão das respostas, 88% (28 de 32) apresentavam unidades de acesso à informação pública dentro da prefeitura. Esse dado contribui significativamente para a inferência de que a falta de cumprimento da LAI pode ser solucionada com o aumento de esforços da liderança organizacional e com a implementação de maior capacitação dos funcionários.

Gráfico 26 Resultados globais do relatório: solicitações.



Com o intuito de coletar evidências exploratórias para responder à questão acima delineada, realizamos uma breve investigação para melhor entender a questão da ausência de respostas, ou seja, para saber com maior profundidade por que recebemos tantas “respostas mudas” (OPEN SOCIETY JUSTICE

Gráfico 27 Resultados globais de solicitações para municípios.

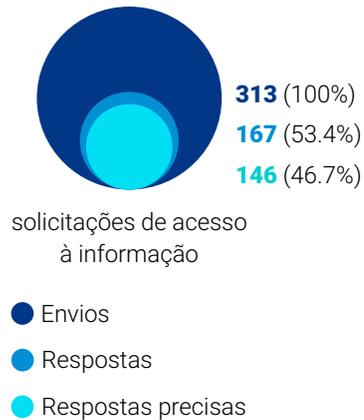
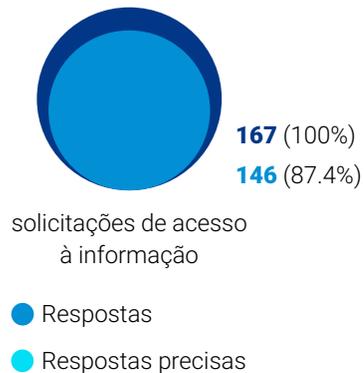


Gráfico 28 Taxa de precisão municipal proporcional às respostas recebidas.



INITIATIVE, 2006). Esse breve estudo consistiu em uma série de telefonemas a cada município de onde não recebemos respostas relacionadas às pesquisas referentes aos Capítulos 2, 3 e 4. No total, foram contatados 73 números para 20 municípios: Guarulhos, São Gonçalo, Belo Horizonte, Uberlândia,

Porto Alegre, Palmas, Várzea Grande, Campo Grande, Maceió, São Luís, Roraima, Teresina, Natal, João Pessoa, Arapiraca, Pernambuco, Salvador, Goiânia, Rio Branco e Vitória.

As ligações foram feitas prioritariamente à controladoria do município, e, caso não houvesse controladoria, à secretaria de transparência. Se o número da secretaria de transparência não estivesse disponível, as ligações eram feitas à ouvidoria. Por fim, no caso de não recebermos resposta, ligávamos diretamente para o gabinete do prefeito, para que o funcionário pudesse nos encaminhar à secretaria responsável.

Todas as chamadas foram realizadas no período de duas semanas, de 4 de agosto de 2016 a 15 de agosto de 2016. Os pesquisadores que fizeram parte desse processo seguiram o mesmo roteiro durante as ligações. Assim, o pesquisador se apresentava, explicitava a razão da ligação e dizia que estava realizando uma pesquisa pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro como demonstrado a seguir:

Olá, bom dia.

Meu nome é [pesquisador], sou pesquisador da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Gostaria de lhe pedir uma consulta: baseando-se na lei 12.527, entrei com solicitações de acesso à informação em sua agência nos dias __ de 2016. O problema é que eu não obtive nenhuma resposta. Você poderia me ajudar com o encaminhamento do(s) pedido(s)? Qual

é o nome e o correio eletrônico para a pessoa responsável para o cumprimento com a lei de acesso à informação pública?

Caso a prefeitura perguntasse o porquê? Ou para quê? Então:

As informações são essenciais para darmos prosseguimento com o nosso projeto de pesquisa e, para evitar a possibilidade de entrar com recurso no Ministério Público, gostaríamos de saber se seria possível falar com o responsável pelo gerenciamento dos pedidos de acesso à informação da prefeitura para coletarmos as respostas o quanto antes. Se necessário, podemos enviá-las novamente.

Como estamos contando com o prazo estabelecido, precisamos com urgência que o processo seja agilizado.

Obrigado

A partir das ligações, os pesquisadores fizeram anotações sobre os seguintes dados:

- Quantidade de vezes que era necessário ligar para a mesma jurisdição
- Quantidade de transferências feitas dentro de uma mesma ligação
- Se perguntaram a razão da solicitação
- Se o funcionário expressou alguma falta de conhecimento a respeito do processo para as solicitações de acesso à informação
 - _ Se desconheciam o órgão responsável

- _ Se encaminharam à secretaria errada
 - _ Se expressavam desconhecimento sobre a existência do portal de transparência
 - Se houve perda da solicitação de acesso à informação ou do protocolo
 - Se pediram que a solicitação fosse enviada novamente por outra ferramenta que não fosse o portal de transparência
 - Se forneceram endereço eletrônico ou telefone pessoal
 - Se recusaram explicitamente a fornecer a informação
 - Se prometeram enviar a informação
 - Se a informação foi de fato obtida
- Em relação ao nível de conhecimento dos funcionários sobre os procedimentos, em cerca de 80% dos casos, os funcionários apresentaram alguma forma de desconhecimento do processo de tratamento e dos procedimentos das solicitações de acesso à informação, se tinham sido realizados pelo e-SIC ou não. Durante esse breve estudo observamos casos em que os funcionários apresentavam total desconhecimento sobre a informação. Um funcionário da prefeitura de Uberlândia, por exemplo,

Tabela 27 Foram realizadas 73 ligações em busca de informação relevantes aos Capítulos 1, 2 e 3. Para cada município chamado, em média:

	Foram necessárias mais de duas ligações (2 a 3 ligações)
	Foram necessárias mais de duas transferências por ligação (2 a 7 transferências)
	Em 49,8% dos municípios, os servidores públicos perguntaram a razão do pedido de informação
	Em 53,5% dos municípios, um ou mais interlocutores desconheciam o processo para tratar das solicitações de acesso à informação
	Em 56,9% dos municípios, um ou mais interlocutores desconheciam o órgão responsável ou encaminhou à secretaria errada
	Em 46,5% dos municípios, pediram que a ligação fosse feita novamente em um momento posterior
	Os municípios de Mossoró, Arapiraca e Teresina perderam o protocolo de solicitação de acesso à informação
	O município de Natal se recusou a fornecer informação
	Em 31,5% dos municípios, prometeram enviar a informação ao endereço eletrônico fornecido pelo pesquisador
	Recebemos a informação requerida por telefone em somente dois dos casos (Salvador e Espírito Santo)

expressou: “não tenho a menor ideia [de quem gerencia os pedidos de transparência]”. Foi perceptível a falta de conhecimento dos funcionários a respeito do órgão responsável pela condução das solicitações. Muitos deles encaminhavam os pesquisadores a um órgão cuja responsabilidade não era lidar com as solicitações em questão, sendo os pesquisadores constantemente direcionados ao departamento de informática, por exemplo.

Múltiplas práticas irregulares também puderam ser percebidas. Os municípios de Maceió, João Pessoa e Rorainópolis forneceram endereços ou números de telefones não institucionais para que os pesquisadores obtivessem informações com os funcionários pessoalmente.

Nos casos de Recife e São Luís, a controladoria esteve ciente do problema de não-resposta e tentou resolver o problema internamente.

•

A partir das análises dos diálogos que realizamos com os municípios podemos inferir que a falta de conhecimento dos funcionários a respeito da gestão de pedidos de acesso à informação é considerável. Notamos que, apesar de alguns funcionários se mostrarem solícitos durante o processo, o sistema de gestão de solicitação de acesso à informação, bem como a comunicação interna desse sistema, é extremamente ineficiente devido à falta de conhecimento dos funcionários. Muitas vezes, mesmo mediante a existência do Siste-

ma Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), os funcionários tentaram resolver as nossas solicitações através de práticas informais, providenciando endereços eletrônicos pessoais, telefones particulares ou enviando a informação de maneira desorganizada aos endereços eletrônicos disponibilizados pelos pesquisadores.

Assim, essas observações sugerem que a capacitação dos funcionários em termos de gerir a informação deve ser prioridade. Ainda não é clara se a origem da falta de capacitação está na falta de vontade política – resistência contra a transparência. Tampouco é clara se a explicação reside em uma ausência de liderança administrativa ou, alternativamente, em uma grave falta de conhecimento interno em relação as obrigações da LAI. Dessa forma, é prioridade do Programa de Transparência Pública da FGV desenvolver metodologias que testem e investiguem qualitativamente a validade dessas explicações alternativas em um futuro próximo.

Referências

BLANTON, T. S. **US Experience with Freedom of Information Law: Congressional Activism, News Media Leadership, and Bureaucratic Politics.** In: Access to Information in the Americas. 11: 2003.

DARCH, C.; UNDERWOOD, P. G. **Freedom of Information and the Developing World.** Oxford: Chandos Publishing, 2010.

FLORINI, A. (ED.). **The Right to Know: Transparency for an Open World.** New York: Columbia University Press, 2007.

HOOD, C. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.

MICHENER, G. **Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism.** Latin American Politics and Society, v. 57, n. 3, p. 77–99, 1 set. 2015.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

MONCAU, L. et al. **Avaliação de transparência do Ministério Público.** Rio de Janeiro: FGV-Open Society Foundations, 2015.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries.** New York:

Open Society Institute, 2006.

PIOTROWSKI, S. J.; BORRY, E. **An Analytic Framework for Open Meetings and Transparency.** Public Administration, v. 15, n. 1, p. 138–176, 2010.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. **Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study.** Government Information Quarterly, v. 26, n. 1, p. 148–157, jan. 2009.

ROBERTS, A. **Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age.** New York: Cambridge University Press, 2006.

METODOLOGIA

Item Princípio	Estrutura Organizacional	Programas/ ações	Despesas	Aquisição	Transferências de orçamento
Compleitude	Estrutura Organizacional, endereço, telefone e horário de operação. Protocolo e Pontuação	Lista e descrição dos programas, projetos, ações e trabalhos. Protocolo e Pontuação	Valor, ID código, dados, item e partes contratantes. Protocolo e Pontuação	Valor, ID código, Dados, item, tipo de contratação e partes contratantes. Protocolo e Pontuação	Valor, item, datas de validade, partes contratantes. Protocolo e Pontuação
Processabilidade	n/a	n/a	Utilizável, organizado, formato editável (ex.: XLS, CSV) Protocolo e Pontuação	Utilizável, organizado, formato editável (ex.: XLS, CSV) Protocolo e Pontuação	Utilizável, organizado, formato editável (ex.: XLS, CSV) Protocolo e Pontuação
Acessibilidade	Links operacionais, informação de fácil acesso, e texto legível para pessoas com deficiências físicas. Protocolo e Pontuação	Links operacionais, informação de fácil acesso, e texto legível para pessoas com deficiências físicas. Protocolo e Pontuação	Links operacionais, informação de fácil acesso, e texto legível para pessoas com deficiências físicas. Protocolo e Pontuação	Links operacionais, informação de fácil acesso, e texto legível para pessoas com deficiências físicas. Protocolo e Pontuação	Links operacionais, informação de fácil acesso, e texto legível para pessoas com deficiências físicas. Protocolo e Pontuação
Tempestividade	n/a	n/a	Informação atualizada. Protocolo e Pontuação	Informação atualizada. Protocolo e Pontuação	Informação atualizada. Protocolo e Pontuação
Não-Discriminação	Análise unificada de website.	Precisa fazer o login ou se auto-identificar. Protocolo e Pontuação	Precisa fazer o login ou se auto-identificar. Protocolo e Pontuação	Precisa fazer o login ou se auto-identificar. Protocolo e Pontuação	Precisa fazer o login ou se auto-identificar. Protocolo e Pontuação
Licença Livre	Análise unificada de website.	Análise unificada de website.	Não há necessidade de licenças especiais ou permissões. Protocolo e Pontuação	Não há necessidade de licenças especiais ou permissões. Protocolo e Pontuação	Não há necessidade de licenças especiais ou permissões. Protocolo e Pontuação
Primário	Englobado em Compleitude				
Não-proprietário	Englobado em Processabilidade				

Completude - Estrutura Organizacional

Protocolo

Coder deverá acessar a homepage ou o Portal da Transparência da jurisdição e verificar as informações a seguir:

A plataforma deve possuir informações sobre:

- (i) Estrutura organizacional fornecendo, no mínimo, uma lista com o nome de diferentes unidades administrativas (ex: secretarias, ministérios; ou Gabinetes Parlamentares, Tribunais, para Poder Legislativo e Judiciário, respectivamente);
- (ii) Deve ser possível encontrar endereços e horários de atendimento ao público em pelo menos 3 unidades administrativas;
- (iii) Deve ser possível encontrar um telefone de contato geral com o órgão ou, caso este não exista, o contato geral, de pelo menos 3 unidades administrativas.

- 100 = 3 de 3
- 50 = 2 de 3
- 0 = 1 ou menos

Completude - Programas e Ações

Protocolo

Coder deverá acessar a homepage ou o Portal da Transparência da jurisdição e verificar as informações a seguir:

A plataforma deve disponibilizar lista contendo:

- (i) Os programas/ações do órgão;
- (ii) Descrição que forneça, pelo menos, os objetivos gerais de cada programa/ação.
 - 100 = 2 de 2
 - 50 = Somente contém a lista, sem descrição contendo os objetivos gerais de cada programa/ação.
 - 0 = Não há lista contendo os programas/ações do órgão.

Completude - Despesas

Protocolo

Coder deverá acessar o portal de despesas da Casa Civil da jurisdição e pontuar para três dimensões: elementos essenciais, elementos não essenciais e extensão longitudinal dos dados.

Os resultados sobre os quais Coder fará as avaliações deverão ser dois itens para todas as jurisdições: o primeiro item do mês de Outubro de 2015 e igual para Novembro de 2015.

Caso - a busca por data não seja permitida, Coder deverá avaliar o primeiro e último item da primeira página. Coder deve também registrar link ou nome/número do item analisado para ser analisado por segundo Coder.

Essenciais

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i) Qualquer referência aos valores pagos¹
- ii) Data paga
- iii) Objeto do serviço prestado/bem fornecido
- iv) Entidade e fornecedor (nome/identidade)²
- v) Número de processo
 - **100 = 5 de 5, incluindo valor, entidade e fornecedor.**
 - **50 = 4 de 5, incluindo valor, entidade e fornecedor.**
 - **0 = Menos de 4**

¹ "Despesas devem ser apresentadas em termos brutos. Receitas Dedicadas e taxas de utilização devem ser contabilizados separada e claramente. Isto deve ser feito independentemente do fato de determinados sistemas de incentivo e de controle determinarem a manutenção de algumas ou de todas as receitas do organismo de recolha". Em OECD. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD, p.8.

² "Despesas devem ser classificadas por unidade administrativa (e.x., ministério, agência). Informações suplementares classificando as despesas por categorias econômicas e funcionais também devem ser apresentadas." Ibid. p.9.

Não essenciais

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i) Valores Empenhados
- ii) Data de Empenho
- iii) Propósito (Subfunção Programática) da despesa³
- iv) Possibilidade de reordenar despesas em função do valor⁴
 - **100 = 3 de 4**
 - **50 = 2 de 4**
 - **0 = Menos de 2**

Extensão longitudinal

Protocolo – Responda as perguntas a seguir, registre qualitativamente:

- i) “Quando começa o conjunto de dados?”
- ii) “Existem lacunas visíveis nos dados?”
- iii) Se sim, registre essas lacunas – de quando a quando?

³ “Informações suplementares classificando as despesas por categorias econômicas e funcionais também devem ser apresentadas.” Ibid, p. 9.

⁴ “Compras e vendas de bens públicos deve ser realizada de forma aberta, e as principais transações devem ser separadamente identificadas” em IMF. (2007). International Monetary FundCode Of Good Practices On Fiscal Transparency. IMF.

Completude - Aquisição

Protocolo

Coder deverá acessar portal de despesas da Casa Civil da entidade e pontuar para três dimensões: elementos essenciais, elementos não essenciais e a extensão longitudinal dos dados.

Os resultados sobre os quais Coder fará as avaliações deverão ser, para todas as entidades, o primeiro resultado do mês de Abril de 2015, e de Maio de 2015.

Caso - a busca por data não seja permitida, Coder deverá avaliar o primeiro e último item da primeira página. Coder registra link ou nome/número do item analisado para ser analisado por segundo Coder.

Essenciais

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i) Valor contratado
- ii) Valor realizado
- iii) Data
- iv) Objeto
- v) Modalidade licitatória
- vi) Entidade e contratado
- vii) Número do processo ou link

- 100 = 7 de 7 incluindo valor realizado e entidade e contratado.
- 50 = Ao menos 6 de 7 incluindo valor realizado e entidade e contratado.
- 0 = 5 ou menos

Não essenciais

A plataforma deve possuir as seguintes informações / funcionalidades:

- i) Busca de contratos por fornecedor ou possibilidade de reordenamento
- ii) Download de Versão Integral dos contratos
- iii) Download dos Editais
- iv) Justificativa da discrepância entre contratado e realizado.

- 100 = 3 de 4
- 50 = 2 de 4
- 0 = Menos de 2

Extensão longitudinal

Protocolo – Responda as perguntas a seguir, registre qualitativamente:

- i) “Quando começa o conjunto de dados?”
- ii) “Existem lacunas visíveis nos dados?”
- iii) Se sim, registre essas lacunas – de quando a quando?

Completude - Transferências de Orçamento e Convenções

Protocolo

Coder deverá acessar portal de despesas da Casa Civil da Jurisdição e pontuar para três dimensões: elementos essenciais, elementos não essenciais e extensão longitudinal dos dados.

Os resultados sobre os quais Coder fará as avaliações deverão ser, para todas as entidades, o primeiro item do mês de junho de 2015, e de julho de 2015.

Caso - a busca por data não seja permitida, Coder deverá avaliar primeiro e último item da primeira página. Coder registra link ou nome/número do item analisado para ser analisado por segundo Coder.

Essenciais

A plataforma deve possuir as seguintes informações individualizadas sobre cada um dos convênios celebrados⁵:

- i) Qualquer referência aos valores pagos
- ii) Data
- iii) Objeto
- iv) Início, data estimada ou fim da vigência
- v) Concedente e Conveniente
 - **100 = 5 de 5, incluindo valor e concedente e conveniente.**
 - **50 = 4 de 5, incluindo valor e concedente e conveniente.**
 - **0 = Menos de 4**

⁵ O padrão da plataforma do Governo Federal e os arts. 42 a 45 da Portaria Interministerial. Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição; II - as obrigações de cada um dos partícipes; V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas; in Brasil (2011), Portaria Interministerial N°507/2011, Capítulo II, Art. 43, Incisos I, II, e V, CGU/MF/MP

Não essenciais

A plataforma deve possuir informações sobre:

- i) Valor Conveniado
- ii) Valor a Liberar
- iii) Total Liberado
- iv) Auditorias e reinstituição do valor pago
- v) Detalhes sobre o valor a ser pago a título de contrapartida
- vi) Data da Última Liberação
- vii) Permitir o ordenamento com base em maiores pagamentos de Convênios com Municípios no período
- viii) Especificação dos valores pagos a título de transferências voluntárias
 - **100 = 6 de 8 ou mais**
 - **50 = 4 ou 5**
 - **0 = Menos de 4**

Extensão longitudinal

Protocolo – Responda as perguntas a seguir, registre qualitativamente:

- i) “Quando começa o conjunto de dados?”
- ii) “Existem lacunas visíveis nos dados?”
- iii) Se sim, registre essas lacunas – de quando a quando?

Processabilidade

Protocolo

Coder deverá identificar se é possível fazer download de documentos relacionados e fazer um download teste.

- 100 = A plataforma permite o download de arquivos em formatos abertos (e.g. CSV, ODS, etc.).
- 50= A plataforma permite o download de arquivos em formatos editáveis, porém proprietários (e.g. XLS, DOC etc.)
- 0 = A plataforma somente permite o download de arquivos em formatos fechados (ex. PDF ou JPEG) ou o site NÃO Permite o download de quaisquer documentos relativos a contratos ou licitações.

Acessibilidade

Protocolo

Coder deverá verificar as seguintes informações na primeira página da a) jurisdição e b) na página do Portal da Transparência.

Acessibilidade para Deficientes

- i) • 100 = Permite a alteração do tamanho da fonte e a aplicação de contraste.
- ii) • 50 = Permite a aplicação de contraste.
- iii) • 0 = Não possui funcionalidade de acessibilidade para deficiente.

Acessibilidade – Facilidade no Acesso

- i) • 100 = A página principal do órgão possui link específico para o portal de transparência = 100
- ii) • 0 = A página principal do órgão NÃO possui link específico para o portal de transparência.

Protocolo – Acessibilidade - Usabilidade

Para analisar o número de dead, broken, e lost links, o Coder deverá abrir todos os links na primeira página da a) jurisdição e b) o Portal da Transparência. Dado o fato que nenhuma extensão do Google Chrome pode contabilizar 'dead' links (que não contem HTML), é melhor contar os links a mão e depois usar uma extensão que abre todos os links para contabilizar os links 'lost' e 'broken'.⁶

O Coder deve logo registrar o número de links dead/broken/lost. Coder deverá registrar o resultado com Print Screen.

- i) Dead links: Links que não fazem nada.
- ii) Broken link: Link leva a 404 not found.
- iii) Lost Link: Link leva a outro site irrelevante.

Sobre o número de links dead/broken/lost

- Em termos de broken links: se for igual ou menor a 1% do total dos links inacessíveis = 100
- Superior a 1%, mas igual a/ou menor que 3% do total de links = 50
- Mais de 3% = 0

Tempestividade

Protocolo

Coder deverá verificar o dado mais recente disponível no website.

- 100 = Atualização em 30 dias.⁷
- 50 = Até 90 dias da data presente.⁸
- 0 = Mais de 90 dias.

⁶ Para contar o número de links, existe a extensão Count Links, mas a contagem provavelmente não poderá contabilizar os dead links. Nesse sentido, é melhor abrir os links manualmente.

⁷ "Para fins deste Decreto, entende-se por: [...] liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento." In Brasil (2010), Decreto nº7.185/2010, Art. 2o. §2 o Inciso II, Presidência da República,

⁸ "Os países parceiros necessitam de dados trimestrais para os registros atuais (atividade / projeto / programa, etc.) com 8 dias de atraso." em OECD. (2012). Meeting the Busan Commitment on Transparency, Proposal for a common, open standard. OECD.

Não-Discriminação

Protocolo

Coder deverá verificar se a plataforma de transparência exige que o usuário faça login ou obriga identificação para acessar algum dado ou informação.

- i) • 100 = Não = 100
- ii) • 50 = Sim

Licença Livre

Protocolo

Coder deve verificar se os dados disponíveis no site se encontram protegidos por alguma licença.

- i) • 100 = Licença listada no anexo abaixo
- ii) • 50 = Não há menção sobre o tipo de licença / licença privada.

Anexo 1
Licenças de Dados Abertos
Source: <http://opendefinition.org/licenses/>

Licenças Conformes Recomendadas

Essas licenças se adequam à Definição Aberta e são:

- Reutilizáveis: Não são específicas a uma organização ou a uma jurisdição.
- Compatível: Deve ser compatível com pelo menos uma licença GPL-3.0+, CC-BY-SA-4.0, e ODbL-1.0. Licenças permissivas/ somente de atribuição devem ser compatíveis com todas as licenças mencionadas acima e pelo menos uma das que seguem: Apache-2.0, CC-BY-4.0, and ODC-BY-1.0.
- Atual: utilização geral e considerada como uma boa prática por um amplo espectro de projetos e atores dentro dos domínios da aplicabilidade da licença.

Licença	Domínio	By	SA	Comments
Creative Commons CCZero (CC0)	Conteúdo, Dados	N	N	Dedicado ao Domínio Público (todos direitos dispensados)
Open Data Commons Public Domain Dedication and Licence (PDDL)	Dados	N	N	Dedicado ao Domínio Público (todos direitos dispensados)
Creative Commons Attribution 4.0 (CC- BY-4.0)	Conteúdo, Dados	S	N	-
Open Data Commons Attribution License (ODC- BY)	Dados	S	N	Atribuição para (bases de) dados
Creative Commons Attribution Share-Alike 4.0 (CC-BY-SA-4.0)	Conteúdo, Dados	S	S	-
Open Data Commons Open Database License (ODbL)	Dados	S	S	Atribuição Share-Alike para (bases de) dados

Outras Licenças Conformes

Essas licenças se adequam à Definição Aberta, mas não precisam satisfazer os requerimentos de compatibilidade ou reutilizabilidade para as licenças recomendadas, ou já foram substituídas por novas versões ou novas licenças com usos similares, ou são pouco utilizadas. Essas licenças podem ser adequadas para a instituição que as concebeu, ou para razões de legado. Se recomenda fortemente a projetos fora desses contextos que utilizem as licenças conformes recomendadas acima.

License	Domain	By	SA	Comments
Against DRM	Conteúdo	S	S	Pouco utilizada.
Creative Commons Attribution versões 1.0-3.0	Conteúdo	S	S	Inclui todas as "portas" das jurisdições; Substituída por CC-BY-4.0.
Creative Commons Attribution- ShareAlike versões 1.0-3.0	Conteúdo	S	S	Inclui todas as "portas" das jurisdições; Substituída por CC-BY-SA-4.0. Além disso, CC-BY-SA-1.0 é Incompatível com qualquer outra licença.
Data licence Germany – attribution – version 2.0	Dados	S	N	Não reutilizável. Para uso por licenciadores do governo Alemão. Nota: a versão 1.0 is não foi aprovada como conforme.
Data licence Germany – Zero – version 2.0	Dados	N	N	Não reutilizável. Para uso por licenciadores do governo Alemão. Não existe versão anterior.
Design Science License	Conteúdo	S	S	Pouco utilizada, incompatível com outras licenças.
EFF Open Audio License	Conteúdo	S	S	Descontinuado em favor de CC-BY-SA.
Free Art License (FAL)	Conteúdo	S	S	
GNU Free Documentation License (GNU FDL)	Conteúdo	S	S	Incompatível com qualquer outra licença. Somente conforme se não houver texto de capa ou seções invariáveis.
MirOS License	Code, Conteúdo	S	N	Pouco utilizada.

License	Domain	By	SA	Comments
Open Government Licence Canada 2.0	Conteúdo, Dados	S	N	Não-reutilizável. Para uso do Governo Federal Canadense. Nota: a versão 1.0 não foi aprovada como conforme. Nota: várias províncias e municípios Canadenses desenvolveram licenças não reutilizáveis, cada uma com diferenças da OGL Canada federal. Algumas são abertas.
Open Government Licence United Kingdom 2.0 and 3.0	Conteúdo, Dados	S	N	Não-reutilizável. Para uso do Governo do Reino Unido; re-utilizações de material OGL-UK-2.0 and OGL-UK-3.0 podem ser publicados sob a CC-BY ou ODC-BY. Nota: a versão 1.0 is não foi aprovada como conforme.
Talis Community License	Dados	S	S	Somente esboço, Suplantada por licenças ODC.

