



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS:
um estudo piloto da transparência do poder legislativo nos municípios do Estado da Paraíba,
Brasil

Ingrid Biermann de Azevedo Costa

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração Pública

Orientador: Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa. Investigador do Instituto de
Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa)

outubro, 2020

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação ao meu pai, Eduardo José de Azevedo Costa, que sempre trabalhou arduamente para dar aos seus filhos a melhor educação possível, a minha mãe Renate, que está em outro plano, mas certamente acompanhando a sua família e primando pela sua paz, saúde e segurança, a meu marido Brenno, que tem sido um companheiro exemplar, apoiando todos os meus projetos e lutando pelo bem estar da nossa família e a minha querida filha Renate, que é uma bênção de Deus em nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, como cristã, gostaria de agradecer a Deus por ter abençoado toda a minha caminhada no Mestrado em Administração Pública, permitindo que eu pudesse ter tempo, discernimento e inteligência para trilhar pelo destino mais adequado.

Agradeço também ao meu pai, pelo seu eterno estímulo ao desenvolvimento educacional de seus filhos, bem como pela consolidação de seus entendimentos de que a única coisa que ninguém pode tirar do indivíduo é o conhecimento.

A minha mãe, pelo amor e dedicação que sempre nos dedicou enquanto pode estar ao nosso lado nesse plano terreno.

A meu marido e filha pela paciência e compreensão nas ausências necessárias para o cumprimento das metas estabelecidas no presente Mestrado.

Ao meu ilustre orientador, Doutor Luís Macedo Pinto de Sousa, que, com sua fonte de conhecimento, guiou-me com tranquilidade e sabedoria na transformação de uma ideia simples em um trabalho disposto a contribuir para o desenvolvimento de uma organização pública.

Ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba por ter me concedido esta oportunidade de capacitação e aperfeiçoamento em minha carreira e ao ISCTE - IUL, pela excelente qualidade de ensino, organização e boas instalações durante todo o curso.

E, finalmente, aos amigos e a todos aqueles que de alguma forma contribuíram na concretização deste estudo.

“A gestão da informação não é um fim em si mesmo, mas um suporte indispensável para um objetivo mais alargado: a gestão de uma organização.”

Feliz Gouveia

RESUMO e PALAVRAS-CHAVE:

No Brasil, o portal da transparência é uma ferramenta legalmente instituída nos órgãos legislativos municipais para disponibilizar informação sobre a gestão de modo a permitir uma monitorização da despesa pública pelos cidadãos. Esta pesquisa objetiva medir o índice de transparência da gestão através da avaliação dos itens disponibilizados nos portais das Câmaras Municipais das dezoito cidades escolhidas como amostra de acordo com preceitos do § 4º do artigo 8º da LAI. Após análise de estudos pré-existentes, optou-se por utilizar a metodologia de Biderman e Puttomatti (2011) por ter sido amplamente aplicada em estudos correlatos pelos órgãos de controle e possuir proximidade com a lei.

A pesquisa bibliográfica e documental foram os procedimentos técnicos abordados inicialmente nesta pesquisa. Os dados foram coletados através da consulta e codificação das informações do portal da transparência do *site* do Poder Legislativo local de acordo com três subcomponentes de análise: conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade. O estudo apontou que as Câmaras têm obedecido aos princípios da transparência e acesso à informação, porém, com ressalvas, tendo em conta que muitas não disponibilizam as informações em tempo real como estabelece a Lei 131/09 e que, mesmo existindo os *sites* governamentais, isso não significa garantia de usabilidade da população se não houver uma política direcionada à participação popular e ao controle. O estudo apresentou evidências negativas, como dificuldade de navegação em alguns sites, falta de ferramenta de pesquisa, glossário, perguntas frequentes e manual e impossibilidade de consulta de informações devido a problemas no servidor.

Palavras-chave: Transparência; Índice de Transparência; Acesso à Informação; Participação Popular.

ABSTRACT and KEYWORDS:

In Brazil, the transparency portal is a legally established tool operating in local legislative bodies (*Câmaras Municipais*), with the aim of providing real time information about the management of local governments in order to enable citizens' monitoring of public expenditure. The present research aims to measure the transparency index of the municipal management through the evaluation of the information items available in the portals of the City Councils of the eighteen Brazilian cities chosen as a sample according to the population intervals presented in this study that were elaborated considering the provisions of § 4 of article 8 of the LAI. After analyzing several studies on the subject in question, it was decided to use the methodology developed by Biderman and Puttomatti (2011) because it was widely applied in related studies, mainly by the control bodies and having the closest proximity to legal requirements.

The bibliographic and documentary research in pre-existing studies and in the specific legislation to the subject were the technical procedures initially addressed in this research. The data were collected through the consultation and coding of the information contained in the transparency portal of the governmental website of the local Legislative Power according to three subcomponents of analysis: (1) the content, (2) the historical series and (3) update frequency and usability. The study pointed out that the Chambers have obeyed the principles of transparency and access to information, however, with reservations, considering that most do not yet provide information in real time as established by Law 131/09 and that, even though there are websites This does not mean guaranteeing the usability of the population if there is no policy aimed at encouraging popular participation and control. The study brought negative evidence that needs to be improved, such as difficulty in navigating some sites, lack of research tool, glossary, frequently asked questions and manual and inability to consult information due to problems with the server.

Keywords: Transparency; Transparency Index; Access to information; Popular participation.

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1/Cap. 2 – Resumo da Legislação Brasileira para a Transparência.....	33
Quadro 2/Cap. 2 - Metodologia utilizada pelo TCE-PB.....	35
Quadro 1/Cap. 4– Conteúdo do Índice de Transparência.....	57
Quadro 2/Cap. 4 - Série Histórica e Frequência de Atualização.....	60
Quadro 3/Cap. 4 – Análise da Usabilidade do Cidadão.....	61
Quadro 4/Cap. 4 – Índice de Transparência das Câmaras Municipais.....	63

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1/Cap. 3 – Modelo de Verificação da Transparência.....	49
Tabela 1/Cap. 4 - Distribuição da Quantidade de Municípios por População.....	54
Tabela 2/Cap. 4 – Câmaras Municipais sem <i>websites</i> institucionais na Paraíba.....	55
Tabela 3/Cap. 4 – Amostra do Estudo.....	55
Tabela 4/Cap. 4 – Ranking do Índice de Transparência das Câmaras Municipais.....	64
Tabela 5 – Vantagens e Desvantagens do IT.....	70
Tabela 6 - Resumo da Conclusão.....	72

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMCESPAR – Associação dos Municípios Centro Sul do Paraná

AP – Administração Pública;

CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988;

CGU – Controladoria Geral da União

CM – Câmara Municipal

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICS – Ulisboa – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

ISO/IEC 2500 – International Organization of Standardization/International Electrotechnical Commission

IT – Índice de Transparência

IUL – Instituto Universitário de Lisboa

LAI – Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011;

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei 101/2000;

MPF – Ministério Público Federal

NPM - Nova Gestão Pública

NPS – Novo Serviço Público

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organizações não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PB – Paraíba

PG – Governança Pública

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

RAGC – Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade

RGF – Relatório de Gestão Fiscal;

TCE – PB - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;

TCE/SC – Tribunal de Contas de Santa Catarina

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UnB – Universidade de Brasília

UNICAMP – Universidade de Campinas

UNICENTRO – Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná

ANEXOS – Parâmetros de Avaliação

Anexo A – CM de João Pessoa.....	I
Anexo B – CM de Campina Grande.....	II
Anexo C – CM de Santa Rita.....	III
Anexo D – CM de Patos.....	IV
Anexo E – CM de Bayeux.....	V
Anexo F – CM de Sousa.....	VI
Anexo G – CM de Cabedelo.....	VII
Anexo H – CM de Cajazeiras.....	VIII
Anexo I – CM de Guarabira.....	IX
Anexo J – CM de Sapé.....	X
Anexo K – CM de Mamanguape.....	XI
Anexo L – CM de Queimadas.....	XII
Anexo M – CM de Monteiro.....	XIII
Anexo N – CM de Areia.....	XIV
Anexo O – CM de Lucena.....	XV
Anexo P – CM de Diamante.....	XVI
Anexo Q – CM de Cabaceiras.....	XVII
Anexo R – CM de Parari.....	XVIII

ÍNDICE

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE.....	iii
ABSTRACT AND KEYWORDS.....	iv
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	vii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1. ESTADO, GESTÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA.....	5
1.1 – Tipos de Estado.....	6
1.2 – Modelos de Gestão Pública.....	8
1.2.1 – Modelo Burocrático.....	8
1.2.2 – Teoria de Escolha Pública.....	10
1.2.3 – Nova Gestão Pública – NPM.....	11
1.2.4 – Novo Serviço Público – NPS.....	13
1.3. A Crescente Importância da Transparência na Gestão Pública.....	15
CAPÍTULO 2. CONSAGRAÇÃO E EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL.....	23
2.1. – A transparência enquanto direito fundamental.....	23
2.2 – A consagração e evolução do direito de acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro.....	25
2.3 – Da consagração legal do princípio à sua efetivação na gestão pública: o controle dos Portais da Transparência pelo Tribunal de Contas da Paraíba.....	33
CAPÍTULO 3. CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA: ENQUADRAMENTO TEÓRICO, METODOLOGIA E CRITÉRIOS.....	39
3.1. – Breve Resenha das Metodologias de Avaliação de Portais da Transparência Municipais no Brasil.....	40
3.2. – Construção do Índice de Transparência: metodologia e critérios.....	49
CAPÍTULO 4. APLICAÇÃO DO ÍNDICE, ELABORAÇÃO DO <i>RANKING</i> E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	53
4.1. – Delimitação da amostra.....	53
4.2. – Aplicação do Índice de Transparência e Discussão dos Resultados por Dimensão...56	
4.3. – <i>Ranking</i> do Índice de Transparência e discussão dos resultados globais.....	64
CONCLUSÃO.....	69
Bibliografia.....	72
Fonte.....	75
ANEXOS – Parâmetros de Avaliação.....	I

INTRODUÇÃO

Na República Federativa do Brasil, a Administração Pública é regida pela Constituição Federal de 1988, que é considerada uma constituição-cidadã e democrática, onde está previsto o direito explícito a todos os cidadãos de receber informações de interesse particular, coletivo ou geral de todos os órgãos públicos (Artigo 5º, XXXIII da CF).

Com o avanço da globalização e o crescimento da utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC), a AP se viu obrigada a passar por um processo de reestruturação nos seus modelos de gestão, migrando de um modelo com estruturas verticais e mecânicas (burocratizadas) para arranjos gerenciais mais flexíveis e multifacetados (governança pública), objetivando promover eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. A sociedade, por sua vez, começou a tomar posse de uma consciência cidadã e participativa que demanda soluções para os problemas complexos que permeiam a interação com o governo, exigindo mais transparência e participação popular, através do acompanhamento e fiscalização da aplicação destes recursos nas políticas públicas previamente delineadas em favor de uma melhoria na prestação dos serviços para os cidadãos-contribuintes.

Na tentativa de atender aos anseios sociais, os governos vêm utilizando ferramentas gerenciais que outrora só eram usadas na iniciativa privada, sejam para administrar os resultados, sejam na elaboração das políticas públicas.

Nessa linha de pensamento, surgiram diversas leis que fundamentaram a prática do controle social por meio do acesso às informações nos portais da transparência governamentais. Para que o controle social se tornasse efetivamente possível, fez-se a adequação da legislação brasileira às pretensões da sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada no ano de 2000 como o principal instrumento legal para a regulamentação da gestão fiscal responsável, através da publicação obrigatória das ações do governo num *site* eletrônico oficial na internet. Em 2009, foi editada uma lei complementar, Lei 131/09, determinando a disponibilização em tempo real e de forma pormenorizada de todas as informações sobre a execução orçamentária e financeira das três esferas governamentais. E, em 2011, surgiu a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/11, que regulamentou o direito constitucional (artigo 5º, XXXIII) de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam a qualquer cidadão (pessoa física ou jurídica) o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades sem a necessidade de expor uma motivação.

Toda esta evolução legal para o favorecimento da transparência, do controle social e do fortalecimento da prestação de contas e responsabilização dos gestores foi possível devido ao uso da internet em larga escala. Evidências empíricas apontam para a transparência como um facilitador da boa governança (Hood, 2006) por conta do estímulo ao melhor desempenho e aumento da eficiência na alocação dos recursos (Meijer, 2009; Sol, 2013).

A internet tem desempenhado um importante papel na propagação das informações públicas e veio proporcionar aos governantes uma oportunidade única para o desenvolvimento de canais de relacionamento com a sociedade, criando novos serviços, com melhor qualidade, menor custo e viabilizando a participação do cidadão de forma efetiva na Administração Pública (Menezes, 2006).

No Brasil e no mundo, o portal da transparência foi a ferramenta criada com o propósito de incrementar a transparência pública e permitir o acompanhamento e a monitorização, inclusive em tempo real, das ações governamentais e da destinação dada aos recursos públicos.

Se acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988, o poder local no Brasil está organizado em circunscrições territoriais municipais com autonomia administrativa, governamental e organizativa. Os municípios têm um desenho institucional assente em duas instâncias de poder democraticamente eleitas: um Poder Executivo, exercido pelo Prefeito e um Poder Legislativo, sediado na Câmara Municipal. A Câmara Municipal é um órgão legislativo, deliberativo e fiscalizador do Poder Executivo. É sua competência assegurar uma boa gestão da fazenda pública, razão pela qual, os portais de transparência previstos no artigo 8º. § 4º da Lei de Acesso à Informação estarem alojados junto desse órgão.

Embora já haja todo um acervo jurídico no país tornando obrigatória a publicidade das ações governamentais em *sites* eletrônicos na internet, é importante verificar se as informações disponibilizadas são de fácil acesso ao cidadão comum; se podemos fazer *downloads* de informações e relatórios (*acessibilidade*); se há facilidade de interação com o ambiente virtual (*interação*); se as publicações estão atualizadas e diversos outros parâmetros que serão elencados no desenrolar deste trabalho.

Diante do contexto supramencionado, tendo em vista a imposição legal de mecanismos de transparência, que podem potencializar uma gestão pública mais responsável, deseja-se fazer uma análise direta e sistemática das informações divulgadas nos portais da transparência dos poderes legislativos dos municípios paraibanos delimitados como amostra, haja vista que até a presente data, existem poucos estudos científicos voltados à análise das informações divulgadas por este Poder. Em via de regra, os poucos estudos existentes¹ que verificam o índice de transpa-

rência, através da disponibilização de informações *online*, tendem a focar nos órgãos do Poder Executivo municipal e não nos órgãos do Poder Legislativo municipal, e por considerar ser um assunto de suma importância na conjuntura econômico-financeira que o país está a atravessar desde meados de 2018.

Esta pesquisa tem por objetivo a construção de um índice composto para aferir o grau de transparência na gestão municipal através de uma análise dos itens de informação disponibilizados aos cidadãos nos portais das Câmaras Municipais, baseado na metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011). A agregação de um conjunto de diferentes indicadores num único indicador, permite-nos aferir de forma simples, rápida e comparativa variações de um determinado conceito ou tema – a transparência na gestão municipal – num determinado período, ou, como é o caso neste estudo exploratório, entre os municípios de um determinado Estado brasileiro. Numa primeira fase, será desenvolvido um modelo de construção do índice, alicerçado na literatura internacional de referência e nos normativos legais em vigor. Numa segunda fase, será analisado o resultado da aplicação do índice de transparência aos portais da transparência do Poder Legislativo dos municípios mais representativos do Estado da Paraíba. Serão atribuídos pontos a cada um dos quatro subconjuntos de indicadores contidos nos parâmetros do índice: conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade. Após calculado o índice da transparência para cada *site* de Câmara Municipal, será elaborado um *ranking* destes portais, em ordem decrescente.

A presente dissertação está organizada em cinco partes. Após esta breve introdução, segue-se uma discussão do referencial teórico geral, com enfoque nos conceitos de Estado e Administração Pública e na relevância da transparência para os novos modelos de gestão pública e específico ao desenvolvimento do índice de transparência. Em seguida, discorre-se sobre os procedimentos metodológicos adotados para a construção do índice de transparência, nomeadamente: a seleção de quatro subcomponentes, a definição de indicadores para cada uma dessas subcomponentes, os respectivos pesos atribuídos a cada indicador e a técnica de agregação usada para criar o índice composto final. Posteriormente, apresenta-se a delimitação da amostra onde será testado o índice de transparência e procede-se à análise dos resultados da aplicação do índice aos sites institucionais das Câmaras Municipais. Conclui-se o estudo com um conjunto de considerações finais sobre os resultados encontrados, sobre as vantagens e limitações do índice proposto, e sobre algumas possíveis explicações para a variação do índice observada nos 18 municípios do Estado da Paraíba e sugerem-se algumas futuras linhas de pesquisa.

No que concerne ao impacto do estudo, a pesquisa visa contribuir para melhoramentos nos *sites* eletrônicos e portais da transparência estudados com o propósito de facilitar a acessibilidade ao cidadão e o efetivo controle social.

¹ SOUSA, de Luís e José Miguel DUARTE. O Índice de Transparência Municipal enquanto ferramenta de *benchmarking*: o caso do município de Estarreja no contexto da CIM-Ria. Jan/2017; SILVA, M. S. e José Washington de F. DINIZ FILHO. O Comportamento do Índice de Transparência na Gestão Fiscal nos Três Poderes do Governo Federal. Publicado na RAGC, v.7, n. 29, p. 138-153/2019

CAPÍTULO 1 – TIPOS DE ESTADO E MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

A evolução da Administração Pública está intimamente ligada à reforma e evolução do Estado, podendo dizer-se que é do modelo de Estado que decorre o modelo de Administração (Mozzicafreddo, 2001)

O Estado deve ser entendido como um conjunto de pessoas que não dispõem de interesses próprios, objetivando satisfazer à necessidade coletiva da sociedade. Maluf (2018) o define como "órgão executor da soberania nacional". Para Cruz (2002), a soberania significa o poder de mando em última instância numa sociedade política, racionalizando juridicamente o poder de força ou coerção em poder legítimo.

O Estado compõe-se por três elementos: território (espaço geográfico a atuar), população (sociedade) e governo (utiliza o poder soberano).

Alguns autores alargaram seu entendimento acerca da composição do Estado e incluíram o poder soberano como quarto elemento, tendo em vista sua grande relevância na composição do Estado. O poder soberano é o poder máximo, que não pode ser contestado (Maluf, 2018).

Ao longo da História, o Estado passou por diversas mudanças. No Estado Absolutista, a administração pública servia aos anseios da monarquia e não ao interesse coletivo. O controle se fundava na necessidade de satisfação dos monarcas e na fiscalização da cobrança de impostos. No século XIX, surgiu o Estado liberal, abstencionista, com uma administração pública extremamente burocrática. Em meados dos anos 50, veio o Estado social ou providência, com uma democracia intervencionista, e uma administração pública burocrática e prestadora de serviços à coletividade. Entretanto, como não houve a previsibilidade orçamentária de custeio para tais rubricas sociais, decaiu e fez surgir o Estado neoliberal ou regulador a partir dos anos 80, que objetivava uma administração pública voltada aos princípios da eficiência e eficácia.

A Administração Pública foi definida por Di Pietro (2012:50) como "conjunto de entes que exercem a atividade administrativa, que compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, para a satisfação das necessidades públicas." É todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços com o fim de atender ao interesse da coletividade.

1.1. Tipos de Estado: Estado Absolutista, Estado Liberal e Estado de Direito

Ao longo da História da humanidade, testemunhou-se vários modelos de Estado, dentre eles o absolutista, o liberal, o totalitário, o social e, o mais atual, o regulador. E, tais modelos de Estado determinaram os modelos de gestão pública nas administrações dos países que se viam diante de iminentes processos de reformas como meio de se adequarem às contínuas mudanças ocorridas no contexto global, as quais foram evoluindo com o passar do tempo. De acordo com o modelo de Estado adotado, integrou-se um modelo de gestão correspondente, e assim, na tentativa de aprimoramento da Administração Pública, surgiram os modelos burocrático, Teoria da Escolha Pública, *New Public Management*, *New Public Service* e *Public Governance*.

No Estado Absolutista, o poder era centralizado e concentrado, não existia controle dos atos do governo e nem responsabilização do Estado. A Administração Pública e seus funcionários (servos) eram subordinados e serviam aos anseios do Rei. Os reis decretavam as leis, decidiam os problemas jurídicos, escolhiam o valor dos tributos a serem cobrados à população e controlavam as forças nacionais. Não havia uma Constituição escrita que pudesse contestar a vontade e as ações deles, acima do rei só existia Deus, já que em um Estado Absolutista o rei era considerado como o escolhido do Divino para governar o povo.

Tais afirmações foram reconhecidas por Canotilho em 1995, “o Estado não comete faltas, o Rei não pode errar, o Estado não está sujeito a responsabilidade por danos” e, mais recentemente, na arguição de Roberto Romano (2012): “quando Dom João veio para o Brasil, trouxe em seus navios a recusa da *accountability* [conceito que se refere à prestação de contas]. Não por acaso, o primeiro fruto eficaz deste veto, a Constituição Imperial de 1824, proclama a irresponsabilidade do chefe de Estado e afasta a transparência e a plena soberania popular. Somos um Estado que nasce contra as revoluções modernas, sob molde absolutista”.

O absolutismo monárquico prevaleceu em grande parte da Europa Ocidental no século XVI, e se expandiu nos séculos XVII e XVIII.

No final do século XVIII, como oposição ao Estado Absolutista surgiu o Estado Liberal, com a conquista do poder pela burguesia, que passou a ter direito à propriedade, à liberdade e à igualdade. E, com o surgimento destas convicções democráticas, derrubou-se a ideologia anterior de que o poder do Estado viria de Deus e, por isso, era ilimitado, passando-se a acreditar no poder emanado do povo e limitado pelas leis.

A partir daí, houve uma mudança de padrão, pois a administração pública e o Estado não serviriam mais ao Rei e sim ao povo, ao interesse público. Sobreveio o Estado Liberal que

adotou a burocracia como modelo de gestão na administração pública, que passou a valorizar sua independência em relação à política, agindo com imparcialidade para consecução da máxima eficiência em prol do interesse público.

O Estado liberal, apoiado nos fundamentos da propriedade, da liberdade e da igualdade, mostrou-se inadequado para a solução dos problemas da sociedade. O Estado, ao tratar todos de forma igual, mantendo-se isento, aumentou as desigualdades sociais, beneficiando as classes economicamente dominantes e deixando multidões na miséria.

Esse aumento da pobreza e das discrepâncias sociais foi o gatilho para o surgimento do Estado de Direito social ou Estado de Direito providência no início do século XX na Europa. Entretanto, o Estado de Direito só começou a ganhar força a partir da década de 30 com o *new deal*, nos Estados Unidos da América e com o final da II Guerra Mundial, nos países ocidentais envolvidos. (Silva, 1997)

Em resposta às consequências deixadas pelo Estado liberal, miséria e desigualdade social, o Estado de Direito tentou responder às questões sociais e equalizar o capital e o trabalho.

O Estado de Direito tinha suas atividades determinadas e limitadas pelo direito, com princípios e valores materiais razoáveis para uma ordem humana de justiça e paz. Tal Estado de Direito alicerçou-se progressivamente na Europa Ocidental e no continente americano. Na Inglaterra, por meio do *rule of law*; na França, através do *État Légal*; nos Estados Unidos, com o Estado Constitucional e na Alemanha, com o Estado de Direito. Canotilho (1999) descreveu as características do Estado de Direito:

- a) governo baseado em leis gerais e racionais, não na vontade de um homem;
- b) divisão de poderes;
- c) reconhecimento de liberdades e garantias individuais;
- d) segurança individual e coletiva;
- e) igualdade entre os cidadãos;
- f) pluralismo político;
- g) princípios da responsabilidade e controle

O Estado de Direito subdividiu-se em Estado Social ou Providência e Estado Regulador. Foi considerado um Estado protetor (social ou providência) e regulador (NPM), que harmonizava o crescimento econômico com políticas sociais, e ainda, a democracia e o capitalismo, objetivando garantir a satisfação das necessidades dos cidadãos relacionadas com o trabalho, educação, saúde, proteção contra doença e desemprego. (Silva, 1997)

Entretanto, com o alargamento das funções sociais e o crescimento da burocracia, apareceram as disfunções da burocracia, que no Estado liberal ainda não tinham sido tão evidentes. Além das disfunções burocráticas, a velocidade das mudanças trazidas pela globalização, e o surgimento dos sistemas de tecnologia da informação interligados pela rede mundial de computadores, fez com que o modelo burocrático adotado se tornasse incompatível com um modelo onde os processos eram rígidos e estandardizados. Pereira (1996) afirmou que a burocracia se revelou “cara, lenta, auto-referida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. (Pereira, 1996; Ferraz, s.d.)

Esse aumento nas funções do Estado tornou a administração pública cada vez mais complexa e trouxe diminuição na sua eficiência, principalmente em relação à morosidade dos processos e à legitimidade do modelo burocrático, pois a administração pública tentou garantir certa autonomia em relação às diretivas governamentais, que acarretaram desvios nos objetivos traçados pelas políticas sociais.

O Estado, então, reduziu seu tamanho e escopo de atuação, através das privatizações e da descentralização das atividades, permanecendo com o governo apenas as atividades essenciais e exclusivas, deixando a cargo do setor privado e do terceiro setor, por meio de transferência, a satisfação das necessidades da sociedade (Motta, 2013). Com relação ao modelo de gestão, focou no cidadão, que foi tratado como cliente, focou no gestor, ao proporcionar maior autonomia e flexibilidade e focou nos resultados e desempenho. (Motta, 2013)

1.2 Modelos de Gestão Pública

1.2.1 Modelo Burocrático

O modelo burocrático faz parte da Administração Tradicional, cujos fundamentos são a organização científica do trabalho (Taylor) e a separação entre política e administração (Wilson), o qual tenta uma justificativa mais perfeita sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Pública (Rocha, 2001).

É uma configuração da organização humana fundamentada na racionalidade, legalidade e impessoalidade, para garantir a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos.

De acordo com Chiavenato (1995), a burocracia possui as seguintes características:

- é uma organização embasada por normas e regulamentos escritos;
- há uma estrutura hierárquica e impessoalidade nas relações;

- formalidade nas comunicações, documentação escrita, com formulários e rotina;
- recrutamento por concurso público, mérito e competência técnica;
- profissionalização dos funcionários;
- especialização da administração com nítida separação entre propriedade e administração;
- rotinas e procedimentos estandardizados; e
- total previsibilidade de funcionamento.

A caracterização de Chiavenato (1995) mostrou explicitamente evidências do uso de procedimentos transparentes no modelo burocrático da administração pública à época, através da utilização de normas e regulamentos escritos, da formalidade nas comunicações, no uso de formulários e rotinas padronizados, etc.

Max Weber analisou a burocracia no contexto de regras e normas como condição indispensável para a racionalidade legal, econômica e técnica da sociedade moderna, onde o interesse público era definido politicamente e levado à lei. Weber acreditava que as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores e alicerçadas em seis princípios:

- áreas de jurisdição: autoridade provém de uma organização hierárquica e deriva unicamente de leis e regulamentos;
- níveis ou hierarquias: supervisão dos níveis mais altos sobre os mais baixos;
- gestão baseada em documentos escritos (evidência transparência);
- repartição do trabalho e especialização;
- trabalho a tempo integral;
- gestão obedece a regras gerais.

Mas, não funcionou conforme desenhado por Weber! Embora tenha sido bem estruturado e caracterizado formalmente, de acordo com Merton (1957), o modelo de Weber apresentou diversas disfunções, quais sejam: internalização das normas; excesso de formalismo e de papel; resistência à mudança; despersonalização e categorização do relacionamento; superconformidade; exteriorização de sinais de autoridade; dificuldades com clientes e conflitos com o público.

Para Chiavenato (1995), o modelo foi extremamente racional, e se achou capaz de prever o comportamento humano e assegurar um desempenho padronizado, por isso gerou as distorções supramencionadas, pois não levou em consideração a organização informal e as diferenças interpessoais que alteraram os respectivos desempenhos.

No entanto, o modelo burocrático, apesar de disfunções, dilemas e problemas estruturais, trouxe inúmeros benefícios ao Estado Liberal, tais como a profissionalização, sepa-

ração entre público e privado e redução do patrimonialismo.

Constatações de Cepik e Canabarro (2014:21) mostraram que “o modelo burocrático de administração serviu tanto aos Estados liberais, ainda não democráticos, do século XIX, como ao Estado liberal-democrático. No século XX, foi adotado pelo Estado de Bem-Estar Social, keynesiano, o qual desempenhou o papel não apenas de produtor de um grande leque de serviços públicos, mas também de regulador e protetor da economia nacional”.

Este modelo almejava uma Administração Pública profissionalizada, sem nepotismo, sem corrupção e favorecimentos, onde todos deveriam ser tratados igualitariamente, pois os burocratas trabalhavam seguindo regras para alcançarem os objetivos da organização e trazerem benefícios à Administração Pública.

Segundo Robert Merton (1957), a burocracia “é um processo conservador e avesso a inovações. Surgiu num século que precisava de um sistema/modelo deste tipo, mas declinou devido às novas e diferentes condições das sociedades modernas.” Para Alves (2000), “a burocracia, nos dias atuais, tem uma conotação muito negativa e, por isso, as sociedades modernas tentam mudar de modelo administrativo para conseguir contornar as disfunções burocráticas.”

E, tendo em vista o desejo de mudança, visando substituir estruturas rígidas, paralisadas e altamente centralizadas, com práticas repetitivas e métodos ultrapassados, partiu-se para um novo modelo organizacional: a teoria da escolha pública, que antecedeu o NPM.

1.2.2- Teoria da Escolha Pública, *Public Choice*

A teoria da escolha pública foi um modelo elaborado por Anthony Downs e baseava-se nos seguintes pressupostos:

- indivíduos são auto-interessados, ou seja, possuem suas próprias preferências;
- indivíduos são racionais, capazes de ordenar alternativas;
- indivíduos adotam estratégias de maximização, ou seja, os mais altos benefícios para si.

De acordo com a Teoria da Escolha Pública – *Public Choice*, os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. Disto decorre que a meta última dos políticos é se apoderar do aparelho do Estado através do processo eleitoral. Assim, ainda que em certas ocasiões os governantes atendam ao interesse público, este é simplesmente um meio de realizar seus objetivos pessoais (ganhar as eleições), nunca um fim em si mesmo (Downs, 1957: 28-29).

Esta teoria valorizava a centralização, coordenação e o controle e fez com que funcionários e dirigentes agissem de acordo com seus próprios interesses e não pelos interesses da coletividade.

Foi estruturado sob a égide das seguintes características centrais: estruturas executivas politizadas; centralização da autoridade no político; gestão corporativa estratégica; aumento do controle dos gastos com pessoal combinado com a expansão dos cargos de confiança e redução dos níveis hierárquicos para subordinar o aparelho burocrático às diretrizes políticas do governo eleito.

Os elementos desta teoria foram fundamentados em três fatores:

→individualismo;

→subjetivismo;

→contratualismo

Os pressupostos supramencionados mostraram que a tomada de decisões políticas ocorre segundo um conjunto de regras tomadas por representantes eleitos e que as motivações políticas dos gestores se resumem à premissa de que os mesmos tomam decisões que possibilitam a maximização da sua probabilidade de reeleição. (Cruz, 2010)

Esta teoria, embora tenha sido muito utilizada internacionalmente, foi subutilizada no Brasil.

Dentro do quadro teórico da escolha pública, na medida em que a política é igualada à corrupção e ao desperdício, não pode existir alternativa factível à "jaula de ferro" da burocracia e seu governo de especialistas. Esta perspectiva legitima a retórica da eficiência como um fim em si mesma e o ataque sistemático à "irracionalidade" do jogo democrático. É neste sentido que a ideologia dos mercados auto-reguláveis pretendida pela escolha pública encontra par não na defesa das históricas tradições da democracia liberal, mas no racionalismo tecnocrático presente em velhas e novas teorias reacionárias. (André Borges, 2001)

1.2.3 – New Public Management – NPM

Com o intuito de superar as dificuldades reveladas pelo modelo burocrático e pela teoria da escolha pública surgiram modelos alternativos na Administração Pública, como por exemplo, a NPM - nova gestão pública, que no Brasil, particularmente, recebeu a nomenclatura de Administração Pública Gerencial.

A NPM foi considerada a bandeira da globalização da gestão pública nos anos 90. König's (1997) a resumiu como uma mistura popularizada de teorias de gestão, motivação empresarial, psicologia e economia neoliberal.

A NPM edificou sua base nos valores da eficiência, eficácia e efetividade (Secchi, 2009), provenientes do mercado privado.

De acordo com Hood (1996) apud Ferraz (s.d.), suas principais características são:

- estilo e prática de gestão privada;
- competição entre agências no setor público;
- disciplina no uso de recursos (controle de custos);
- ênfase nos resultados e controle de outputs;
- standards* específicos e avaliação de desempenho;
- divisão de unidades; e
- gestão profissional.

Este modelo prezou pela desregulação, descentralização e delegação. Nele, as soluções encontradas pelos gestores agradavam aos políticos, pois estes podiam culpar determinados grupos profissionais pelos respectivos maus desempenhos, ao mesmo tempo, agradavam aos profissionais, uma vez que impuseram valores e interesses profissionais e atribuíam a culpa aos políticos pelo mau funcionamento.

Utilizou mecanismos de mercado, como a concorrência, preço, competitividade entre produtos e produtores; formaram-se parcerias público-privadas e novos estilos de liderança nas instituições. Valorizou a eficiência na gestão pública em detrimento da crise do Estado Previdência.

Segundo (Motta, 2013), este modelo introduziu uma lógica mercadológica, onde o Estado se reduziu através das privatizações e descentralizações de atividades para o setor privado e o terceiro setor, deixando para o Estado apenas atividades exclusivas e essenciais. Teve foco no cidadão/cliente, no gestor autônomo e flexível e nos resultados e desempenho. O Estado passou de prestador e produtor a regulador.

Este modelo foi bem aceito, mas nos anos 2000 surgiram críticas relacionadas à dificuldade de controle das estruturas outrora descentralizadas, gerando a necessidade da criação de regras burocráticas e níveis hierárquicos, uma vez que não se conseguiu melhorar a eficiência nem a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. (Ferraz, s.d.; Motta, 2013).

As críticas ao modelo, somadas ao endividamento público que não parava de crescer, contribuíram para o surgimento, de acordo com Ferraz (s.d.) de “novas sugestões de organiza-

ções administrativas alternativas que salientam as necessidades dos governos legitimamente eleitos retomarem o controlo e coordenação das instituições públicas que gozam de alguma autonomia, de modo que os gastos financeiros sejam sujeitos a uma tutela mais estrita”.

Surgiu, então, a PG, *Public Governance*, governança pública. As características mercadológicas da NPM fizeram a administração pública caminhar em direção ao modelo de governança. O termo “*governance*” proveio da língua inglesa e foi apresentado ao meio corporativo nos anos de 1970, quando as empresas introduziram práticas de monitoramento, controlo e divulgação de informações, dando origem à governança corporativa (IBGC, 2016). A governança foi estruturada em princípios que buscavam aumentar a efetividade do controlo pelos *stakeholders* da organização (conselhos de administração, sócios, dirigentes, órgãos fiscalizados e demais atores interessados) (OECD, 2004), representando uma estrutura de poder e influência sobre as decisões da organização (Luciano & Macadar, 2016).

Na Administração Pública, a governança passou a ser chamada de *Public Governance*, governança pública, e teve como escopo melhorar a eficiência e trazer crescimento econômico baseado nos princípios da transparência, equidade e *Accountability*. Secchi (2009) a definiu como uma retomada da política na administração pública, reforçando a participação social nas deliberações da gestão e permitindo aos atores influenciarem no processo de produção de políticas públicas.

A governança pública centrava-se na avaliação de desempenho das ações do governo, onde seus atores eram responsáveis pelo controlo e pela intervenção no Estado. Atualmente, demonstra a responsabilidade do Estado em prestar contas à sociedade, atuando com transparência e proporcionando a todos os envolvidos, sejam eles públicos ou privados, a participação nos processos decisórios no exercício do controle social e da *accountability* (González de Gómez, 2002, p. 35).

1.2.4 New Public Service NPS:

O *New Public Service* - o Novo Serviço Público - fundamenta-se na ideia de que a melhor maneira de compreender o comportamento humano é admitir que o governo e os outros atores tomam decisões e empreendem ações com base em seu próprio auto interesse. Sendo assim, o papel do governo é liberar as forças de mercado de forma a facilitar a decisão individual e a obter eficiência. Os cidadãos são vistos como consumidores e os problemas são tratados com o

emprego de incentivos. Espera-se que os servidores públicos sejam empreendedores de risco que realizam os melhores negócios e reduzam custos (Denhardt, 2008).

Ainda para Denhardt (2008) em contraste, o Novo Serviço Público sustenta que a administração pública deva ter a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções.

Denhardt & Denhardt (2006) argumentaram que "teóricos de cidadania, comunidade e sociedade civil, organizações humanitárias e administradores públicos pós-modernos ajudaram a estabelecer um clima onde faz sentido falar sobre o novo serviço público." E, embora saibamos que existem pontos de vista diferentes, também há similaridades que distinguem o grupo de ideias que formam o *New Public Service*, vejamos:

→servir em vez de orientar: uma importante função do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e encontrar seus interesses compartilhados, em vez de tentar controlar ou dirigir a sociedade em novas direções;

→o interesse público é o objetivo, não o sub-produto. Administradores públicos devem contribuir para construir uma noção de interesse público coletiva e compartilhada. O objetivo não é encontrar soluções rápidas orientadas por escolhas individuais. Melhor, é a criação de interesses e responsabilidades compartilhados;

→pensar estrategicamente, agir democraticamente. Políticas e programas para necessidades públicas podem ser mais efetivos e responsavelmente alcançáveis através de esforços coletivos e processos colaborativos;

→servir ao cidadão, não ao cliente. O interesse público resulta do diálogo sobre valores compartilhados, em vez da agregação de interesses individuais. Portanto, servidores públicos não respondem meramente a demandas dos clientes, mas focam em construir relações de confiança e colaboração com e entre cidadãos;

→prestação de contas e responsabilidade não é simples. Servidores públicos devem estar atentos a mais do que mercados, eles devem estar atentos a leis estatutárias e constitucionais, valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos;

→valorizar pessoas, não apenas produtividade. Organizações públicas em rede têm maior probabilidade de sucesso, se elas forem operadas através de processos de colaboração e liderança compartilhada baseada no respeito pelas pessoas;

→valores de cidadania e serviços públicos acima do empreendedorismo.

O interesse público terá melhor alcance quando servidores públicos e cidadãos estejam comprometidos em fazer contribuições significativas à sociedade, em vez de gestores empreendedores agindo como se o dinheiro público fosse deles.

Foi um movimento construído sobre o trabalho em comunidade, cidadania democrática com a sociedade civil e as organizações humanitárias. O Estado tinha a função de incentivar a cidadania e o terceiro setor, através da formação de parcerias para atender as necessidades e *outcomes*. Baseou-se em explorações teóricas e inovações práticas, resultando num modelo flexível, horizontal, aberto e em rede, porém, ainda normativo quando comparado com outros modelos.

1.3. A Crescente Importância da Transparência na Gestão Pública

Como esclareceu Hood (2006), nem a palavra nem a doutrina da transparência são invenções do século XX. Suas origens remetem, no mínimo, aos tempos de *Rousseau*, *Bentham* e dos revolucionários franceses, mesmo sendo difícil de identificar, nos dias atuais, qualquer linha de continuidade institucional daquele tempo.

No modelo burocrático, evidenciou-se o excesso de normas, regulamentos, rotinas e documentação escrita, todos voltados ao cumprimento da lei, ratificando a existência de atos transparentes, uma vez que as leis e regulamentos tinham que ser publicados em jornais oficiais e de grande circulação e que toda documentação poderia ser rastreada e identificada, pois continham a aposição da assinatura dos servidores públicos. Salienta-se ainda a existência de estatuto dos funcionários e o plano de carreiras, que regulamentavam e divulgavam os direitos/deveres e o escalonamento dos cargos, respectivamente, para alcance de todos quantos se interessassem.

Para asseverar a presença da transparência no modelo burocrático, esta passou a ser entendida como “a disponibilização de informações para o público geral e clareza sobre regras, regulamentos e decisões governamentais” (Hood, 2006: 4, *tradução livre da autora*). Hoje em dia, o conceito de transparência na governança das organizações, nos governos e pela sociedade civil é entendido de forma mais ampla como forma de prestação de contas, responsabilização e de atrair a confiabilidade do público em geral.

Desde meados do século passado, com a contínua modernização dos Estados e suas

respectivas aberturas devido à globalização, o cenário mundial tornou-se altamente dinâmico e competitivo para as organizações públicas e privadas, passando a ter valor primordial na realização de suas ações a agilidade, inovação, **transparência**, efetividade e a incorporação de políticas públicas direcionadas a melhorar o controle do erário, como forma de reacender a confiança e a legitimidade da sociedade e dos mercados.

Nas décadas de 80 e 90, com o surgimento do *New Public Management*, que trouxe descentralização, delegação e desregulação, o tamanho do Estado foi reduzido devido às privatizações e às contratações tanto na Europa quanto nos Estados Unidos da América. E, para o Brasil, não foi diferente. A reforma administrativa de 1995 buscava eficiência nos setores públicos e diminuiu o tamanho do Estado através da transferência de funções de saúde, educação e cultura para ONGs, OSCIP, organizações sociais autônomas e diversos outros setores privados. Foram firmados contratos público-privados como consequência do processo de democratização pelo qual o país estava a atravessar. O Estado deixou de ser o ator principal na realização e produção de serviços e bens públicos para atender às demandas da sociedade, transferindo algumas de suas funções sociais e econômicas ao setor privado. E, para que a relação Estado/sociedade civil se tornasse cada vez mais democrática, surgiram novos mecanismos de transparência pública para facilitar o acesso às informações públicas através do controle social.

Neste período, a transparência foi vista, principalmente, como uma ferramenta para as partes interessadas monitorarem o trabalho interno das organizações, prevenindo corrupção e garantindo o devido processo (Grimmelikhuijsen e Meijer, 2014; Hood e Held, 2006; Meijer, 2012). Nesta definição de transparência, a organização é vista como um agente passivo fornecendo informações para as partes externas escrutiná-las. Mas, a transparência pode ser vista como uma ferramenta para as organizações públicas ativamente colaborarem com os atores externos. Este comportamento da transparência reflete abordagens alternativas de gestão pública, como a nova governança pública, a inovação colaborativa e a gestão do valor público (Moore, 1995; Sorensen e Torfing, 2012; Talbot, 2010).

Com a intensificação da globalização em finais da década de 90 e início do milénio, dá-se uma nova vaga de modernização do aparelho do Estado. O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação, acelerou a modernização da administração, a desmaterialização dos processos burocráticos e um maior compartilhamento de informações, a transparência ganhou maior relevância na gestão pública. A administração pareceu ser mais ativa e com maior visibilidade e alcance ao cidadão comum. Existiram tentativas incipientes de

divulgação das contas públicas para que se pudesse controlar os *outputs* e obter um melhor disciplinamento do uso dos recursos.

Com a transição entre o NPM e o NPS, no contexto histórico do final dos anos 90 e início dos anos 2000, a transparência pública passou a ter destaque mundial como ferramenta de compartilhamento de informações de interesse público, controle social e combate à corrupção.

A necessidade de dar transparência, ou melhor, visibilidade surgiu como reflexo de uma conjuntura internacional mais exigente e do contínuo processo de modernização pelo qual as administrações públicas vêm atravessando, onde a relação entre governo e sociedade também passou por diversas transformações. A sociedade civil quando munida de tecnologias informacionais ligadas em redes através da internet (Sociedade da Informação) almeja cada vez mais trocar informações atualizadas e saber o destino dado aos impostos pagos ao Poder Público, uma vez que, com a referida globalização, aumentou sobremaneira o grau de desconfiança da sociedade perante os políticos.

A publicação das informações e o efetivo acesso a estas informações permitem o monitoramento dos investimentos públicos pela sociedade e geram um fenômeno caracterizado por autoalimentação: a informação disponibilizada para a sociedade produz uma demanda por informação adicional e obriga os governos a divulgarem mais conteúdo com melhor qualidade (Abramo, n.d).

O Banco Mundial declarou que essa transformação nas relações entre o governo e seu público externo pode trazer diversos benefícios, tais como: aumento da transparência, redução da corrupção, conveniência ao público externo e redução de custos para a administração. Parte da sociedade não está apenas interessada em eleger políticos, mas participar da gestão e ser informada das ações de seus representantes.

A transparência pública surge então como uma ferramenta de fomento à democracia e à boa governança, pois possibilita aos cidadãos acompanhar as ações de seus representantes, diminuindo a assimetria de informação. Bobbio (1984:101), inclusive, aponta o acesso à informação como uma das diferenças entre a democracia e a autocracia: “existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de Estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhes permitem uma extensão indébita.”

Para (VIEIRA, 2012): “a transparência dos atos governamentais é fator decisivo para o

controle social e o exercício da democracia. A disponibilização de informações confiáveis se configura num ponto essencial para que exista a participação do cidadão, sendo um elemento necessário para a democracia.”

A transparência tem o poder de proporcionar o controle das pessoas sobre os agentes políticos, tornando os cidadãos os verdadeiros titulares do poder político. Viabiliza a participação política da sociedade no processo decisório, permitindo a *accountability* de agentes públicos pelos cidadãos (Fox, 2015). Por meio da transparência, pressupõe-se a possibilidade do exercício da *accountability* por todos os atores envolvidos na gestão pública. Embora ainda não haja um consenso acerca da tradução do termo *accountability* para o português, o que se pode afirmar em relação ao pensamento de diversos autores é que converge na necessidade de prestação de contas de um agente delegado, que pode ser um político ou um servidor público, sobre seus atos, podendo ele ser punido em caso de desconformidade com o estabelecido pelo poder delegante (povo). Schedler (1999) sustenta que logo após o recebimento do poder pelo agente delegado, faz-se mister controlá-lo. Daí, o conceito de *accountability* remeter a um ciclo de poder, delegação, responsabilidade, prestação de contas e possibilidade de punição em caso de má conduta. Para Seccher (2009), a *accountability* “é a congruência dos conceitos de responsabilização, transparência e controle.”

Neste sentido, a transparência pública é entendida como uma condição essencial para uma boa *accountability*, tendo em vista que caso as informações fossem ocultadas da sociedade, seria muito difícil fazer o acompanhamento da gestão e prestar contas. Bruno Speck (2002:5) afirma que “frequentemente, a transparência é uma arma simples e mais eficiente para evitar arranjos antes tolerados sob o véu da desinformação.” Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta de um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem a criação de valor. (IBGC, 2009:19).

A transparência tornou-se a peça chave no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Os gestores públicos devem constantemente informar e sensibilizar as partes interessadas, indo além da obrigação legal de apenas divulgar informações, mas também possuindo plataforma preparada (e-SIC) para o recebimento de possíveis solicitações, consultas

e questionamentos *online*. A transparência transformou-se numa ferramenta essencial de colaboração com as partes interessadas, ao invés de ser vista apenas como uma ferramenta de monitorização da gestão pública.

Esta crescente relevância da transparência na nova gestão pública possui tantos apoiantes quanto críticos na literatura existente. Os proponentes elogiam o papel da transparência e do acesso à informação para garantir o escrutínio e participação dos cidadãos e a maior prestação de contas e responsabilização política dos decisores, o que por sua vez contribui para mitigar os riscos de corrupção, clientelismo e ineficiência na gestão pública. A disponibilização de informação nos *sites* oficiais dos organismos públicos possibilitam uma maior participação popular e, conseqüentemente, mais ações de controle, que podem evidenciar instâncias de má gestão ou de mau desempenho, tais como, a demora no atendimento de demandas por parte dos funcionários, a falta de celeridade processual, o distanciamento das políticas públicas previamente planejadas dos anseios das populações ou até desvios dos recursos e desrespeito à legislação em vigor.

Não obstante os benefícios que possam advir de uma maior abertura dos processos administrativos e de um maior acesso à informação, o grau de transparência nos processos de decisão, em muitos países, ainda não atende às preocupações e expectativas dos cidadãos, alarmados com a resiliência da corrupção e insatisfeitos com a qualidade dos serviços públicos. De acordo com Michener e Bersch (2013): “uma nova onda de estudos começou a colocar a questão da qualidade das informações como ponto principal a ser explorado, posto que a falta de inteligibilidade, a difícil visualização e o engessamento da manipulação de dados trazido com alguns formatos se mostrou uma realidade constante”. Alguns autores chegam mesmo a argumentar que a maior abertura dos processos de decisão em contextos de assimetria de poder, tende a aumentar o poder de influência de determinados grupos de pressão em detrimento de outros menos capacitados. Uma maior disponibilização de informações, pode servir de fachada para uma administração menos transparente e afetar negativamente a legitimidade das instituições públicas (Welch & Wong, 2001).

No passado, empregavam-se os termos abertura e divulgação de informações como se os mesmos expressassem o mesmo significado do termo transparência. No entanto, hoje se sabe que o sentido denotado à transparência é bem mais amplo, pois além de incluir a abertura e a divulgação das informações por diversos meios, tanto físicos quanto virtuais, necessita-se da

veracidade e clareza destas informações, além de acessibilidade e inteligibilidade para as pessoas para as quais elas se destinam. A transparência deve proporcionar abertura a todas as ações e medidas que são tomadas pelo governo, deve criar confiança recíproca entre o governo e as partes interessadas através do provisionamento de informações precisas, claras e adequadas.

Os instrumentos de transparência não só devem garantir o direito de obter informação, mas devem criar os instrumentos de apoio para efetivar esse direito: a criação de bancos de dados, a desmaterialização dos processos, a disseminação de direitos e esclarecimentos sobre esses mesmos direitos, a disponibilização de formulários e de procedimentos de reclamação online, são medidas que ajudam a efetivar o direito de acesso à informação e a aproximar o cidadão da sua administração. Pollitt (2003) separa as formas de interação com o público em três: disponibilização de informação aos cidadãos, consulta aos cidadãos e interação participativa. E argumenta que para que as participações deem bons resultados é necessário dar alternativas ao público para escolha, uso de tecnologias, e participação majoritária.

As organizações públicas devem ser exemplos de locais democráticos para atingirem fins democráticos através de processos democráticos. Feldman e Khademian (2001) defendem o gerenciamento com a inclusão dos empregados nas decisões. Argumentam que tanto a gestão por processos (burocrática) quanto à gestão por resultados (NPM) são ineficientes, pois, num mundo complexo, os processos nem sempre atingem os resultados pré-definidos. Defendem que a autoridade e o controle devem ser exercidos através da participação (PDM) “*participative decision making*”, que trazem benefícios na produtividade e na satisfação do trabalho.

Para corroborar a importância global da transparência nos diversos modelos de gestão pelas quais a administração pública tem se deparado, citaremos o pronunciamento de Martus Tavares, no Fórum Internacional sobre Responsabilização no Setor Público, em 2001, disponível em www.planejamento.gov.br, em 31/10/2019:

“estudos mostram que a busca pela transparência e pela prestação de contas acerca da utilização dos recursos públicos à sociedade não é um fenômeno apenas brasileiro, mas de interesse global e contemporâneo, estimulado pela ONU, OEA e outras instituições multilaterais, uma vez que a insatisfação com a gestão pública aumentou bastante nas últimas décadas.”

De acordo com as características dos diversos modelos de gestão discutidos anteriormente, os autores concluíram que a transparência é uma característica mais evidente nos sistemas democráticos, flexíveis e voltados à satisfação dos interesses dos cidadãos e que, apesar dela estar inserida em todos os modelos de gestão administrativa supracitados, só nas últimas décadas é que tem conseguido efetividade no controlo da legitimidade dos atos praticados por burocratas, eleitos e concursados, na gestão da coisa pública, através da promoção de uma maior participação popular que ajuda na evidenciação dos atos de corrupção praticados.

A transparência e o acesso à informação são temas recorrentes no contexto internacional quando o assunto é o meio de prevenção ou combate à corrupção.

De acordo com Fredrik Eriksson (2007, p.64), especialista sueco em acesso à informação, ética, integridade no setor público, legislação sobre transparência e em medidas anticorrupção:

“Há uma forte relação entre a democracia e o acesso à informação, assim como entre a transparência e a ausência de corrupção. A transparência talvez seja um dos melhores caminhos para a prevenção do abuso de poder porque torna os ocupantes do poder conscientes do fato de que estão sendo vigiados e podem ser chamados para prestar contas de seus atos. Para que a democracia funcione adequadamente, o parlamento, a mídia e o público devem ter acesso pleno à informação acerca do que o executivo está fazendo.”

A falta de transparência pode aumentar os riscos para a informalidade nos processos e eventualmente corrupção (abuso de funções), porque os detentores dos cargos e os processos de decisão estão menos escrutinados. A probabilidade é que em contextos organizacionais mais transparentes haja mais escrutínio, uma maior exigência em relação aos detentores dos cargos e uma maior confiança nos atores e processos de decisão. A integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público em detrimento do privado (OCDE).

O governo da República Federativa do Brasil tem a obrigação legal de conduzir suas instituições na direção de buscar aprimorar seus mecanismos de transparência, por ser uma exigência da sociedade contemporânea, que não tolera mais desmandos, ineficiência e má aplicação do dinheiro público. Neste sentido, nos últimos anos foram criadas várias leis com o

intuito de ampliar o combate à corrupção, entre elas a Lei Complementar 135/2010, Lei da Ficha Limpa; a LAI e a Lei nº 12.846/2013, Lei anticorrupção empresarial. Estas leis demonstram que a pressão popular por medidas de combate à corrupção surtiu efeitos diante do Poder Legislativo, que fixou leis que abordaram a transparência dos atos públicos.

CAPÍTULO 2. CONSAGRAÇÃO E EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo discute-se a emergência da transparência enquanto direito fundamental, a sua consagração e evolução enquanto direito de acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro e a efetivação desse direito na gestão pública através da obrigatoriedade da publicidade das informações públicas, da criação de *sites* eletrônicos e da implementação de sistemas de controle público.

2.1. A transparência enquanto direito fundamental

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção estabelece no seu artigo 5º.1. que os Estados deverão desenvolver políticas que promovam a transparência, a obrigação de render contas e a participação da sociedade na gestão dos assuntos e bens públicos. Mais adiante no artigo 9º.2, sobre a contratação pública e gestão da fazenda pública dispõe especificamente que “Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública”. Estes princípios orientadores são operacionalizados através da consagração do direito de informação pública previsto no Artigo 10º da Convenção:

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

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

Transparência e o dever de render contas tornaram-se princípios operacionais-chave universalmente reconhecidos para a boa governança da administração pública. Para garantir efetivamente a transparência, as entidades públicas devem disponibilizar informações sobre a gestão da fazenda pública e torná-las acessíveis, inteligíveis e disseminadas entre a população.

Deste modo, o princípio da transparência é operacionalizado pelo direito de acesso à informação e apresenta-se como uma condição necessária ao bom governo e à confiabilidade dos cidadãos na sua administração. É precisamente nesse novo paradigma de gestão pública que a transparência e o acesso a informação de interesse público desempenham um papel fundamental. Contudo, não basta apenas disponibilizar informações para efetivar o princípio de transparência na gestão pública; as informações devem ser fidedignas; responsivas, isto é, focando nas informações mais solicitadas pela sociedade e em particular pelos grupos mais vulneráveis; apresentadas em linguagem clara; e de fácil acesso, aproveitando as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Por outras palavras, o direito à informação requer uma postura de abertura e proativa do Estado.

O direito de acesso à informação é assunto de destaque e sua importância tem sido ressaltada por acadêmicos, especialistas, pela mídia e pelos governos. No entanto, não é um tema novo, há leis com esse objetivo há mais de duzentos anos.

Segundo Mendel (2009), a história das leis de acesso à informação remonta à Suécia, que possui uma lei em vigor desde 1766. A Colômbia, desde 1888; os Estados Unidos, desde 1967; a Dinamarca e a Noruega, desde 1970; a França e os países baixos, em 1978; a Austrália, Canadá e Nova Zelândia, em 1982.

No tocante à América Latina, o país pioneiro na instituição de ferramentas de transparência foi a Colômbia, em 1888, com a criação de um código que possibilitou o acesso a documentos do governo. No entanto, o México, que teve sua legislação em vigência somente a partir de 2002, é considerado uma referência, em razão de ter criado mecanismos rápidos de acesso à informação, bem como por contar com a supervisão de órgão independente. A legislação mexicana predomina como uma das mais progressistas do mundo, CGU (2012).

Tendo em vista o contexto internacional relacionado à transparência pública, observou-se que a discussão sobre o direito de acesso à informação já foi objeto de diversas leis, recomendações e pactos ao redor do mundo em tempos pretéritos. E, segundo Riegner (2017), um dos mais importantes e antigos atos reconhecendo o direito à informação no plano internacional foi positivado no artigo 19 da declaração universal dos direitos humanos da ONU, em 1948, o qual foi um texto jurídico internacional que incluiu como garantia a todos o direito de buscar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, conforme abaixo lite-

almente transcrito:

“todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideais por qualquer meio de expressão”

O Conselho de Direitos Humanos da ONU foi além e adotou o entendimento da autonomia do direito à informação quando decidiu que o art. 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos abrangia o direito de requerer informações sem qualquer necessidade de provar interesse ou envolvimento pessoal com a informação requerida (ONU, 2011).

Além da declaração universal dos direitos humanos e do pacto internacional de direitos civis e políticos, várias diretrizes internacionais influenciaram as leis brasileiras. Neste estudo, citarei algumas, sem almejar esgotá-las, são elas: a convenção das Nações Unidas contra a corrupção (2004); a declaração de Atlanta (2008); a convenção do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos públicos (2009); o *Open Government*, de Barak Obama, e muitos outros.

2.2. A consagração e evolução do direito de acesso à informação no ordenamento jurídico brasileiro

Essas diretrizes enaltecem os valores da informação ao público, da participação da sociedade, da recomendação aos órgãos públicos que adotem medidas de divulgação sobre sua organização, funcionamento e informações primordiais, da obrigatoriedade aos Estados de promulgarem leis de acesso às informações, princípios de transparência, participação e colaboração, etc.

No entanto, no Brasil, só no final dos anos 80, após mais de duas décadas de regime militar (1964-1985), que a transparência passou a ser imperativo na administração pública através da promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as bases legais para um novo tipo de relacionamento entre o governo e os cidadãos.

Sendo assim, faz-se mister apresentar cronologicamente como se chegou até os tempos atuais em matéria de legislação sobre o acesso à informação no Brasil. Serão apresentados neste trabalho os principais artigos da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação, que são considerados os com-

ponentes normativos que alicerçaram a obrigatoriedade da publicação e transparência na Administração Pública brasileira. Note-se que a publicação e a transparência possuem conotações diferenciadas neste estudo. Enquanto a primeira é considerada o ato de divulgar informações à sociedade; a segunda, necessita da acessibilidade e do entendimento destas informações para serem consideradas transparentes.

No Brasil, conforme já mencionado, os mecanismos de informação pública são contemporâneos, só em 1988 com a CF passaram a figurar três mecanismos garantindo esse direito, quais sejam: artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, parágrafo terceiro, inciso II e artigo 216, parágrafo segundo.

Como resultado da redemocratização do país, em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, onde se anunciou o marco inicial da publicidade dos atos públicos como princípio constitucional da Administração Pública brasileira em todos os âmbitos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) e poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Isso quer dizer que todos os recursos públicos, sejam eles financeiros, humanos, patrimoniais ou de qualquer natureza devem estar disponibilizados em local de fácil acesso para que todos tenham conhecimento.

Assim discorre a CF/88:

Art. 5º, inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Vale a pena frisar que o inciso XXXIII do artigo 5º supramencionado só foi regulamentado pela Lei nº 11.111/2005, ou seja, houve uma lacuna de 17 anos entre a sua criação e a efetiva colocação em prática. Esta lei regulamentar teve vigência até a promulgação da Lei 12.527/11, Lei de Acesso à Informação, em 2011.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte...

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

.....

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Para melhor entender o princípio da publicidade, deve-se lembrar que a razão de ser da Administração Pública é toda externa, pois é do interesse de todo cidadão enquanto contribuinte, conhecer o que nela se passa, o que faz e o que possui. A Administração Pública não pode manejar interesses, poderes ou direitos pessoais seus, daí porque deve agir com absoluta transparência.

Mister se faz esclarecer que muitos autores não destacam a diferença entre publicidade/abertura e transparência, assim como entre acesso à informação e transparência e tratam-nos equivocadamente como sinônimos. Para Birkinshaw (2006:189-91), a publicidade é o ato de tornar pública a informação, concentrando-se nos processos que permitem aos cidadãos acompanhar as operações e atividades do trabalho do governo, e a transparência abrange a elaboração de leis e processos públicos, devendo ser disponibilizados da forma mais acessível quanto possível.

Rivera (2015) diferencia os termos direito de acesso à informação e transparência. O primeiro consiste num conjunto de normas jurídicas que permitem analisar os registros e órgãos públicos em posse dos órgãos estatais. É o direito que permite aos cidadãos pedir documento ao governo. Já a transparência seria um instrumento utilizado pelas organizações para publicar certo tipo de informação que considerem de interesse público.

Larsson (1998:40-2) estende-se mais no conceito da transparência, pois além de ter a informação acessível, ela tem que ter simplicidade e clareza e ser compreendida para que o cidadão seja capaz de entendê-la. Se as informações não forem compreendidas, não se alcança o objetivo da transparência.

Heald (2006:25) enfatiza a importância da relação triangular entre transparência, abertura e fiscalização. *The Nolan Committee* (1995, p.14) no Reino Unido formulou sete princípios para a vida pública: altruísmo, integridade, objetividade, prestação de contas, abertura, honestidade e liderança. Tais princípios são considerados atuais até hoje, no entanto, para a época contemporânea, é mais adequado substituir o termo abertura por transparência, uma vez que a mesma aumentou acentuadamente em importância como um princípio de política e desenho institucional nas últimas décadas.

Há muita literatura que comprova a participação do cidadão no acompanhamento de atos das organizações públicas. Pollitt (2003) separa as formas de interação com o público em três: disponibilização de informação aos cidadãos, consulta aos cidadãos e interação participativa. Para que as participações tragam bons resultados é necessário dar alternativas ao público para escolha, uso de tecnologias, e participação majoritária.

Constatou-se claramente que até o ano 2000, a legislação em vigor no Brasil só tratava da publicidade e da disponibilização das informações à sociedade. Até então, ainda se utilizava indistintamente o termo publicidade como sinônimo de transparência. No entanto, autores como Larsson, em 1998, e, mais tarde, Pollitt, Birkinshaw e Held identificaram em seus estudos que a transparência dos atos públicos é um mecanismo bem mais amplo que o princípio da publicidade que foi instituído em 1988 pela CF.

Não havia consenso internamente entre os membros do Poder Executivo, nem entre os parlamentares do Poder Legislativo, nem entre os órgãos responsáveis pela implementação da política de transparência na administração pública do país, pois além das divergências político-partidárias e das especificidades econômicas e sociais, verificou-se que a elaboração de uma legislação não é condição suficiente para a implementação de uma política de transparência no país, principalmente quando esta legislação não é unificada, como é o caso do Brasil, várias leis que abordam o mesmo teor.

Por isso, foi muito difícil e espaçado dar os passos seguintes no sentido de melhorar a

legislação pré-existente. Só em 04/05/2000, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000, houve um grande avanço no tocante à transparência pública no Brasil, implementou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº101/2000, que passou a obrigar os entes da federação a manterem transparência nos seus atos e dados públicos, conforme enunciado no parágrafo primeiro de seu artigo inicial:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A LRF consagrou a transparência da gestão como um mecanismo de controle social bem mais amplo e complexo que a publicação exigida na CF de 1988.

A transparência não apareceu na LRF na forma de conceito, mas sim como um mecanismo para que a sociedade pudesse tomar conhecimento das contas e ações governamentais. Este princípio é mais amplo que o da publicidade (artigo 37 da CF), pois a mera divulgação sem tornar o conteúdo útil e compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação. (TCE/SC, 2002:14)

A busca da transparência na gestão fiscal é considerada um dos elementos primordiais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, pois firma responsabilidades e dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas, tornando-se o principal instrumento do controle social.

A LRF definiu como seriam consolidadas as contas públicas para divulgação à população. Criou relatórios de gestão fiscal para apresentação, em linguagem simples e objetiva, das contas da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Determinou que o acesso ao público seria amplo e por meio das tecnologias da informação com a intenção de aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam de instrumentos de controle e punição aos fiscalmente irresponsáveis.

Para a concretude de tais preceitos, foi editada a LC nº 131/2009. A Lei Complementar 131/2009 - lei da Transparência - alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto foi inovador e determinou que fossem disponibilizados, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Decreto nº 7.185/10, em 27 de maio de 2010, veio regulamentar a lei de transparência e definiu um padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF, conforme abaixo transcrito:

Art.48...

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Ambas (LRF e Lei de transparência) tratam dos direitos dos munícipes de saberem como estão sendo aplicadas as verbas públicas, determinando a todos os entes da federação que cumpram o que ordenam cada lei e o decreto regulamentador.

No entanto, só com a implementação da Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011, pode-se dizer que houve um avanço considerável na efetivação do acesso à informação através da obrigatoriedade do uso de tecnologias da informação por todos os entes da federação brasileira.

A comunidade internacional, aliada ao processo de fortalecimento e maturidade da democracia no Brasil, influenciou e contextualizou a publicação da Lei nº 12.527/2011 (LAI), que trata do acesso à informação no âmbito da administração pública, em todos os seus poderes, buscando uma aproximação entre a sociedade e o Estado.

O lapso temporal entre a LRF, editada e sancionada no ano de 2000, e a LAI, em 2011 ocorreu devido a um conjunto de fatores, tais como: a constatação de que a LRF possuía limitações no que tange ao tema da transparência pública, que fora abordado diretamente em apenas dois artigos, e a necessidade por parte dos legisladores de começarem a editar novas leis e decretos no intuito de complementar a LRF com o cuidado de não criar divergências.

Em 18/11/2011, houve a promulgação da Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, que dispôs sobre procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e municípios para garantir o acesso à informação previsto na CF e promover ampla efetivação deste princípio constitucional. A LAI, por tratar de informações gerais custodiadas ou sob posse da AP, conseguiu ter uma maior amplitude que a LRF, que versava principalmente sobre o controle dos gastos, a fiscalização e o controle.

Vê-se que a publicação desta lei significou mais um passo na aproximação do cidadão dos atos governamentais e na garantia de maior transparência pública.

No Brasil ainda não existe uma lei unificada de acesso à informação e transparência, como já está acontecendo em países vizinhos, como Colômbia, Chile, Peru e México. A legislação existente é incompleta e problemática, embora alguns juristas otimistas se atrevam a dizer que a falta de uma lei unificada não é suficiente para dizer que o Brasil é desprovido de mecanismos viáveis para tornar o direito de acesso à informação viável (ESMANHOTO, 2010).

Segundo Cunha Filho (2019), "as LAI's têm como objetivo principal aprofundar a capacidade de participação das pessoas nas decisões sobre políticas públicas tomadas pelo Estado, o que pode, conforme muitos acreditam, diminuir os índices de corrupção de um país, pois tanto a classe política estaria sendo monitorada e observada, e permitir mais eficazmente

o acesso a bens e serviços públicos por parte da população excluída do acesso a direitos (pois o estabelecimento de prioridades por parte da própria população seria uma forma mais efetiva e racional de distribuição desses bens)."

A ausência de transparência nas normas e processos pode criar um campo fértil para a prática de corrupção. Conforme Tanzi (1998), "normas confusas e processos conduzidos sem a devida publicação dificultam a detecção de corrupção".

Ferraz e Finan (2008: 705) afirmaram em seu estudo que: "os eleitores não apenas se importam com a corrupção, mas uma vez empoderados com a informação, atualizam seus comportamentos eleitorais prévios e punem os políticos nas urnas". Esse estudo, portanto, dá "forte suporte ao valor da informação e à importância da mídia local na promoção de responsividade política" (Ferraz e Finan, 2008: 706).

A corrupção ocasiona perdas imensuráveis para a sociedade, uma vez que os recursos arrecadados dos contribuintes e das operações financeiras em forma de receitas públicas deixarão de ser investidos em políticas econômicas, infraestrutura, medidas de combate à fome e erradicação da pobreza e doenças, em ações de saúde e educação, etc para serem desviados a fins de interesses privados, enriquecimento ilícito e lavagem de dinheiro de alguns.

O combate à corrupção sempre foi e sempre será um dos principais objetivos de todos os governos. A corrupção parece ser um problema organizacional que deve ser endereçado com políticas públicas específicas que ajam quer no domínio da prevenção, quer no da repressão. Incrementar a transparência na Administração Pública é uma medida preventiva, enquanto as ações de controle, fiscalização e aplicação de penalidades são ações de repressão.

No Brasil, o cenário da percepção do índice de corrupção não é otimista e vem piorando desde 2012. De acordo com levantamento feito pela organização da transparência internacional (2019), o Brasil está a ocupar a 106ª colocação entre os 180 países do mundo avaliados com maior índice de corrupção. Em 2012, ocupava a 96ª colocação. Comparativamente aos 32 países das Américas, é o 20º com maior índice de corrupção. Com relação aos países formadores dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Brasil também não ocupa uma boa colocação, alcançou o score de 37 de 100, onde 100 seria a nota máxima com menor índice de corrupção; e, em relação à média global, ocupa a nota 43 de 100.

As práticas de corrupção assolam não só o Brasil, mas diversas nações no mundo inteiro. Portanto, todas as medidas que contribuam para a diminuição dos graus de corrupção

na sociedade brasileira devem ser incentivadas. Entretanto, não se pode esquecer que é no ser humano, no indivíduo que exerce função, que se encontra a raiz de todos os males e também a solução para todos os problemas da Administração Pública brasileira. (Mafra Filho, 2007:5)

A democratização das informações públicas, através da transparência e do acesso a estas informações, permite um maior acompanhamento, controle e fiscalização tanto por parte dos órgãos de controle (TCU, TCE's, CGU) quanto pelos cidadãos, tentando contribuir para a diminuição dos riscos de corrupção na AP.

Quadro 1 – Resumo da Legislação Brasileira para a Transparência

Marco	Descrição
Constituição Federal	Exigências de transparência de informações por órgãos da administração pública e assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.
Lei nº 8.666/1993	Lei de licitações e contratos: proporcionou avanços de transparência nas compras públicas entre as partes envolvidas e nas atividades de controle interno, externo e social.
Lei nº 9.755/1998	Determina que o TCU (Tribunal de Contas da União) crie um sítio eletrônico que divulgue informações sobre execução orçamentária e financeira da União.
Lei Complementar nº 101/2000	LRF: exige-se divulgação de demonstrações que favoreçam a transparência.
Portaria MEC (Ministério da Educação) nº 06/2006	Institui o SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), que objetiva coletar, processar e disseminar o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Lei Complementar 131/2009	Lei da Transparência: complementa a LRF, obrigando a divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real.
Decreto nº 7.185/2010	Regulamenta a Lei da Transparência.
Portaria nº 548/2010	Definição dos requisitos mínimos de segurança e contábeis do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), para permitir a divulgação tempestiva de informações confiáveis.
Lei nº 12.527/2011	LAI: regulamentação do acesso a informações.

Fonte: Cruz (2015).

2.3- Da consagração legal do princípio à sua efetivação na gestão pública: o controle dos Portais da Transparência pelo Tribunal de Contas da Paraíba

No Brasil, o sistema de controle externo é realizado pelos Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo. No âmbito federal, há o Tribunal de Contas da União. Para cada um dos 26 Estados da federação, existe um Tribunal de Contas correspondente, responsável pelo controle externo dos demais poderes estaduais e municipais. Para o Distrito Federal, há o TC-DF. Entretanto há Estados, que além do Tribunal de Contas Estadual, possuem o Tribunal de Contas dos Municípios (Bahia, Pará e Goiás). Nestes Estados, os entes controlados são subdivididos, o TC Estadual acompanha a prestação de contas dos órgãos esta-

duais e o Tribunal de Contas dos Municípios acompanha a prestação de contas dos municípios contidos no Estado. Existem ainda, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas de São Paulo.

As atribuições reservadas ao TCE-PB são delimitadas detalhadamente na seção VIII do artigo 71 da Constituição Estadual, promulgada em 2005, o qual trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

No Estado da Paraíba, o TCE-PB é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, que é responsável por acompanhar, orientar, instruir e realizar o controle externo nas prestações de contas do governo do Estado da Paraíba e dos 223 municípios que o compõem, e vem fazendo desde o exercício de 2013 a avaliação das práticas de transparência da gestão e da Lei de acesso à informação, relativamente às Prefeituras (Poder Executivo) e Câmaras Municipais (Poder Legislativo), bem como ao Governo do Estado, em razão de procedimentos especiais adotados pelo Núcleo de Informações Estratégicas do TCE-PB.

Para a avaliação dos portais da transparência do Poder Executivo, o TCE-PB adotou a métrica disponibilizada pela Associação Contas Abertas, com adaptações. Tal métrica foi elaborada por um comitê da transparência, formado por especialistas em contas públicas, onde o Colegiado foi responsável por deliberar e aprovar os critérios de criação e avaliação da cesta de indicadores que compõem o índice da transparência, considerando três parâmetros principais: o conteúdo, a frequência de atualização e série histórica e a usabilidade. <https://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/itens-avaliados>

O parâmetro conteúdo foi subdividido em oito indicadores, e possui maior representatividade na obtenção do IT da gestão fiscal com 500 pontos de um total de 1000. O parâmetro série histórica e frequência de atualização foi subdividido em dois indicadores valendo 300 pontos de um total de 1000. E, o parâmetro usabilidade subdividiu-se em quatro indicadores e representou 200 pontos de um total de 1000.

Quadro 2 – Metodologia utilizada pelo TCE-PB de 2013 a 2016

CONTEÚDO: 50%- 500 PONTOS 1.1 – Instrumento de Planejamento 1.2 – Procedimentos Licitatórios 1.3 - Contratos 1.4 – Convênios e Outros 1.5 - Receitas 1.6 - Despesas 1.7 – Informações Agregadas 1.8 – Informações sobre o Quadro de Pessoal	HISTÓRICO/ATUALIZAÇÃO: 25%- 300 PONTOS 2.1 - Série histórica 2.2 - Atualização
	USABILIDADE: 25%- 200 PONTOS 3.1 - Interação 3.2 – Delimitação Temporal das Consultas 3.3 – Consultas às Informações dos itens 1.6 e 1.8 3.4 – Extração dos Dados

Fonte: Biderman e Puttomatti com adaptação do TCE

O TCE-PB visa maximizar a prática e o uso das ferramentas de transparência e de acesso à informação para melhorar a difusão dos controles institucional e social da gestão pública, viabilizando mais efetividade no combate à corrupção.

Para a avaliação dos portais da transparência dos Poderes Executivos municipais, o TCE-PB, em parceria com o Laboratório *Analytics* da Universidade Federal de Campina Grande - PB, criou um robô chamado Turmalina, que executa a avaliação dos portais da transparência das Prefeituras municipais paraibanas. As informações buscadas pelo robô foram mapeadas a partir das leis federais nº 7.185; 101 e 12.527, pela Resolução Normativa nº 02/17 e pelas planilhas de avaliação que antes eram utilizadas pelos técnicos na avaliação dos portais.

Embora este robô seja bem prático e rápido na coleta de dados dos portais, é ainda um projeto incipiente e encontra muitas dificuldades devido à falta de padronização dos portais. As informações sobre os portais da transparência do Poder Executivo, ou seja, Prefeituras municipais e do Estado e o *ranking* da transparência dos municípios paraibanos podem ser consultados em tempo real no site: <http://turmalina.tce.pb.gov.br>

Entretanto, este robô ainda não faz a análise dos portais dos poderes legislativos, devido às suas diferentes peculiaridades quando comparados com os dados que são analisados nos poderes executivos, que é bem mais complexo.

Nas análises dos portais da transparência dos poderes legislativos municipais, o TCE-PB verificou os seguintes itens para a formulação de seus relatórios técnicos:

- 1) *site* oficial;
- 2) portal da transparência;
- 3) existência de e-SIC;
- 4) transferências recebidas;
- 5) despesas realizadas, Notas de Empenho;
- 6) Quadro de pessoal.

A análise foi bem mais resumida considerando-se que o volume de recursos envolvidos é inferior aos manuseados pelo Poder Executivo.

Desde a Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo consolidou sua autonomia financeira e administrativa que é gerida pelo Presidente da respectiva Câmara municipal.

O Poder Legislativo realiza suas despesas tendo como fonte de recursos orçamentários o recebimento mensal de uma transferência do Poder Executivo para o custeio e manutenção de suas funções legislativas.

No Brasil, todos os anos, a União, os Estados e os municípios aprovam uma Lei Orçamentária Anual e uma Lei das Diretrizes Orçamentárias para o exercício seguinte. Este orçamento é uno, engloba todos os poderes e órgãos das três esferas governamentais. Portanto, na LOA do exercício está fixado o valor que o Poder Executivo deverá transferir mensalmente ao Poder Legislativo e aos demais Poderes, quando houver (no contexto municipal, que é o caso deste estudo, só há Executivo e Legislativo).

No que se refere à proporção fixada na Lei Orçamentária Anual, o art. 168, da CF (alterado pela EC 45/2004), determina que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da CF.

E, conforme consta no § 2º do art. 29-A da CF/88, constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Neste caso, entende-se que a proporção de que trata o art. 29-A, § 2º, III da CF, refere-se ao valor total fixado na LOA para a Câmara, dividido em 12 parcelas a serem repassadas mensalmente, a qual chamamos de duodécimo.

E, com a parcela do duodécimo recebida do Poder Executivo, a CM gere seus recursos aplicando-os em despesas correntes e, quando possível, em despesas de capital. Ao final do ano civil, 31 de dezembro de cada exercício, fecham-se os balanços contábeis exigidos em lei e prepara-se a prestação de contas anual que será avaliada pelo TCE-PB, com a emissão de um parecer prévio sobre as contas do Presidente da Câmara. Posteriormente, essas contas são enviadas à CM para o julgamento e aprovação ou reprovação.

CAPÍTULO 3 – CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA: ENQUADRAMENTO TEÓRICO, METODOLOGIA E CRITÉRIOS

Este capítulo começa por apresentar uma breve resenha de estudos que desenvolveram metodologias e índices de medição da transparência pública no Brasil e que servem de enquadramento teórico de referência para as duas etapas desta pesquisa.

Numa primeira fase, esta pesquisa procurará desenvolver um índice de transparência com base em três subcomponentes de análise previstos no § 1º do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação – (1) o conteúdo, (2) a série histórica e frequência de atualização e (3) a usabilidade – de acordo com a metodologia desenvolvida por Biderman e Puttomatti (2011). A escolha desta metodologia encontra-se amplamente alicerçada na literatura de referência sobre transparência pública no Brasil e na legislação em vigor.

Os estudos de Costa et al., 2014; Gomes et al., 2017; Bezerra et al., 2017; Molinari e Clazer, 2015 e Silva e Diniz Filho, 2019 foram as principais fontes de inspiração desta pesquisa, tendo em vista que todos utilizaram a metodologia da Associação Contas Abertas, idealizada por Biderman e Puttomatti (2011). No entanto, nenhum deles se voltou especificamente à análise dos índices do Poder Legislativo, concentrando-se unicamente no Poder Executivo, com exceção de Silva e Diniz Filho que fizeram uma análise comparativa dos três poderes no âmbito federal.

O estudo de Amorim et al., 2016 analisou o índice de transparência municipal, mas utilizando uma metodologia diferente, com base nas normas ISO/IEC 25000 e na legislação em vigor.

Todos os estudos acima mencionados contribuíram com a apresentação do *ranking* do índice da transparência para os municípios e autarquias do Poder Executivo para os quais foram elaborados, evidenciando a necessidade de maior rigor no cumprimento da LRF, em virtude de apresentarem nível de transparência atual divergente do que seria o ideal. Apresentaram como limitação a falta de padronização no fornecimento das informações, dificultando o acesso aos usuários.

Numa segunda fase, esta pesquisa avaliará os resultados da aplicação do índice de transparência aos portais das Câmaras Municipais de dezoito cidades delimitadas na amostra deste estudo e elaborará um *ranking* em ordem decrescente do grau de transparência observado.

As duas perguntas de investigação que orientam a condução deste exercício empírico são as seguintes:

- P1 Como medir a transparência da gestão municipal através dos itens de informação disponibilizados nos portais de transparência dos órgãos do Poder Legislativo local no Brasil (*Câmaras Municipais*)?
- P2 Qual a variação do índice de transparência proposto nos municípios mais representativos do Estado da Paraíba, Brasil?

A primeira pergunta será abordada neste capítulo; a segunda no capítulo seguinte.

Este estudo tem por objetivo contribuir para este acervo teórico, através do desenvolvimento de um índice compósito de transparência com aplicação dos portais institucionais dos órgãos do Poder Legislativo a nível municipal.

Considera-se esta pesquisa relevante, pois não obstante os estudos citados anteriormente tenham contribuído para a temática da transparência pública a nível municipal, estes tendem a concentrarem-se majoritariamente no Poder Executivo e em seus diversos órgãos, relegando para um segundo plano a medição do grau de transparência do Poder Legislativo, isto é, das Câmaras Municipais, enquanto órgãos responsáveis pela elaboração das leis e pela fiscalização dos demais órgãos e poderes locais da cidade.

3.1. Breve Resenha das Metodologias de Avaliação de Portais da Transparência Municipais no Brasil

Em seguida, discute-se uma conjunto de estudos correlatos para o Índice da Transparência realizados a partir da análise dos portais da transparência federal, estadual ou municipal, que se alicerçaram metodologicamente nos estudos desenvolvidos por Biderman e Puttomatti, pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que desenvolveram um estudo para a Associação Contas Abertas, (<http://indicedetransparencia.com>), os quais tratam da criação de um índice que mede a transparência aplicado aos *sites* de Estados brasileiros. De acordo com a metodologia abordada por Biderman e Puttomatti, o índice é calculado de acordo com três considerações: o conteúdo disponível no *site*, a disponibilização de séries históricas, entre um e cinco anos, e a frequência da atualização e a usabilidade do portal, que juntos representam um total geral de 100%.

Este campo de pesquisa tem chamado a atenção de pesquisadores e especialistas ², tais como: Bruno Speck (2002), Ricardo Caldas (2014) e David Fleischer (2014), cientistas políticos; Ciro Biderman (2014), especialista em gestão pública; Ernesto Saboia (2014), Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará; Gil Castello Branco (2014), economista; José Roberto de Toledo (2014), jornalista investigativo e Vânia Vieira (2014), Diretora de prevenção da corrupção da CGU.

O próprio governo brasileiro através do Ministério Público Federal e da Controladoria Geral da União demonstrou interesse neste tema, conforme demonstrado pela criação de *sites* de combate à corrupção e *rankings* de transparência, tais como: (<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking> e <https://cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>).

Com o objetivo de elaborar o Índice de Transparência¹ para os entes da Administração Pública, a Associação Contas Abertas promoveu a formação do Comitê de Transparência, composto por especialistas em finanças e contas públicas, visando desenvolver um indicador capaz de avaliar o conteúdo e o grau de transparência ativa das informações disponibilizadas pelas administrações públicas.

O Comitê de Transparência foi composto pelo Secretário-geral da Associação Contas Abertas, Gil Castello Branco; pelo Cientista político Bruno Speck, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); pelo especialista em administração pública Ciro Biderman, da Fundação Getúlio Vargas (FGV); pelo Jornalista José Roberto de Toledo, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); pelo então Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, Ernesto Saboia; pela Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU) Vânia Vieira; e pelos Professores da Universidade de Brasília – UnB, David Fleischer e Ricardo Caldas.

O colegiado deste Comitê foi responsável por deliberar e aprovar os critérios de criação

¹Para informações mais detalhadas sobre a metodologia utilizada, consultar o seguinte link: <https://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/> (acedido em 02/06/2020)

² <https://indicedetransparencia.com/comite/>

e avaliação da cesta de indicadores que formam o índice de transparência, que foi subdividido em 3 parâmetros principais: conteúdo; frequência de atualização e série histórica; e usabilidade. Os indicadores foram escolhidos com base nas Leis 12. 527/11 (Lei de Acesso à Informação) e 131/09 (Lei de Transparência), no entanto, tendo em vista a experiência profissional da comissão, eles usaram parâmetros que as extrapolaram.

A LC 131/09 foi regulamentada em 27 de maio de 2010 pelo Decreto 7.185/10, mas, tendo em vista o caráter genérico da legislação, fez-se necessária a criação por parte da sociedade civil de critérios e formas de avaliação das informações eventualmente disponibilizadas pela União, Estados, DF e Municípios.

Considerando principalmente os termos da Lei Complementar 131/09, e a fim de melhorar e aumentar ainda mais a prestação de contas dos Estados e Municípios do país, sob o ponto de vista da transparência orçamentária, são considerados transparentes os governos que possuírem portais com as seguintes características:

- **Quanto ao critério “Conteúdo”:**

- a) **etapas da execução orçamentária:** dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar pagos, total desembolsado e restos a pagar a pagar;
- b) **classificação orçamentária:** institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, subfunção, programa, ação, subtítulo), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade da aplicação, elemento de despesa e subelemento de despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, remuneração e todas as informações vinculadas);
- c) **nota de empenho:** número da nota, data do empenho, unidade gestora emitente, favorecido, valor e descrição;
- d) **ordem bancária:** número do documento, data, unidade gestora emitente, favorecido, valor e observação;
- e) **beneficiário do pagamento:** lista completa, lista limitada ou lista individual;
- f) **informações agregadas:** todo o conteúdo indicado acima agregado, exceto detalhamento do pessoal;

- g) **procedimento licitatório:** edital (íntegra ou íntegra com cadastro, ou modalidade da licitação, data da realização, órgão licitante, número do edital e objeto), participantes (razão social das empresas, CNPJs e valores) e contrato (Unidade Gestora, razão social da contratada, data da publicação, vigência, valor do contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho);
- h) **convênios:** número do convênio, concedente, responsável concedente, conveniente, responsável conveniente, data da celebração, data da publicação, vigência, objeto, justificativa, situação do convênio, valor da transferência, valor da contrapartida, valor pactuado;
- i) **receita:** órgão arrecadador, origem da receita, previsão do valor, valor arrecadado;
- j) **leis e Relatórios Orçamentários:** LOA, LDO, PPA, RREO e RGF;
- k) **patrimônio:** quantitativo, alocação e valores;

- **Quanto ao critério “Série Histórica e Frequência de Atualização”:**

- a) **série histórica:** 4 a 10 anos;
- b) **atualização:** de online a 24 horas, de 2 a 7 dias, de 8 a 15 dias, de 16 a 30 dias, de 31 a 60 dias e a partir de 60 dias.

- **Quanto ao critério “Usabilidade”:**

- a) **interação:** manual de navegação, perguntas frequentes, glossário simples, glossário interativo, fale conosco por e-mail e por telefone;
- b) **possibilidade de download:** parte ou todas as consultas;
- c) **formato de download:** *webservice*, dados abertos ou arquivo texto;
- d) **delimitação temporal das consultas:** mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual;
- e) **disposição do conteúdo:** em um único site ou “linkado” na página principal;
- f) **visualização do conteúdo:** toda a informação de despesa, receita e pessoal disponível em HTML;
- g) **presença ou ausência:** de formulário de consulta;
- h) **liberdade de preenchimento do formulário principal:** restrição de opções, exigência de preenchimento e interdependência entre campos;

- i) **quantidade de formulários;**
- j) **quantidade de cliques** até formulário principal;
- k) **gráficos:** simples ou interativo;

A partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três parâmetros, **Conteúdo, Séries Históricas e frequência de atualização e Usabilidade**, foram utilizadas as seguintes ponderações máximas: **C**= Conteúdo, cuja pontuação máxima = 70% do total; **SH** = Séries Históricas, cuja pontuação máxima = 10% do total; **U** = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 20% do total.

O cálculo do índice traduz-se na seguinte fórmula:

$$C_{máx} + SH_{máx} + U_{máx} = 100\%$$

ou, em termos absolutos,

$$C_{max} + SH_{max} + U_{max} = 1$$

Na edição de 2014 (última atualização da metodologia), o componente com maior dificuldade de se obter nota máxima foi Usabilidade. Haja vista, que se procurou de maneira objetiva medir a qualidade com que os governos prestam contas, qual a facilidade com que o usuário encontra uma informação. Para tanto, existem critérios que descontam pontos à medida que a dificuldade do encontro de um dado aumenta.

A metodologia utilizada pela Associação Contas Abertas serviu de referências para outros estudos neste domínio, entre outros:

- COSTA, Abimael de Jesus, Deivid Bruno A. LEITE, e Edmilson Soares CAMPOS. Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. Disponível em: Rev. FAE, Curitiba, v.17, n.1, p. 42-61, jan./jun.2014. Este artigo teve como base a análise dos portais de um grupo selecionado de municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, criou um *ranking*, resultado da implementação de um índice para medir a transparência desses portais. Para tal análise, foram escolhidos, de maneira amostral não probabilística 28 municípios das cinco regiões brasileiras. A partir dos resultados, os autores concluíram que o nível de transparência atual é divergente do ideal, pois poucos municípios observam as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, entre os que as observam, não há preocupação com a qualidade da informação disponibilizada ao usuário.

- GOMES, F. R., Rommel de S. FREIRE, e Jefferson David A. SALES. Transparência pública em portais de institutos de previdência municipais da Paraíba: a accountability foi esquecida? Disponível em: RIC – Revista de Informação Contábil – ISSN 1982-3967 – vol. 11, nº 2, p. 52-68. Abr-Jun/2017. Foi uma investigação sobre o nível da transparência das informações divulgadas nos portais dos institutos de previdência municipais da Paraíba sob a ótica dos aspectos conteúdo, acessibilidade e usabilidade. O nível de transparência dos institutos foi verificado a partir de um modelo de análise denominado de Índice de Transparência Previdenciário Municipal (ITP-M) elaborado com base em estudos anteriores e na legislação vigente no país. Os resultados apontaram que os portais investigados não foram capazes de viabilizar a construção da accountability. Dentre todos os institutos analisados, foi perceptível a necessidade de adequação dos portais às boas práticas de governança, haja vista que não cumpriram todas as premissas estabelecidas em lei.
- BEZERRA, Juliana Tammy Koga et. al. Gestão pública e prestação de contas: uma análise do índice de transparência. Acta Negócios, Engenheiro Coelho, SP, v. 1, n. 2, p. 107-127, 2º semestre de 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19141/2594-7680.actanegocios.v1.n2.p107-127>. O objetivo deste trabalho foi identificar o índice de transparência na prestação de contas pelos portais dos municípios paulistas de Campinas, Limeira, Americana, Sumaré e Hortolândia. A metodologia definida por Biderman e Puttomatti (2011) foi a ferramenta utilizada para a análise das informações, através dos sites governamentais. Após coleta, tabulação e análise dos dados, verificou-se um maior índice de transparência na divulgação das informações nos sites dos municípios de Campinas, Americana e Limeira. Os municípios de Sumaré e Hortolândia apresentaram um menor índice de transparência no ano de 2015.
- MOLINARI, Amanda Perusselo, e Eduardo Aaron CLAZER. Índice de Transparência: um estudo nos municípios que compõem a AMCESPAR. Apresentado no Congresso de Gestão Estratégica: Tecnologia e o Impacto nas Organizações. Ponta Grossa, PR, set./2015. Este estudo utilizou a metodologia proposta por Biderman et al. (2014) com as devidas adaptações para a criação do índice da transparência no setor público. Analisaram-se 10 municípios que compõem a AMCESPAR – Associação dos Municípios Centro Sul do Paraná, levando em consideração o nível de transparência dos *sites* eletrônicos e portais da transparência de cada município.

Concluiu que a transparência dos municípios que compõem a AMCESPAR ainda não estava totalmente adequada às exigências legais e demandas sociais, pois não havia padronização no fornecimento das informações, dificultando o acesso aos usuários. Deste modo, sugeriu-se a melhoria nos níveis de transparência informacional das entidades municipais, para que os cidadãos tenham maior contato com o que é disponibilizado e assim possam exercer o controle social mais efetivo perante as ações da Administração Pública.

- SILVA, M. S. e José Washington de F. DINIZ FILHO. O Comportamento do Índice de Transparência na Gestão Fiscal nos Três Poderes do Governo Federal. Publicado na RAGC, v.7, n. 29, p. 138-153/2019. Esta pesquisa teve o propósito de fazer uma análise do índice de transparência na gestão fiscal dos três poderes do governo federal e verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal estava sendo cumprida pelos referidos poderes. Para isso, utilizou-se uma tabela de parâmetros desenvolvida por *Biderman e Puttomatti* (2011) do índice de transparência, aplicada individualmente para cada poder do governo federal. Essa tabela foi constituída pelos parâmetros: 1. conteúdo; 2. série histórica e frequência de atualização; e 3. usabilidade. A tabela foi confrontada com os portais de transparência para a constatação das evidências. Com base nas evidências coletadas, foi elaborado um *ranking* de transparência na gestão fiscal nos três poderes com a classificação em ordem decrescente, ou seja, daquele que apresentou o maior até o de menor índice de transparência. Como resultado, observou-se: em 1º lugar, o Poder Executivo com índice de transparência de 100%; em 2º lugar, o Poder Judiciário com índice de transparência de 95% e em 3º lugar, o Poder Legislativo com índice de transparência de 90%. Este último despertou certa inquietação por se tratar do Poder responsável pela elaboração e aprovação das leis e também pela fiscalização do Poder Executivo, logo, deveria apresentar um alto grau de transparência das suas ações com os recursos públicos, entretanto, constatou-se o menos transparente de todos. Em síntese, os autores concluíram que é necessário mais rigor no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal para que haja de fato a transparência de todos os que manuseiam recursos e bens públicos.

Além dos diversos estudos supramencionados que utilizaram a metodologia da Associação Contas Abertas, Amorim et al. (2016) desenvolveram uma metodologia diferente

de medição da transparência na gestão pública com incidência nos órgãos governamentais do Estado do Espírito Santo, Brasil. Os autores apresentaram a construção de uma metodologia de avaliação de portais municipais com base nas normas da série ISO/IEC 25000 e na legislação brasileira em vigor.

O modelo contou com 443 itens de avaliação por município e, para ser viável devido ao grande tamanho da amostra, subdividiu-se em duas etapas, a saber: a antecipação do trabalho de campo para avaliar apenas o cumprimento da legislação. Em seguida, após a validação dos resultados, foram acrescentadas à metodologia as demais características de qualidade propostas pela norma técnica.

Tendo em vista as diferenças orçamentárias e funcionais entre os dois poderes, os autores separaram num indicador específico para medir o grau de transparência ativa do Poder Legislativo e outro, para o Poder Executivo. Utilizaram critérios pré-estabelecidos em outros estudos para a atribuição dos pesos de cada indicador e focaram em reduzir a subjetividade do processo de execução das avaliações, como por exemplo, a estratégia de pré-definir as possíveis situações encontradas, uma vez que consistiu basicamente em informar ao software qual a situação verificada *in loco*.

"Esta distribuição foi realizada com a aplicação de um método *top-down*, isto é, foram atribuídas pontuações nos níveis de agrupamento mais elevados e, em seguida, redistribuídos os resultados nos níveis mais baixos, até alcançarem o piso da hierarquia categorizada.

Esta distribuição contou com o apoio de um especialista do domínio, que considerou critérios de relevância legal (o grau de exigência legal quanto à divulgação de cada item), relevância social (o quanto a divulgação do item é de interesse da sociedade em geral), materialidade (o valor financeiro envolvido na divulgação do item) e risco (a medida que a divulgação de cada item favorece a redução da corrupção).

Para cada critério, foram atribuídos pesos que variam de 0 a 3 e, então, utilizada a soma dos pesos de cada critério como fator de ponderação para distribuição da pontuação. Após os cálculos, foram feitos ajustes de aproximação, com o fim de facilitar a análise dos resultados. A tabela a seguir ilustra a distribuição dos pesos entre os diferentes Tipos de Informação na construção do indicador de transparência do Poder Executivo."

A ISO/IEC 25040 define uma visão geral do processo de avaliação da qualidade, e foi utilizada para a construção da metodologia em estudo. Ela estabelece os requisitos de avaliação, especifica-os, projeta-os, executa-os e conclui a avaliação.

Em primeiro lugar, definiu-se uma estrutura hierárquica de classificação das informações a serem avaliadas. Fez-se a revisão da legislação brasileira sobre transparência para identificar os itens a avaliar e elencou-se 443 itens para verificação (apenas cumprimento da legislação).

Em seguida, realizou-se uma medição quantitativa, ou seja, fez-se a atribuição de um número que expressasse o grau de transparência de cada entidade avaliada, onde a pontuação máxima a alcançar seria 1000.

Cada item de avaliação poderia alcançar até no máximo mil pontos. Eles foram distribuídos pelo método "*top-down*". Essa distribuição foi feita com o apoio de um especialista no assunto, o qual considerou **critérios** de relevância legal (exigência da lei); relevância social (o quanto a divulgação do item poderia interessar a sociedade); materialidade (valor financeiro) e risco (divulgação versus combate à corrupção).

Para cada critério, os autores atribuíram pesos de 0 a 3 e, utilizaram a soma dos pesos de cada critério como fator de ponderação para distribuição da pontuação. Após os cálculos, fizeram-se ajustes de aproximação para facilitar a análise dos dados.

Atributos qualitativos também foram definidos para cada item, tais como: descrição explicativa da exigência do item; critério legal ou normativo que embasou a inclusão; o identificador do grau de exigência da legislação e as diferentes situações que poderiam ser encontradas.

Devido às diferenças orçamentárias e funcionais entre os poderes Executivo e Legislativo, elaboraram-se dois indicadores de transparência municipal, um para o Poder Executivo e outro para o Poder Legislativo.

Os resultados apontaram que os gestores municipais necessitam ter um maior cuidado com a transparência das informações dos entes por eles administrados e que os órgãos de controle externo devem atuar de uma forma mais incisiva no controle da transparência, uma vez que o descumprimento dos preceitos da lei impõe sanções aos jurisdicionados.

3.2 – Construção do Índice de Transparência: metodologia e critérios

Para a construção deste índice compósito, adoptou-se a definição operacional de transparência utilizada pela Transparência e Integridade (TI-Portugal), representação portuguesa da ONG *Transparency International* (2017): entende-se por transparência o ato de “providenciar informação relevante, fidedigna, atempada, inteligível e de fácil acesso sobre formato, desempenho e gestão do bem público”. Esta definição encontra-se devidamente alicerçada na literatura internacional de referência.

Para a elaboração do índice de transparência adoptou-se a metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011), que destaca três parâmetros de análise: **conteúdo**, valendo 1400 pontos (70%); **série histórica e frequência de atualização**, valendo 200 pontos (10%) e **usabilidade**, valendo 400 pontos (20%), distribuídos conforme tabela apresentada a seguir:

Tabela 1 – Modelo de Verificação da Transparência

Índice de Transparência		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Percentagem %
1. <u>Conteúdo</u>	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5

Continuação da Tabela 1

2. <u>Série Histórica e Frequência de Atualização</u>	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. <u>Usabilidade</u>	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
<u>Pontuação Total</u>	2.000	100

Fonte: Biderman e Puttomatti (2011)

O parâmetro **conteúdo** totaliza 1.400 pontos, 70% do total que, por sua vez, subdividiu-se em **seis** temas importantes: execução orçamentária, 100 pontos, 5% do total; classificação orçamentária, 500 pontos, 25% do total; receitas orçamentárias (duodécimo recebido da Prefeitura Municipal) e receitas extraorçamentárias, 100 pontos, 5% do total; contratos, convênios, 100 pontos, 5% do total e detalhamento de pessoal, 100 pontos, 5% do total.

Na execução orçamentária serão analisadas as seguintes variáveis: dotações inicial e autorizada, valores empenhados, liquidados, pagos, restos a pagar pagos e a pagar e o total desembolsado. Para receber a pontuação total de 100 pontos, deverá possuir todos os requisitos. Caso contrário, atribuir-se-á valores proporcionais aos itens atendidos.

Na classificação orçamentária: unidade gestora responsável pela despesa, que no caso particular do Poder Legislativo é a Câmara Municipal, função, subfunção, programa, ação, subtítulo, categoria econômica, natureza da despesa, modalidade de aplicação e pagamento. Na prática, observa-se que os itens a serem atendidos encontram-se elencados na nota de empenho. Caso a nota de empenho seja disponibilizada e passível de *download*, atender-se-á a pontuação máxima. Caso contrário, não pontuará.

Na receita orçamentária e extraorçamentária: unidade gestora arrecadadora (CM), origem da receita, valor da previsão e da arrecadação. Neste item que vale 100 pontos, estabeleceu-se a seguinte métrica: 50 pontos para a disponibilização da receita orçamentária e 50 pontos para a disponibilização da receita extraorçamentária.

Nos contratos: unidade gestora contratante, razão social da contratada, data da publicação, vigência, valor, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho.

Para os convênios: número, órgão concedente e conveniente, responsável concedente e conveniente, data da celebração e publicação, vigência, objeto, justificativa, situação e valores transferidos, contrapartida e total pactuado.

Para a disponibilização dos contratos, 100 pontos, e convênios, 100 pontos, o escore de pontuação foi baseado na apresentação completa dos mesmos. Caso não sejam disponibilizados, ou os sendo de forma incompleta, diminuir-se-á 10 pontos a cada item faltante.

Detalhamento de Pessoal, 100 pontos: quando apresentar a relação completa de cargos e funções, remuneração.

O parâmetro série histórica e frequência de atualização subdividiu-se em dois temas: série histórica, 100 pontos (disponibilização de séries históricas entre um e cinco anos, valendo 20 pontos cada ano apresentado) e atualização, 100 pontos (maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas, diária, semanal, mensal, etc). Neste item, dar-se-á a pontuação máxima se estiver atualizado em tempo real.

O parâmetro usabilidade, 400 pontos, subdividiu-se em quatro temas:

- interação (100 pontos) com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação (20 pontos), glossário (20 pontos), perguntas frequentes (20 pontos), fale conosco por *e-mail* e por telefone (20 pontos), SIC físico e eletrônico (20 pontos).

- possibilidade de *download*, (100 pontos). Caso se consiga baixar informações e relatórios se terá a pontuação máxima, caso contrário, não pontuará;

- delimitação das consultas (100 pontos): possibilidade de consultas em diversas periodicidades (semanal, mensal, anual); e

- facilidade de navegação (100 pontos): permitir que os usuários tenham uma fácil navegação no *site*. Neste item, considerou-se que o *site* com fácil navegação alcança pontuação máxima, caso contrário, não pontua para este item.

A partir do somatório da pontuação de cada subitem dos três parâmetros, **1. Conteúdo, 2. Séries Históricas e frequência de atualização e 3. Usabilidade**, foram utilizadas as seguintes ponderações máximas:

1. **C= Conteúdo**, que equivale ao somatório dos itens (1.1; 1.2; 1.3; 1.4; 1.5; 1.6; 1.7 e 1.8) da Tabela 1, cuja pontuação máxima vale 1.400 pontos ou 70% do total;
2. **SH** = Séries Históricas e frequência de atualização, corresponde ao somatório dos itens 2.1 e 2.2 da Tabela 1, cuja pontuação máxima vale 200 pontos ou 10% do total; e
3. **U** = Usabilidade: somatório dos itens 3.1; 3.2; 3.3 e 3.4 da Tabela 1, cuja pontuação máxima vale 400 pontos, 20% do total.

O cálculo do índice traduz-se na seguinte fórmula:

$$C + SH + U = 100\%$$

ou, em termos absolutos,

$$C + SH + U = 2.000$$

Com preenchimento da tabela 1 e a aplicação das fórmulas supramencionadas, através da constatação da existência ou não dos parâmetros e itens especificados nos portais da transparência, obtém-se o índice da transparência em valor absoluto e percentual.

CAPÍTULO 4 – APLICAÇÃO DO ÍNDICE, ELABORAÇÃO DO *RANKING* E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresenta-se a delimitação da amostra onde será testado o índice de transparência, procede-se à elaboração do *ranking* global e à análise e discussão dos resultados da aplicação do índice aos portais de transparência das Câmaras Municipais.

4.1. Delimitação da amostra

A Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 8º dispõe que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas". O §4º do mesmo artigo discorre que municípios com população de até dez mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet:

Art. 8º. § 4º Os Municípios com população de até **10.000** (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória **na internet** a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no [art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 \(Lei de Responsabilidade Fiscal\)](#).

Tendo em conta que o actual estudo visa desenvolver um índice de medição do grau de transparência da gestão municipal através da informação disponibilizada nos portais de transparência das Câmaras Municipais, optou-se por testar o índice num conjunto limitado de municípios do Estado da Paraíba, localizado na região Nordeste do Brasil. O Estado da Paraíba possui um total de 223 municípios que, de acordo com o censo de 2019 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE subdivide-se em:

- 88 municípios com população superior a 10 mil habitantes que são obrigados por lei a possuir *sites* institucionais;
- 135 municípios com população abaixo dos 10 mil habitantes e desobrigados de possuir *sites* institucionais.

A escolha das Câmaras municipais do Estado da Paraíba ocorreu em virtude da não

existência de um estudo prévio sobre o índice de transparência das mesmas e para contribuir com dados técnicos que possam auxiliar o TCE-PB no seu dever institucional de fiscalização, órgão onde a autora desta pesquisa é servidora.

A Tabela 1, abaixo, apresenta a distribuição do número de municípios por escalões e de acordo com o disposto no Art. 8º, § 4º da Lei de Acesso à Informação.

Tabela 1 – Distribuição da quantidade de municípios por população e construção da amostra do estudo

População	Quantidade de Municípios	Amostra
Acima de 500 mil habitantes	1	1
De 100 mil a 500 mil habitantes	3	3
De 40 mil a 99.999 mil habitantes	8	8
De 10 mil a 39.999 mil habitantes	76	3
Subtotal*	88	15
Abaixo de 10 mil habitantes **	135	3
TOTAL	223	18

Fonte: IBGE – 2019/autora

* municípios com obrigatoriedade legal de possuir *sites* institucionais

** municípios desobrigados de possuir *sites* institucionais

Das 223 Câmaras municipais do Estado da Paraíba, foi constatado através de consulta feita com o buscador *Google* em 09/03/2020 que 216 Câmaras possuem *websites* institucionais. Apenas os municípios de Água Branca, Belém do Brejo do Cruz, Jericó, Joca Claudino, Riacho dos Cavalos, Vieirópolis e Tenório não possuem *sites* até a presente data (9/3/2020). E, destas 7 Câmaras sem *websites* em todo Estado, apenas Água Branca está descumprindo o artigo 8º § 4º, em virtude de ter população superior a 10 mil habitantes; as demais não possuem a obrigação legal de divulgação na internet.

Tabela 2 – Câmaras Municipais sem *websites* institucionais no Estado da Paraíba:

Câmaras sem site	População
Água Branca	10.234 hab
Belém do Brejo do Cruz	7.342 hab
Jericó	7.739 hab
Joca Claudino	2.636 hab
Riacho dos Cavalos	8.526 hab
Tenório	3.058 hab
Vieirópolis	5.348 hab

Fonte: IBGE – 2019 e autora.

Por razões de comparabilidade e parcimônia, optou-se por construir uma amostra com incidência nos municípios de maior dimensão, que dispõem de orçamentos mais significativos, mais recursos humanos e, portanto, mais capacitados. Neste sentido, a amostra utilizada para o teste do índice representa 8% do universo de municípios do Estado da Paraíba, com a seguinte composição: 12 municípios com uma população acima dos 40 mil habitantes; 3 municípios de menor dimensão,² mas superior a 10 mil habitantes e portanto, com obrigatoriedade legal de possuir *sites* institucionais; e 3 municípios pequenos,³ com população inferior a 10 mil habitantes e, portanto, não obrigados a divulgar suas informações através da internet, mas, que mesmo assim, possuíam *websites* com portais da transparência.

Os portais da transparência das Câmaras municipais que serão analisados à luz do índice de transparência proposto, correspondem aos seguintes municípios:

Tabela 3 - Amostra

Municípios	População
João Pessoa	800.323
Campina Grande	407.472

²Estas 3 Câmaras foram eleitas em razão de sua localização geográfica por microrregião dentro do Estado e abrangendo os sub-intervalos populacionais de 10 mil a 19.999 mil habitantes (Lucena/litoral); de 20 mil a 29.999 habitantes (Areia/Brejo) e de 30 mil a 39.999 habitantes (Monteiro/Cariri).

³ Os municípios que, mesmo desobrigados por lei, criaram *sites* institucionais e foram incluídos na amostra são Diamante, Cabaceiras e Parari. O critério de escolha foi a localização regional dentro do Estado, o primeiro localiza-se no sertão, o segundo no planalto da Borborema e o último e menos populoso do Estado, fica no cariri paraibano.

Continuação da Tabela 3

Santa Rita	135.807
Patos	106.984
Bayeux	96.550
Sousa	69.161
Cabedelo	66.680
Cajazeiras	61.776
Guarabira	58.492
Sapé	52.443
Mamanguape	44.882
Queimadas	43.967
<u>Monteiro</u>	<u>33.222</u>
<u>Areia</u>	<u>22.819</u>
<u>Lucena</u>	<u>13.080</u>
Diamante	6.552
Cabaceiras	5.611
Parari	1.771

Fonte: IBGE – 2019

A amostra compor-se-á de 18 (dezoito) Câmaras municipais (Poderes Legislativos Locais). Quinze delas foram escolhidas em virtude de critérios objetivos, tais como obrigatoriedade legal e dimensão populacional, por estarem contidas em municípios com as maiores densidades populacionais e, por isso, terem melhores condições financeiras, tecnológicas, estruturais e de recursos humanos para a implantação dos *sites* eletrônicos e portais da transparência mais adequados ao cumprimento da legislação brasileira em vigor.

E, por questão de prudência e controle, incluíram-se três Câmaras desobrigadas da divulgação pela internet, mas que mantiveram *sites* e portais.

4.2. Aplicação do Índice de Transparência e Discussão dos Resultados por Dimensão

Através da análise dos dados, que, consoante definição de Goldhor (1978, p.197): “a análise dos dados é o processo através do qual se procura significados novos e adicionais por meio de comparações entre os vários aspectos dos dados originais ou através de cálculos feitos a partir deles”.

Gomes (1994, p.69) define as finalidades que deverão ser alcançadas através da análise dos dados, quais sejam:

“estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural do qual faz parte.”

Os resultados apresentados a seguir foram obtidos por meio de visitas aos *sites* eletrônicos oficiais, mais precisamente aos portais da transparência e e-SIC's dos poderes legislativos dos 18 municípios delimitados na amostra, no período de 30 de março de 2020 até 13 de abril de 2020. Para fins de melhor visualização dos resultados, apresentarei a tabulação dos resultados por parâmetro de:

- conteúdo;
- série Histórica e frequência de atualização; e
- usabilidade

Quadro 1 – Parâmetro Conteúdo do Índice de Transparência

Índice de Transparência										
Câmaras	Conteúdo	1.1 Ex. Orçamen-tária	1.2 Class. Orçamen-tária	1.3 N. Empe-nho	1.4 Doc. Pagame-n-to OB	1.5Benefi-ciário Pagament-o	1.6 Lici-tação	1.7 Convêni-o/Contra-tos	1.8 Receitas	
João Pessoa	600	100	00	00	00	00	300	100	100	
Campina Grande	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100	

Santa Rita	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Patos	400	00	00	00	00	00	300	100	00
Bayeux	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Sousa	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Cabedelo	600	100	00	00	00	00	300	100	100
Cajazeiras	1.300	100	500	100	100	100	300	00	100
Guarabira	1.250	100	500	100	100	100	300	00	50
Sapé	600	100	500	00	00	00	00	00	00
Maman- guape	300	00	00	00	00	00	300	00	00
Queimadas	Sem site	X	X	X	X	X	X	X	X
Monteiro	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Areia	00	00	00	00	00	00	00	00	00
Lucena	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Diamante	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Cabaceiras	1.400	100	500	100	100	100	300	100	100
Parari	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Fonte: dados da pesquisa

Verificou-se que no tocante ao parâmetro *Conteúdo*: (Campina Grande, Santa Rita, Bayeux, Sousa, Monteiro, Lucena, Diamante e Cabaceiras) oito das dezoito Câmaras analisadas obtiveram nota máxima de 1.400 pontos com o cumprimento de todos os indicadores exigidos na legislação.

Na 9ª colocação do parâmetro *Conteúdo*, veio a Câmara de Cajazeiras, que obteve 1.300 dentre os 1.400 pontos exigidos, não cumprindo apenas a disponibilização eletrônica dos contratos e convênios.

Na 10ª posição do parâmetro *Conteúdo*, apresentou-se a Câmara de Guarabira com 1.250 dos 1.400 pontos da nota máxima. Não foram apresentados os contratos e convênios e só divulgaram as receitas extraorçamentárias arrecadadas, não apresentou a transferência duodecimal recebida da Prefeitura municipal, a qual é a sua principal fonte de recursos financeiros.

Em seguida, no parâmetro *Conteúdo*, vieram as Câmaras de João Pessoa, Cabedelo e Sapé com 600 dos 1.400 pontos exigidos. As Câmaras de João Pessoa e Cabedelo não disponibilizaram a classificação orçamentária, as notas de empenho das despesas e os documentos e beneficiários dos pagamentos. A Câmara de Sapé não apresentou as notas de empenho das despesas, os documentos e beneficiários dos pagamentos, as licitações, receitas e contratos e convênios.

Na 14ª posição do parâmetro *Conteúdo*, encontra-se a Câmara de Patos que obteve 400 dos 1.400 pontos por só ter disponibilizado os processos licitatórios e as receitas dentre os oito indicadores exigidos neste parâmetro.

A Câmara de Parari possui site oficial e portal da transparência, no entanto, só há dados até o exercício de 2016. Frise-se aqui que esta CM possui menos de 10.000 habitantes.

A Câmara de Mamanguape possui site oficial com portal da transparência, porém nos dias em que foi consultado para fins desta pesquisa, o servidor de banco de dados encontrava-se ocupado, logo, não se obteve dados para a satisfação do conteúdo exigido em lei.

A Câmara de Areia, embora possua site oficial, estava com o portal da transparência indisponível. Não se obteve dados para o parâmetro conteúdo, exigido em lei.

E, finalmente, a Câmara de Queimadas, embora obrigada por lei a ter site oficial e disponibilizar as informações em tempo real, por ter 43.967 habitantes, não possui site nem portal da transparência, o que cabe um alerta e aplicação de multa por parte do TCE-PB.

Quadro 2 - Parâmetro Série Histórica e Frequência de Atualização do Índice de Transparência

Índice de Transparência			
Câmara	2. Série Histórica e Frequência de Atualização	2.1 Série Histórica	2.2 Atualização
João Pessoa	180	100	80
Campina Grande	200	100	100
Santa Rita	180	100	80
Patos	100	100	00
Bayeux	200	100	100
Sousa	200	100	100
Cabedelo	100	100	00
Cajazeiras	100	100	00
Guarabira	200	100	100
Sapé	100	100	00
Mamanguape	00	00	00
Queimadas	Sem site		
Monteiro	200	100	100
Areia	00	00	00
Lucena	200	100	100
Diamante	200	100	100
Cabaceiras	200	100	100
Parari	00	00	00

Fonte: dados da pesquisa

Com relação à *série histórica e frequência de atualizações*: o estudo verificou que as Câmaras de Campina Grande, Bayers, Sousa, Guarabira, Monteiro, Lucena, Diamante e Cabaceiras cumpriram às exigências, ou seja, apresentaram informações relativas aos últimos cinco exercícios e estavam atualizadas.

As Câmaras de João Pessoa e Santa Rita cumpriram parcialmente, pois não disponibilizaram as informações em tempo real, obtendo 180 dos 200 pontos da nota máxima.

Patos, Cabedelo, Cajazeiras e Sapé cumpriram parcialmente, obtendo 100 dos 200 pontos exigidos, por não terem cumprido o requisito da atualização dos dados.

A Câmara de Mamanguape possui *site* oficial com portal da transparência, porém nos dias em que foi consultado para fins desta pesquisa, o servidor de banco de dados encontrava-se ocupado.

A Câmara de Areia, embora possua *site* oficial, estava com o portal da transparência indisponível.

A Câmara de Queimadas não possui *site* oficial.

A Câmara de Parari não atualizou seus dados após o exercício de 2016.

Quadro 3 – Parâmetro Análise da Usabilidade do Cidadão do Índice de Transparência

Índice de Transparência					
Câmaras	3. Usabilidade	3.1 Interação	3.2 Possibilidade de <i>download</i>	3.3 Delimitação Temporal de Consultas	3.4 Facilidade de Navegação
João Pessoa	200	100	00	00	100
Campina Grande	350	50	100	100	100
Santa Rita	350	50	100	100	100
Patos	350	100	100	100	50
Bayeux	350	100	100	100	50
Sousa	300	100	100	100	00
Cabedelo	300	100	00	100	100
Cajazeiras	400	100	100	100	100
Guarabira	400	100	100	100	100

Continuação do Quadro 3

Sapé	400	100	100	100	100
Mamanguape	200	100	00	00	100
Queimadas	Sem site				
Monteiro	400	100	100	100	100
Areia	00	00	00	00	00
Lucena	400	100	100	100	100
Diamante	400	100	100	100	100
Cabaceiras	400	100	100	100	100
Parari	00	00	00	00	00

Fonte: dados da pesquisa

Na análise da *usabilidade*, foi constatado que as Câmaras de Cajazeiras, Guarabira, Sapé, Monteiro, Lucena, Diamante e Cabaceiras alcançaram a nota máxima de 400 pontos, cumprindo as exigências de interação, facilidade de navegação, possibilidade de download e delimitação das consultas.

As Câmaras de Campina Grande e Santa Rita obtiveram 350 dos 400 pontos, por não disponibilizarem manual de navegação, glossário e perguntas frequentes no indicador interação.

A Câmara de Sousa obteve 300 pontos por não possuir um *site* com facilidade de navegação. Enquanto a Câmara de Cabedelo obteve 300 pontos por apresentar erro na tentativa de downloads de informações e relatórios.

As Câmaras de João Pessoa e Mamanguape obtiveram 200 dos 400 pontos, por não disponibilizarem a possibilidade de *download* e da delimitação temporal das consultas.

A Câmara de Areia, embora possua *site* oficial, estava com o portal da transparência indisponível.

A Câmara de Queimadas não possui *site* oficial.

A Câmara de Parari não atualizou seus dados após o exercício de 2016.

Quadro 4 – Índice de Transparência das Câmaras Municipais

Índice de Transparência				
Câmaras	1. Conteúdo	2. Série Histórica e Frequência de Atualização	3. Usabilidade	TOTAL/PERCENTUAL
João Pessoa	600	180	200	980/49%
Campina Grande	1.400	200	350	1.950/97,5%
Santa Rita	1.400	180	350	1.930/96,5%
Patos	400	100	350	850/42,5%
Bayeux	1.400	200	350	1.950/97,5%
Sousa	1.400	200	300	1.900/95%
Cabedelo	600	100	300	1.000/50%
Cajazeiras	1.300	100	400	1.800/90%
Guarabira	1.250	200	400	1.850/92,5%
Sapé	600	100	400	1.100/55%
Mamanguape	300	00	200	500/25%
Queimadas	X	X	X	Sem site
Monteiro	1.400	200	400	2.000/100%
Areia	00	00	00	*00
Lucena	1.400	200	400	2.000/100%
Diamante	1.400	200	400	2.000/100%
Cabaceiras	1.400	200	400	2.000/100%
Parari	00	00	00	00

*acesso indisponível nas consultas

Fonte: dados da pesquisa

4.3. *Ranking* do Índice de Transparência e discussão dos resultados globais

Em seguida, apresenta-se o *ranking* do Índice de Transparência aplicado aos portais de transparência das dezoito Câmaras Municipais analisadas (Tabela 4).

Tabela 4 - Ranking do Índice de Transparência das Câmaras Municipais

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA - IT		
POSIÇÃO	PERCENTUAL – IT %	CÂMARAS
1	100	Cabaceiras
1	100	Diamante
1	100	Lucena
1	100	Monteiro
5	97,5	Bayeux
5	97,5	Campina Grande
7	96,5	Santa Rita
8	95	Sousa
9	92,5	Guarabira
10	90	Cajazeiras
11	55	Sapé
12	50	Cabedelo
13	49	João Pessoa
14	42,5	Patos
15	25	Mamanguape
16	00	Areia
17	00	Parari
18	Sem site	Queimadas

Fonte: dados da pesquisa

Analisando-se os resultados obtidos, constatou-se que as Câmaras Municipais de Cabaceiras, Diamante, Lucena e Monteiro alcançaram o índice de transparência de 100%, cumprindo todos os indicadores contidos nos parâmetros de conteúdo, série histórica e frequência de atualizações e usabilidade dos cidadãos.

As Câmaras de Bayeux e Campina Grande obtiveram índice de transparência de 97,5% e ocuparam a 5ª posição. A CM de Campina Grande não atendeu integralmente ao indicador interação por não ter publicado em seu *site* o manual de navegação, o glossário e as perguntas frequentes, conforme estabelecido no § 1º, inciso VI do artigo 8º da LAI. Já a Câmara de Bayeux não possui um *site* com facilidade de navegação.

A Câmara de Santa Rita alcançou o índice de transparência de 96,5% e a 7ª posição por descumprir parcialmente o indicador interação, não disponibilizando perguntas frequentes e glossário, estabelecidos no § 1º, inciso VI do artigo 8º da LAI) e não disponibilizar suas informações em tempo real, desobedecendo ao inciso IV, § 3º do art. 8º da LAI e à Lei 131/2009. A Câmara de Sousa, na 8ª posição, tem índice de transparência de 95% por não elaborar um *site* com facilidade de navegação.

Na 9ª posição, encontra-se a Câmara de Guarabira com índice de transparência de 92,5%. Não disponibilizou contratos e convênios e a totalidade das receitas, (consoante exigidos nos incisos IV e II do § 1º do art. 8º, respectivamente) uma vez que não apresentou no portal as transferências duodecimais recebidas da Prefeitura, a qual é a sua principal fonte de recursos.

Na 10ª posição, a Câmara de Cajazeiras com índice de transparência de 90%. Não apresentou os contratos e convênios, conforme inciso IV do § 1º do art. 8º da LAI e as informações atualizadas em tempo real, desobedecendo ao inciso IV, § 3º do art. 8º da LAI e à Lei 131/2009.

Observou-se uma diferença marcante (queda de 90% para 55%) no índice da transparência entre a 10ª e a 11ª posição, que é ocupada pela Câmara de Sapé com IT de 55%, pois o portal não disponibilizou as notas de empenho, os documentos e beneficiários de pagamentos, as receitas, licitações, contratos e convênios, descumprindo os incisos II, III e IV do § 1º do art. 8º da LAI.

O portal também não possui as informações atualizadas, conforme exigido no inciso IV, § 3º do art. 8º da LAI e à Lei 131/2009.

A Câmara de Cabedelo, 12ª posição, com índice de transparência de 50% não apresentou no seu portal a classificação orçamentária das despesas, as notas de empenho, os documentos e beneficiários dos pagamentos, descumprindo os incisos II, III e IV do § 1º do art. 8º da LAI. As informações não se encontravam atualizadas, conforme exigido no inciso VI, § 3º do art. 8º da LAI e na Lei 131/2009 e, embora houvesse a possibilidade de realizar downloads, quando se tentava realizá-los, dava erro.

A Câmara Municipal de João Pessoa, capital e cidade mais importante e populosa do Estado, ocupou a 13ª posição dentre as dezoito Câmaras avaliadas, com índice de transparência de 49% por não disponibilizar a classificação orçamentária, as notas de empenho das despesas, documentos e beneficiários dos pagamentos, descumprindo os incisos III e IV do § 1º do art. 8º da LAI. As informações não se encontravam atualizadas em tempo real, não atendendo ao exigido no inciso VI, § 3º do art. 8º da LAI e na Lei 131/2009, não havia a possibilidade de delimitação temporal da consulta e, embora existisse a possibilidade de realização de downloads, o mesmo não estava a funcionar, conforme inciso II, § 3º do art. 8º da LAI.

Em seguida, Patos, na 14ª posição com índice de transparência de 42,5% por não disponibilizar a execução e a classificação orçamentária, as notas de empenho, os documentos e beneficiários dos pagamentos e as receitas, descumprindo os incisos II, III e V do § 1º do art. 8º da LAI. As informações não estavam atualizadas, conforme dispõem o inciso VI, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009, e o site não possui uma fácil navegação.

Mais uma vez, encontrou-se uma grande disparidade (queda de 42,5% para 25%) nos índices de transparência entre as posições 14ª e 15ª. A Câmara de Mamanguape obteve um IT de apenas 25% por estar com o portal da transparência apresentando o servidor de banco de dados ocupado nas várias tentativas em que foi consultado nos meses de março e abril. Neste site, só foram disponibilizados os processos licitatórios e os itens de interação, por não estarem inseridos dentro do portal e sim no *site*, e apresenta facilidade de navegação.

Tendo em vista que o estudo não conseguiu coletar informações nos portais da transparência das Câmaras de Areia, Parari e Queimadas e que, conseqüentemente, não obteve os respectivos índices de transparência por razões diversas, faz-se mister explicitar quais os critérios subjetivos que levaram o estudo a classificá-las nas posições 16, 17 e 18 respectivamente.

Classificou-se a Câmara de Areia na 16ª posição, em virtude da mesma possuir *site* oficial eletrônico com portal da transparência. Entretanto, no tocante ao *site*, verificou-se que se encontra em pleno funcionamento e com notícias atuais. Já com relação ao Portal da Transparência, constatou-se que o mesmo se encontra inoperante com problemas técnicos nas várias tentativas de sua utilização. Na sequência, 17ª posição, a CM de Parari, por possuir *site* e portal, mas sem atualização das informações desde 2017. Salienta-se que esta Câmara não está obrigada por lei a possuir *site* eletrônico oficial por ter menos de dez mil habitantes, conforme § 4º do art. 8º da LAI.

E, finalmente, na 18ª posição, a CM de Queimadas, que mesmo sendo obrigada por lei a ter *site* e portal, não dispõe dos mesmos, o que significa desobediência à legislação de transparência e, por isso, passível de alerta e multa pelo órgão de controle, TCE-PB.

V. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi identificar o índice de transparência dos portais da transparência contidos nos *sites* oficiais das dezoito Câmaras Municipais do Estado da Paraíba e elaborar um *ranking* de transparência das respectivas Câmaras.

A metodologia definida por Biderman e Puttomatti (2011) foi a ferramenta utilizada para a análise das informações, através de consultas eletrônicas aos *sites* governamentais. Depois de coletar, tabular e analisar os dados, criou-se um *ranking* de índice de transparência, escalonado em ordem decrescente de percentual de atendimento aos indicadores contidos na **tabela 4** supramencionada.

A apuração destes índices é de essencial importância para que os municípios tenham conhecimento do andamento da gestão da coisa pública, tendo em vista que o *site* da Câmara municipal, se acessado corretamente, pode ser uma ferramenta útil de aproximação entre o Poder Legislativo e o cidadão. No entanto, a elaboração de tal pesquisa também evidenciou pontos positivos e negativos de tais índices.

A divulgação do *ranking* de índice de transparência do Poder Legislativo dos municípios analisados permitiu ao estudo medir a transparência pública das respectivas Câmaras através da disseminação proativa de informações. Notou-se que havia falta de padronização na disponibilização destas informações, podendo trazer dificuldades no acesso aos usuários.

Com os dados sobre o desempenho da gestão disponibilizados eletronicamente, tanto o cidadão quanto os órgãos de controle têm a possibilidade de um maior escrutínio público, e, responsabilização dos agentes. Constatou-se também que com a obrigatoriedade imposta pela legislação de transparência e acesso à informação, o poder público teve que se reinventar e capacitar seus servidores para o uso das tecnologias da informação e do conhecimento, ocasionando uma mudança na cultura organizacional em favor de um governo mais aberto.

As desvantagens observadas nestes índices são a impossibilidade de medir o acesso, a inteligibilidade e a qualidade da informação disponibilizada. Também não se consegue medir

se a informação será recepcionada pelo cidadão comum e se uma Câmara é mais ou menos susceptível à corrupção que a outra. Os agentes públicos naturalmente oferecem resistência à disponibilização de informações na *internet* tendo em vista que o acesso a tais informações pode evidenciar uma má gestão dos recursos e, conseqüentemente, a aplicação de penalidades dispostas na legislação.

Tabela 5– Vantagens e Desvantagens do IT

Índice de Transparência	
Pontos Positivos	Pontos Negativos
Disseminação proativa de informações	Ceticismo e resistência ao uso das TIC
Mudança na cultura organizacional em favor de um governo mais aberto	Não mede acessibilidade, inteligibilidade e a qualidade da informação
Medida da transparência da Câmara	Não mede como a informação será recepcionada pelo cidadão
Dados sobre o desempenho da gestão	Falhas tecnológicas
Maior escrutínio público	Não mede se uma Câmara é mais corrupta que outra
Responsabilização dos agentes públicos	Penalidades leves

Fonte: autora

A revisão bibliográfica mostrou que os estudos já existentes acerca do índice de transparência convergem no sentido de que a Administração Pública tem o dever legal de prestar contas à sociedade e ser transparente, sob pena de responsabilização ao agente infrator. E que o índice de transparência é um indicador favorável para demonstrar se o gestor público está cumprindo os preceitos legais exigidos pela legislação da transparência.

A pesquisa documental na legislação que abarca o tema da transparência e do acesso à informação foi eficaz no sentido de apontar que quanto menor o índice de transparência apurado, maior foi o número de dispositivos legais que a Câmara municipal desobedeceu, conforme demonstrado na Tabela 6 a seguir.

O estudo provou que a disponibilização de informações nos *sites* governamentais, a qual foi implementada pela obrigatoriedade imposta pela legislação, teve o intuito de alavancar a participação e o conhecimento da sociedade sobre a gestão dos recursos públicos e alcançou seus objetivos primordiais, tendo em vista que grande parte dos municípios, conforme verificado, vem cumprindo as exigências legais, o que pode proporcionar um aumento nos atos de controle e fiscalização da AP, através da participação popular.

Este trabalho está limitado ao período e aos municípios investigados. Sugere-se a continuação das pesquisas com os demais municípios do Estado e em outros períodos, bem como uma forte campanha de conscientização da população para fiscalizar a gestão pública com a utilização das informações contidas nos portais.

No tocante ao possível questionamento se uma maior disponibilização de informações nos portais da transparência das Câmaras Municipais teriam o condão de melhorar a prestação de contas e o nível de participação popular, esclarece-se que não foi o alvo deste estudo e que seria uma temática sugestiva para investigações futuras.

Tabela 6– Resumo da Conclusão

CÂMARA MUNICIPAL	DESOBEDIÊNCIA
Cabaceiras	X
Diamante	X
Lucena	X
Monteiro	X
Bayeux	Art. 5º e Art. 8º, § 3º, I da LAI
Campina Grande	§ 1º, inciso VI do artigo 8º da LAI
Santa Rita	§ 1º, inciso VI do artigo 8º e inciso IV, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
Sousa	Art. 5º e Art. 8º, § 3º, I da LAI
Guarabira	incisos II e IV do § 1º do art. 8º da LAI
Cajazeiras	inciso IV do § 1º do art. 8º e o inciso IV, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
Sapé	incisos II, III e IV do § 1º do art. 8º e inciso IV, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
Cabedelo	incisos II, III e IV do § 1º do art. 8º da LAI; inciso VI, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
João Pessoa	incisos III e IV do § 1º do art. 8º da LAI; incisos II e VI, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
Patos	Art. 5º e incisos II, III e V do § 1º do art. 8º da LAI; incisos I e VI, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
Mamanguape	inciso VI, § 3º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009
Areia	Artigo 8º da LAI
Parari	X
Queimadas	§ 2º do art. 8º da LAI e a Lei 131/2009

BIBLIOGRAFIA

- Abraham Marcus (2017), *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense.
- Ahmad, Jamaluddin, e Astinah Adnan (2014), *The behavior of bureaucracy in application of transparency, participatory and accountability services procurement at sidenreng rappang regency*. *Journal of public administration and governance*. vol. 4, nº1.
- Amorim, Rogelio P. C. e Crediné S. Menezes (2016), "Metodologia de Avaliação de Portais da Transparência Municipais", apresentado no XII *Brazilian Symposium on Information Systems*. Florianópolis, SC. May 17-20.
- Bertot, J. C., P. T. Jaeger & J. M. Grimes, (2010). *Using ICTs to create a culture of transparency E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. doi:10.1016/j.giq.2010.03.001
- Bertot, J. C., P. T. Jaeger & J. M. Grimes, (2012). *Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government*. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), 78–91. doi:10.1108/17506161211214831
- Bezerra, Juliana Tammy Koga et. al. (2017), "Gestão pública e prestação de contas: uma análise do índice de transparência." *Acta Negócios*, Engenheiro Coelho, SP, v. 1, n. 2, p. 107-127, 2º semestre de 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.19141/2594-7680.actanegocios.v1.n2.p107-127>
- Bobbio, Norberto (1984). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- Castells, Manuael (2003), *A Galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge zahar.
- Castells, Manuel (1999), *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Costa, Abimael de Jesus, Deivid Bruno A. Leite, e Edmilson Soares Campos (2014), "Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes." Disponível em: *Rev. FAE*, Curitiba, v.17, n.1, p. 42-61, jan./jun.2014.
- Cruz, C. F. (2010), *Transparência da gestão pública municipal: referências teóricas e a situação dos grandes municípios brasileiros*. 140 f. Dissertação Mestrado em Ciências. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da UFRJ. Rio de Janeiro.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The new public service*. Armonk, New York: M. E. Sharp.

- Denhardt, Robert B. (2008), Teoria geral de administração. 5. ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: ESAFCEUDESC.
- Eriksson, Fredrik (2007), "Ética e transparência na Administração Pública." Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Europeia. Brasília: MPOG.
- Goldhor, Herbert (1978), Pesquisa científica em biblioteconomia e documentação. Brasília: Vipa.
- Gomes, Romeu (1994), A análise de dados em pesquisa qualitativa. Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, p. 67-80.
- Gomes, F. R., Rommel de S. Freire e Jefferson David A. Sales (2017), "Transparência pública em portais de institutos de previdência municipais da Paraíba: a accountability foi esquecida?" Disponível em: RIC – Revista de Informação Contábil – ISSN 1982-3967 – vol. 11, nº 2, p. 52-68. Abr-Jun/2017.
- Hood, Christopher (1995), *The new public management in the 1980s: variations on a theme. Accounting, organization and society*, v.20, n.2/3, p. 93-109.
- Lima, Manolita C. (2004), A engenharia da produção acadêmica São Paulo: Saraiva.
- Michener, R. G.; K. Bersch (2013), *Identifying transparency. Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242.
- Michener, R. G.; L. F. M. Moncau; R. B. Velasco (2014), Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas e Open Society Foundations.
- Molinari, Amanda Perusselo, e Eduardo Aaron Clazer (2015), "Índice de Transparência: um estudo nos municípios que compõem a AMCESPAR" Apresentado no Congresso de Gestão Estratégica: Tecnologia e o Impacto nas Organizações. Ponta Grossa, PR, set./2015.
- Pinho, José Antônio Gomes de (2008), "Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia". Revista de Administração Pública. 42 (3). Rio de Janeiro.
- Scott Douglas e Albert Meijer (2016), "*Transparency and public value – analyzing the transparency practices and value creation of public utilities*". *Internacional Journal of Public Administration*, vol. 39, nº 12, 940-951.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reformas na administração pública". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, nº 2, p. 347-369, març/abr, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em 21/03/2020.

Silva, Walber A. de Oliveira (2017), Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. 76 f. Dissertação Mestrado em Administração. UFBA, BA, 2017.

Souza, Fábila J. V. et al. (2013), "Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte". Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade. V.3, nº 3, p. 94-113, Salvador.

Speck, W. Bruno (2002), Caminhos da Transparência. Análise dos Componentes de um sistema nacional de integridade. Editora Unicamp. São Paulo. 224 p.

Sumanth, D. J. (1984), *Productivity engineering and management*. New York: MacGraw-Hill.

Westwick C. A. (1989), *How to use management ratios*. Great Britain: Diddles Limited.

Zanella, Liane C. Hermes (2012), Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. 2. ed. Reimpr. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB.

FONTES

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legisla)

Brasil. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (2000, 4 de maio). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Brasil. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. (2009, 28 de maio). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União.

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011, 18 de novembro). 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.

ISO 690:2010(E). *Information and Documentation – Guidelines for bibliographic references and citations to information resources*. 3rd ed. 2010.

_____. Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Paraíba: 2016-2023. Disponível em: https://tce.pb.gov.br/gestao/formulacao-estrategica-1/plan-estrat-2016-2023-tce_-portal-tce.pdf

ANEXOS – Parâmetros de Avaliação

Anexo A

Índice de Transparência da Câmara de João Pessoa 30/03/2020		
https://www.joaopessoa.pb.leg.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	600	30
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	00	0
1.3 Nota de Empenho NE	00	0
1.4 Documento de Pagamento OB	00	0
1.5 Beneficiário do Pagamento	00	0
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	180	9
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	80	4
3. Usabilidade	200	10
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	00*	0
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	00	0
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	980	49

Anexo B

Índice de Transparência da Câmara de Campina Grande 06/04/2020		
https://www.camaracg.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	350	17,5
3.1 Interação	50	2,5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	1.950	97,5

Anexo C

Índice de Transparência da Câmara de Santa Rita 30/03/2020		
http://cmsantarita.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	180	9
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	80	4
3. Usabilidade	350	17,5
3.1 Interação*	50	2,5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	1.930	96,5

Anexo D

Índice de Transparência da Câmara de Patos 07/04/2020		
http://camarapatos.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	400	20
1.1 Execução Orçamentária	00	0
1.2 Classificação Orçamentária	00	0
1.3 Nota de Empenho NE	00	0
1.4 Documento de Pagamento OB	00	0
1.5 Beneficiário do Pagamento	00	0
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	00	0
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	100	5
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	00	0
3. Usabilidade	350	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	50	2,5
Pontuação Total	850	42,5

Anexo E

Índice de Transparência da Câmara de Bayeux 30/03/2020 e 08/04/2020		
http://camarabayeux.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	350	17,5
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação*	50	2,5
Pontuação Total	1.950	97,5

*PT atual tem que clicar em gerar link e não em acessar, o que torna um pouco confuso.

Anexo F

Índice de Transparência da Câmara de Sousa 01 e 08/04/2020		
https://www.camarasousa.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	300	15
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	00	0
Pontuação Total	1.900	95

Anexo G

Índice de Transparência da Câmara de Cabedelo 01/04/2020		
https://cmcabedelo.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	600	30
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	00	0
1.3 Nota de Empenho NE	00	0
1.4 Documento de Pagamento OB	00	0
1.5 Beneficiário do Pagamento	00	0
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	100	5
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	00	0
3. Usabilidade	300	15
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i> *	00	0
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	1.000	50

Anexo H

Índice de Transparência da Câmara de Cajazeiras 01 e 08/04/2020		
https://camaramunicipalcajazeiras.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.300	65
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	00	0
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	100	5
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	00	0
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	1.800	90

Anexo I

Índice de Transparência da Câmara de Guarabira 01/04/2020		
http://www.cmguarabira.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.250	62,5
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	00	0
1.8 Receitas	50 *	2,5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	1.850	92,5

*Tem rec. Extra, não tem transferências que é a principal receita da Câmara

Fora do ar em 08 e 09/04/2020 (Elmar em manutenção ou Erro)

Anexo J

Índice de Transparência da Câmara de Sapé 01/04/2020 e 08/04/2020		
http://cmsape.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	600	30
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	00	0
1.4 Documento de Pagamento OB	00	0
1.5 Beneficiário do Pagamento	00	0
1.6 Procedimento Licitatório	00	0
1.7 Convênio/Contrato	00	0
1.8 Receitas	00	0
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	100	5
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	00	0
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	1.100	55

Anexo K

Índice de Transparência da Câmara de Mamanguape 01/04/2020 e 09/04/2020		
http://www.cmmamanguape.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	300	15
1.1 Execução Orçamentária	00	0
1.2 Classificação Orçamentária	00	0
1.3 Nota de Empenho NE	00	0
1.4 Documento de Pagamento OB	00	0
1.5 Beneficiário do Pagamento	00	0
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	00	0
1.8 Receitas	00	0
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	00	0
2.1 Série Histórica	00	5
2.2 Atualização	00	5
3. Usabilidade	200	10
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	00	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	00	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	500	25

*Servidor de Banco de dados ocupado, sem dados

Anexo L

Índice de Transparência da Câmara de Queimadas 01/04/2020, 08, 09/04/2020		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	00	0
1.1 Execução Orçamentária	00	
1.2 Classificação Orçamentária	00	
1.3 Nota de Empenho NE	00	
1.4 Documento de Pagamento OB	00	
1.5 Beneficiário do Pagamento	00	
1.6 Procedimento Licitatório	00	
1.7 Convênio/Contrato	00	
1.8 Receitas	00	
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	00	0
2.1 Série Histórica	00	
2.2 Atualização	00	
3. Usabilidade	00	0
3.1 Interação	00	
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	00	
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	00	
3.4 Facilidade de Navegação	00	
Pontuação Total	00	0

Anexo M

Índice de Transparência da Câmara de Monteiro 01/04/2020 e 09/04/2020 https://www.camarademonteiro.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	2.000	100

Anexo N

Índice de Transparência da Câmara de Areia 01/04/2020 e 09/04/2020		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	2.000	100

Anexo O

Índice de Transparência da Câmara de Lucena 01/04/2020 e 09/04/2020		
http://www.cmlucena.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	2.000	100

Anexo P

Índice de Transparência da Câmara de Diamante 02/04/2020		
https://camaradiamante.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	2.000	100

Anexo Q

Índice de Transparência da Câmara de Cabaceiras 02 e 09/04/2020		
http://camaradecabaceiras.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	1.400	70
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	200	10
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	400	20
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	2.000	100

Anexo R

Índice de Transparência da Câmara de Parari 02 e 09/04/2020		
http://www.camaradeparari.pb.gov.br		
Temas/Parâmetros	Pontuação	Porcentagem
1. Conteúdo	00	0
1.1 Execução Orçamentária	100	5
1.2 Classificação Orçamentária	500	25
1.3 Nota de Empenho NE	100	5
1.4 Documento de Pagamento OB	100	5
1.5 Beneficiário do Pagamento	100	5
1.6 Procedimento Licitatório	300	15
1.7 Convênio/Contrato	100	5
1.8 Receitas	100	5
2. Série Histórica e Frequência de Atualização	00	0
2.1 Série Histórica	100	5
2.2 Atualização	100	5
3. Usabilidade	00	0
3.1 Interação	100	5
3.2 Possibilidade de <i>download</i>	100	5
3.3 Delimitação Temporal da Consulta	100	5
3.4 Facilidade de Navegação	100	5
Pontuação Total	00	00