

Análise comparativa dos indicadores de desempenho da Transparência na Administração Pública do Brasil

Análisis comparativo de los indicadores de desempeño de la Transparencia en la Administración Pública en Brasil

Documento para su presentación en el I Jornada Académica en Gobierno Abierto - OGP (Buenos Aires, Argentina) del 17 al 18 de noviembre de 2017.

Thiago Ferreira Dias

Professor Adjunto de la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. Actualmente es Vicepresidente de la Sociedad Brasileña de Administración Pública (SBAP). Correo electrónico: tfdpe@yahoo.com.br

Erysson Faustino de Oliveira

Licenciado en Gestión de Políticas Públicas por la Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. Correo electrónico: erfnt94@gmail.com

RESUMEN

La introducción de nuevos mecanismos institucionales, tecnológicos y de comunicación en la gobernanza del sector público permitió que la administración pública no sólo caminase rumbo a un mayor grado de eficiencia y eficacia, sino también creó condiciones a la apertura, participación e inclusión de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Tras fuertes presiones para que los gobiernos compartan con la sociedad datos e informaciones de su performance institucional, emergió en la agenda pública de varios países el paradigma del Gobierno Abierto con el propósito de democratizar la maquina pública y establecer nuevos instrumentos de accountability, rendición de cuentas, transparencia, instituir espacios de participación y control social y canales de colaboración con otros actores e instituciones. En Brasil, sumado a los importantes avances legislativos, han surgido en los últimos años algunas iniciativas que buscan ampliar el nivel de transparencia y fomentar la fiscalización de los gobiernos en sus variados niveles: es el caso de la Escala Brasil Transparente – EBT, editada por la Controladuría General de la Unión (CGU), y el Mapa de la Transparencia, elaborado por el Ministerio Público Federal (MPF). Así, la presente investigación, de carácter descriptivo y exploratorio, desarrolla un análisis comparativo de ambos indicadores de transparencia institucional en la Administración Pública en Brasil, contraponiendo sus lineamientos metodológicos, sus variables, contenidos y resultados obtenidos. Utilizándose enfoques y métodos cualitativos y cuantitativos fue posible observar resultados bastante asimétricos entre los indicadores comparados, en especial el desempeño y la diferencia de posiciones de las municipalidades en cada instrumento. Asimismo, las correlaciones hechas entre tales indicadores apuntan que las dimensiones de análisis (alcance) son dispares y casi siempre están limitadas a los marcos legales del país, o solamente al interés de las instituciones que los construyen. De ese modo, se evidencia la necesidad de avanzar en la idealización de indicadores que van más allá de la transparencia, incorporando la participación y colaboración como activos en la medición del grado de apertura gubernamental.

Palabras-clave: Transparencia. Indicadores. Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Desde a reabertura democrática no Brasil iniciada no final da década de 1980 vem ocorrendo um processo de amadurecimento da democracia brasileira e a constituição de mudanças nas relações entre Estado e Sociedade, em especial, com a incorporação do *accountability* democrático e da participação cidadão.

De modo que, novas práticas institucionais vêm sendo implementadas na administração pública com intuito de gerar uma relação interacional entre Estado e Sociedade para melhoria do desempenho da “máquina pública”, dentre as ações incluem uma diversidade de mecanismos de transparência e controle social, desde os mais autônomos e dinâmicos até os mais institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis.

Em meio às diversas formas mudanças percebe-se que a Administração Pública Federal vem sendo tímida neste processo, seguida dos Estados e ainda fragilmente adoção de mudanças no âmbito das administrações municipais, que ainda carecem de capacidade técnica, financeira e política.

Neste contexto há demanda pela ampliação das ações de dados abertos, transparência, participação e colaboração cidadã junto aos governos locais com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida nos municípios, ente mais próximo à população.

De modo que o tema Governo Aberto emerge neste contexto e congrega várias ideias coordenadas em discursos e consolidadas teórica e empiricamente com um objetivo em comum que é a preocupação acerca da legitimidade democrática via interação associada à busca pela melhoria no desempenho da Administração Pública. Ressalvando que só se obtém êxito no desenvolvimento do modelo aberto como forma de gestão a partir do momento que o gestor público encara a participação cidadão como positivo à Administração Pública, e tal fato implica em cessão, distribuição, delegação e compartilhamento de poder com os cidadãos (Calderón e Lorenzo, 2010).

Estas ações emergem no âmbito da visão sociocêntrica do Estado no qual fundamenta-se na insurgência de novos arranjos institucionais no qual o público não deve ser entendido como monopólio de ação único e exclusivo do Estado, mas pode ser compartilhado com organização paraestatais. Desta forma, a sociedade civil ganha reconhecimento como ator importante na redefinição do espaço público.

Assim, há uma pressão para que os governos abram as “caixas pretas” e compartilhem informações públicas e possibilite que os cidadãos possam analisá-las para melhor intervenção no espaço público. O cidadão passa a ser compreendido não apenas como um mero cliente, mas sim um ator social revestido de direitos políticos e sociais e que deve ser coprodutor das ações públicas. Assim, avançamos além das ferramentas de governo eletrônico para defesa do Governo Aberto que Calderón e Lorenzó (2010, p. 31) afirma ser uma proposta que “pretende realizar a governança democrática por meio de corresponsabilidade social na concepção e na implementação de políticas públicas”.

No Brasil as ações públicas de fomento ao Governo Aberto incluem uma diversidade de mecanismos de transparência e controle social, desde os mais autônomos e dinâmicos até os mais institucionalizados, estes incluindo conselhos de políticas públicas, conferências, audiências públicas, ouvidorias e leis, entre elas as do Plano Plurianual - PPA, das Diretrizes Orçamentárias - LDO, do Orçamento Anual - LOA, da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), da Transparência (Lei

Complementar 131/2009) e de Acesso à Informação– LAI (Lei 12.527/2011) (SCHOMMER, DAHMER e SPANIOL, 2014).

No âmbito da União já temos um relativo avanço nas ações do Governo Aberto, em especial a partir da Parceria para Governo Aberto (OGP), e a partir dessas atividades foi criado o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) através do decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o qual institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA).

Todavia, todo arcabouço legal e as ações públicas efetuadas no plano de União tem efeitos na adequação nas práticas de gestão dos governos subnacionais. Ao mesmo tempo em que os municípios têm carência quanto à capacidade institucional, capacidade financeira dependente da União e déficit de capacidade técnica dos seus recursos humanos, trata-se do ente mais próximo da população e por sua vez o que recebe a maior cobrança pela eficiência, eficácia e efetividade no trato da coisa pública (Hernández-Bonivento; Gandur; Najles, 2014).

Com base na carência de indicadores que reflita amplitude do conceito de Transparência, Participação e Colaboração emergiram no Brasil iniciativas de mensuração em âmbito subnacional como a Escala Brasil Transparente (2015), índice desenvolvido pela CGU; e o Índice de Transparência capitaneado pelo movimento liderado pelo Ministério Público Federal denominado Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

No presente artigo, far-se-á uma análise comparativa destes dois indicadores de transparência institucional estabelecidos na Administração Pública no Brasil, contrastando suas orientações metodológicas, suas variáveis, conteúdo, resultados e limites.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. NEW PUBLIC GOVERNANCE, ACCOUNTABILITY E MEDIÇÕES DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

A Nova Governança Pública, filosofia de Estado que fundamenta o Paradigma do Governo Aberto, é estudada desde a década de 1990, sendo guiada pelas teorias sociológicas e de redes. Acadêmicos como Pierre e Peters (2000) acreditam que a Governança Pública tenha sido impulsionada pela Nova Gestão Pública, uma vez que compartilham preceitos comuns, e pelo desejo de "formas genéricas de controle social" (Pierre e Peters, 2000). Em contrapartida, Osborne (2006) afirma que a Nova Gestão Pública nada mais é do que uma fase de transição para a Governança.

A Governança pode ser entendida como um modelo primordialmente democrático, em razão de surgir do apelo popular, e pressupõe uma mudança no papel do Estado, tornando-o o agente coordenador de uma rede interorganizacional de cooperação entre o mesmo, o setor privado e a sociedade civil, onde a boa interação visa a elaboração e implementação das políticas públicas e a entrega do serviço público. O cidadão passa a ser percebido como parceiro e componente ativo do processo, potencializando dessa forma os relacionamentos institucionais através de uma relação de confiança e de contratos relacionais (Fontes Filho, 2014).

Classifica-se, sobretudo, em um modelo adaptativo às realidades locais, não devendo ser tratado como um padrão a ser reproduzido em todo e qualquer cenário. Para uma efetiva aplicabilidade é imprescindível uma comunicação transparente e clara entre o Estado e os demais agentes.

Neste sentido, manifesta-se a importância das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) aliada à atuação estatal, possibilitando assim que o controle passe de uma função burocrática para uma democrática, motivando a sociedade a participar da atividade política e a exercer um papel fiscalizador.

As redes de governança respaldam-se na coprodução, levando a uma quebra na centralização e hierarquização do poder e, conseqüentemente, o controle passa a ser qualificado como horizontal, ao contrário dos modelos anteriores no qual o *accountability* era verticalizado, seguindo o fluxo agente-principal. Sendo assim, o procedimento de responsabilização tornar-se-á difuso, como aborda Humberto Falcão Martins (2011). A parte positiva é que, segundo o autor, serão promovidos “múltiplos regimes de *accountability*”.

Em conformidade com Prado, Ribeiro e Diniz (2012), *accountability* se caracteriza como a prestação de contas e a publicidade das ações do governo alinhadas a mecanismos institucionais de controle da administração pública, podendo gerar incentivos ou sanções, a depender das ações dos agentes públicos. Os autores Pinho e Sacramento (2009) afirmam que a motivação para surgimento da *accountability* ocorre a partir da pressuposição da existência do poder, e a mesma nasceu com objetivo de controlá-lo.

Nesse contexto, O’Donnell (1991) adota um caráter bidimensional para visão de *accountability*, e defende que a depender da posição dos atores que participam do processo, admite-se as dimensões vertical ou horizontal. Para a orientação vertical, a relação de controle ocorre de um agente para um principal. E na direção horizontal, o controle acontece entre os poderes, configurando o movimento denominado de *Checks and balances*. E presume assim, uma ação entre iguais, diferentemente da dimensão vertical.

Por entender que *accountability* acontece a partir de uma responsabilidade assumida, tem-se que o compromisso pactuado pode se manifestar de dois modos: objetivo e subjetivo. A responsabilidade se enquadra no perfil objetivo, segundo Campos (1990), quando assumida para com o outro, portanto, implica na obrigação externa a si.

Em posicionamento diferente, processa-se a responsabilidade na vertente subjetiva e conforme Pinho e Sacramento (2009), esse comprometimento ocorre a partir da cobrança interior do indivíduo de prestar contas a alguém. Dessa forma, torna-se algo agregado ao ser, sendo consequência do seu caráter e cultura. Essa responsabilidade implica no termo definido por Oszlak (2003), como *responsabilidade*, ou seja, o ato voluntário de responder.

No contexto de *accountability*, o pressuposto de responsabilidade assumida resulta ainda, na responsabilização dos atores, essa sendo estabelecida por Oszlak (2003), como: “uma relação onde um sujeito é submetido por outro a um processo que exige pontualidade na prestação de contas”, o mesmo justifica que “isso ocorre em função do compromisso e das obrigações assumidas ao exercer cargo de gestão”.

A responsabilização se torna possível, por existir o procedimento denominado *answerability*, que concordante a Pinho e Sacramento (2009), é “a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos”. Por meio dessas ações, o agente público pode ser premiado ou punido. Quando ocorre punição, configura-se a situação a partir da capacidade de *Enforcement*, ou seja, “a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos” Pinho e Sacramento (2009).

Nos anos 1990, no Brasil, Campos (1990) desenvolveu estudos para medir o nível de *accountability* na sociedade civil, e constatou que o termo ainda não germinava no solo brasileiro. Entretanto, de acordo com Pinho e Sacramento (2009), era compreensível

a não fecundação, visto que o país passava pelo período pós ciclo da Ditadura Militar (1964-1985), sendo uma nação que iniciava a redemocratização.

Em 1988, criou-se a Constituição Federal, que se tornou a maior abertura da administração pública para a realização da *accountability* no cenário nacional. Visto que instituiu a criação dos órgãos de controle e determinou suas atribuições, sendo esses o controle clássico. Bem como, garantiu a consolidação do controle social por meio de plebiscito, referendo, além de tornar a iniciativa popular receptiva (Art.14). Ademais, asseguraram por lei direitos tais quais: as eleições diretas (Art. 14) e o acesso a informação (art.5), além de consolidar a base legal para a formulação de legislações como a lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101).

No tocante aos mecanismos legais, destacam-se as duas leis citadas, pois são de suma importância para a realização da *accountability* no país. A LRF estabelece critérios de responsabilização dos agentes públicos a partir da fiscalização dos gastos, determinando sanções/penalidades, que vão desde multas sobre os vencimentos anuais, passando por reclusão –com períodos variáveis a depender da infração- até a cassação do mandato (Ministério da Fazenda, 2017).

Por sua vez, a Lei Anticorrupção, possui procedimentos que atuam sobre a responsabilidade objetiva assumida por pessoas físicas e jurídicas, de forma a combater atos ilícitos e lesivos a população civil. Compete a autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos poderes executivos, legislativo e judiciário a apuração, o processo e o julgamento dos atos corruptivos expressos em tal lei.

Essas medidas de *accountability* desenvolvidas nacionalmente tornam-se possíveis à medida que acontece a abertura para atuação dos órgãos de fiscalização e também, o controle social. Pois assim, pressionam-se os atores eleitos pelo povo no sistema de democracia representativa a assumirem uma postura ética, íntegra e incorruptiva.

Advindo de um contexto crônico de descrença social, o Estado, a fim de recuperar a confiança da população e fortalecer suas ações estratégicas, elabora o que hoje se denomina Governo Aberto ou Estado Aberto. Conforme Ramírez-Alujas (2012), esta perspectiva ou paradigma se propõem a responder ao esgotamento dos modelos tradicionais de governança, e, assim, se tornar uma forma de integração da administração pública com o cenário pluralista atual. O povo assume, portanto, o papel de integrante ativo das ações governamentais.

No início do século XXI, após essa iniciativa principal, o movimento para Governo Aberto obteve impulso por meio da reunião de oito países (Estados Unidos, Brasil, México, África do Sul, Filipinas, Indonésia, Noruega e Reino Unido), os quais instituíram um pacto para propagar práticas de abertura no governo, assim nasce a Aliança para Governo Aberto (AGA ou *Open Government Partnership-OGP*).

Segundo Mendieta (2012), a AGA baseia-se em quatro princípios, a saber: melhorar a disponibilidade das informações a respeito das atividades do governo para todos os cidadãos; apoiar a participação cívica; implementar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações e o favorecimento do acesso a novas tecnologias que facilitem a abertura e a prestação de contas.

Dentre os países precursores destacam-se o Brasil e os Estados Unidos, por empreender iniciativas geradoras de transformações. Os Estados Unidos, por meio do memorando sobre Transparência e Governo Aberto, de 21 de janeiro de 2009, afirma que o uso da tecnologia pode promover uma maior transparência das ações do governo, gerando a ampliação da participação e colaboração por parte da sociedade civil e dos atores privados (Ramírez-Alujas, 2012).

Atribuem-se, então, que a transparência, a participação e a colaboração são os três pilares que sustentam o modelo de Governo Aberto. Concebendo conceituações, tem-se que: a transparência contempla a abertura dos dados por parte da administração pública, a acessibilidade desses dados e o manuseio dos mesmos; a participação caracteriza-se como a ação de interação desenvolvida pela sociedade civil para com a gestão pública; e por fim, a colaboração que segundo a Escala de Participação Arnstein (1969), representa o maior nível maturação da participação. Pois, o controle se dar de forma cidadã, consolidando assim, a democracia efetiva. Porém, é importante ressaltar que a colaboração diferencia-se da participação por nesse processo existir a co-produção entre os atores do evento: o setor privado e o público.

Recapitulando, na conjuntura brasileira, o país tornou-se protagonista no cenário internacional e referência a respeito do tema, de acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), por implementar na agenda de governo ações associadas a tecnologia nas três dimensões de Governo Aberto citadas anteriormente.

Porém, ressalta-se, que no País, atitudes em alusão ao Governo Aberto já ocorriam anteriormente à adesão do país a AGA. A Constituição Federal (1988), no art.5 §14º, associada ao art. 19, § 3º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), garantiu ao cidadão brasileiro o direito de acesso à informação, por defender que todos possuem garantia à liberdade de expressão e de informação acessível.

Partindo desse pressuposto, nos anos 2000, elabora-se no âmbito nacional, a Lei Complementar nº101, de 4 de maio, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que propõe no aspecto Governo Aberto, a ampliação da transparência. Com tal característica, a LRF torna-se uma das primeiras normas de vigilância no Brasil. No entanto, no ano de 2009, a Lei Complementar nº 131 (Lei Capiberibe), de 27 de maio, redigiu a LRF e acrescentando ela, determinou que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira” (CGU, 2016).

Seguindo a linha do tempo, em 2003, criou-se no país, a Controladoria Geral da União (CGU). Órgão responsável por “assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (CGU, 2016).

No ano seguinte, 2004, acontece um real avanço em relação à dimensão Transparência, pois se cria o Portal da transparência do Governo Federal. A abertura proporcionou ao cidadão brasileiro o acesso a informações, tais quais: os recursos públicos federais repassados pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contrato de obras e serviços. Mais tarde, no ano de 2010, o portal passa a oferecer as informações em tempo real, assumindo assim, a postura de Transparência tempestiva.

Em 2011, formulou-se a Lei de Acesso à informação, nº 12.527 de 18 de novembro. A LAI estipula a regulamentação do direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição brasileira (1988), e por meio dela foram estabelecidos regras e procedimentos específicos para possibilitar o exercício desse direito pelos cidadãos. A partir disso, foi desenvolvida pela CGU a Escala Brasil Transparente (2015), que se compromete em avaliar os estados do Brasil a partir do prisma da LAI.

Dentro do contexto cronológico, ainda no ano de 2015, cria-se a abertura para o fortalecimento de outra dimensão além da transparência, a participação. Elaborar-se o Dialoga Brasil, um espaço virtual destinado à população para que a mesma envie suas

propostas de melhoria das ações do governo. Portanto, a sociedade civil além de tornar-se ciente dos problemas do governo, ainda participa ativamente dos mesmos.

Ademais dessas medidas, algumas ferramentas foram desenvolvidas para propagar as ações governamentais com o enfoque em Governo Aberto no âmbito nacional. Salienta-se o portal desenvolvido para a Parceria para Governo Aberto no Brasil, que assume a finalidade de contribuir na implantação e publicidade das políticas relacionadas as temáticas do modelo.

Diante do exposto, compreende-se que o Brasil caminha de forma significativa para o desenvolvimento dos princípios do Governo Aberto e exerce uma postura de mudança efetiva. Para o acompanhamento e fiscalização desses avanços, existem os índices da Controladoria-Geral da União, do Ministério Público, responsáveis pela medição objetiva e quantitativa dos critérios Transparência Institucional em âmbito subnacional.

A Escala Brasil Transparente (2015), índice desenvolvido pela CGU e citado anteriormente, elege como objetivo a avaliação do grau de efetivação dos dispositivos da LAI. O enfoque dado às análises ocorre por meio da transparência passiva, sendo essa representante de 75% no peso total do índice.

Já, por meio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) desenvolveu-se o Índice de Transparência sob a coordenação do Ministério Público Federal (MPF), que se dispõe a analisar os níveis de transparência dos municípios brasileiros, que de acordo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) são iniciativas que buscam mensurar a Transparência Institucional na Administração Pública brasileira, principalmente focalizando variáveis de transparência ativa e passiva.

Assim, ao longo deste trabalho exploraremos a análise comparativa destes dois indicadores de transparência institucional na administração pública no Brasil, contrastando suas orientações metodológicas, suas variáveis, conteúdo, resultados e limites.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa partiu inicialmente de uma pesquisa envolvendo a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas. Primeiramente, com uma análise descritiva e edos índices em estudo – Escala Brasil Transparente/ CGU e Índice de Transparência/MPF – e inferências qualitativas acerca de suas dimensões e variáveis. Nesta fase utilizou-se a análise de conteúdo categorial, cujas as dimensões norteadoras da Transparência foram elencadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Classificação para Análise da Transparência

Dimensão	Categoria	Conceito
Quanto a iniciativa	Ativa	Disponibiliza no sitio eletrônico de bases de dados aberta, compatíveis e reutilizáveis, de modo que toda a informação necessária para conhecer y controlar o funcionamento da administração pública fique disponível.
	Passiva	Como oposto a proatividade de disponibilização do banco de dados abertos tem-se a passiva como a possibilidade de cadastrar-se e através deste solicitar informações e dados de interesse para o controle cidadão, assim a administração pública responde posteriormente as petições de dados e respostas a questões das ações e serviços públicos.
Quanto a Claridade	Opaca	Quando os gestores disponibilização que mais dificultam o controle, como informações desconexas, sem integração, com

		inumeráveis estatísticas desnecessárias, um monte de dados sem sentido e documentos inservíveis
	Clara	Auxilia a melhoria do controle cidadão e com informações sobre como funcionam os assuntos públicos, assim, assim disponibiliza-se dados necessários, reutilizáveis, integrados, agregados, comparáveis.
Quanto ao Tempo	Retroativa	Transparência retroativa refere-se à disponibilização ex post, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos
	Tempestiva	Oferta o contínuo acesso aos processos internos da administração e à disponibilidade de informações em tempo real.

Fonte: Elaborado a partir de Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) e Mendieta (2012).

Posteriormente a incursão mais qualitativa sobre os índices, foram tabulados e tratados com base no método de Análise Exploratória de Dados (AED) o banco de dados de cada índice para o ano de 2016. De modo que se utilizou a estatística descritiva, que segundo Triola (2005) e Field (2009) a AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas (tais como gráficos, medidas de centro e de variação) para investigar um conjunto de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes, assim nesta análise quantitativa gerou-se o respectivo indicador de Transparência, ponderando características similares e díspares.

Destaca-se que nesta última etapa também foram realizados testes com informações municipais de base de dados socioeconômicas já consolidados para verificar os possíveis cruzamentos, se pudesse inferir ou refutar variáveis como o perfil populacional, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), a taxa de analfabetismo, o Produto Interno Bruto – PIB, entre outros, são elementos preditivos para um melhor ou pior desempenho da administração municipal diante da abertura governamental.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste momento inicial das análises de dados, tem-se como primeiro objetivo descrever e comparar as dimensões e variáveis concernentes a transparências presentes na Escala Brasil Transparente/ CGU e no Índice de Transparência/MPF.

Segundo a CGU (2016) a Escala Brasil Transparente (EBT) foi elaborada em 2015 pela Controladoria-Geral da União (CGU), hoje Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) com o objetivo de avaliar o grau de cumprimento dos dispositivos da Lei 12.527/2012, a Lei de Acesso à Informação (LAI) por parte dos poderes executivos municipais e estaduais. Neste período de sua utilização já realizou três aferições de pontuações e ranking de cumprimento (anos de 2015.1, 2015.2 e 2016 de coleta dos dados).

O levantamento metodologicamente baseia-se *check-list* de verificação, a partir dos sítios eletrônicos dos governos subnacionais investigados, composto de 12 quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), associado utilização de 4 (quatro) pedidos através destes recurso, sendo que três voltados para assuntos das principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social, já a quarta solicitação de informação diz respeito à regulamentação (normativo local) do acesso à informação pelo ente avaliado.

Quadro 2 - Categorias e Pontuações da Escala Brasil Transparente/ CGU

Temas/Parâmetros		PONTUAÇÃO MÁXIMA	%
REGULAMENTAÇÃO			25,00%
O regulamento foi localizado na página eletrônica?		100	2,78%
O ente regulamentou a LAI?		150	4,17%
Regulamentou a criação do SIC?		200	5,56%
Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?		150	4,17%
Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;		100	2,78%
Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?		200	5,56%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA			75,00%
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	200	5,56%
	Indicação de endereço	100	2,78%
	Indicação de telefone	100	2,78%
	Indicação dos horários de funcionamento	100	2,78%
Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?		200	5,56%
Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	300	8,33%
	Assinatura reconhecida		
	Declaração de responsabilidade		
	Maioridade		
	Outras exigências		
Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?		200	5,56%
Cumpre os prazos para resposta das solicitações?	Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"	500	13,89%
	Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Questionamento na área de Educação"		
	Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Questionamento na área de Assistência Social"		
	Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."		
Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"	1000	27,78%
	Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação"		
	Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social"		
	Resposta em conformidade da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."		
		3600	100,00%

Fonte: CGU, 2016

A aplicação do *check-list* é realizado por servidores da CGU, s posteriormente, revisado por outro servidor para ser assim validada a pontuação. A métrica envolve notas

gerais de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota tem parâmetros relacionados a “Regulamentação da Lei de Acesso à Informação” e 75% para a efetiva aspectos do “Funcionamento o dos SIC”. As respostas, para afastar subjetividade, porém trazer restrições, apresenta apenas dois tipos de resposta “SIM” ou “NÃO”, salvo quando não existir um site ou este estiver fora do ar, podendo nesse caso existir os termos “Não Localizado” ou “Site Fora do AR”. De acordo com o apontamento ‘SIM” ou “NÃO”, todos os itens avaliados apresentam uma pontuação correspondente que podem somar até uma pontuação máxima de 3600 pontos (equivalente a nota 10), conforme Quadro 2.

Já o Índice de Transparência/MPF surgiu no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), sob coordenação do Ministério Público Federal com foco em fiscalizar o cumprimento de dispositivos da Lei 12.527/2012, Lei de Acesso a Informação (LAI) tal como cerne de origem no índice da CGU. Teve início em 2015 com primeiro levantamento que deu entre os dias 08/09/2015 e 09/10/2015 e teve seus primeiros resultados divulgados com foco nos rankings estaduais e nacional dos poderes executivos.

Ressalva-se que o MPF também após o ranqueamento propõe recomendações àqueles entes federados que não estão cumprindo suas obrigações legais, dando um prazo de 120 dias para sua adequação conforme atribuição prevista em Lei (artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93) que tem como objetivo solucionar extrajudicialmente irregularidades encontradas. Após este período para solicitação de ajustes o MPF encontra-se na sua 2ª Avaliação realizada no período de 11/04/2016 a 27/05/2016, e compilado os resultados no final de 2016.

Quadro 3 - Categorias e Pontuações da Índice de Transparência/MPF

PONTO AVALIADO	PONTOS	%
TRANSPARÊNCIA ATIVA	56	56%
1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	2	2%
2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	2	2%
RECEITA		
3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	10	10%
DESPESA		
4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:		
Valor do empenho	4	4%
Valor da liquidação	3	3%
Valor do Pagamento	4	4%
Favorecido	4	4%
LICITAÇÕES E CONTRATOS		
5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:		
Íntegra dos editais de licitação	4	4%
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	3	3%
Contratos na íntegra	3	3%
6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?		
Modalidade	1	1%
Data	1	1%
Valor	1	1%
Número/ano do edital	1	1%
Objeto	1	1%

RELATÓRIOS		
7 - O site apresenta:		
A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior	2	2%
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses	3	3%
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses	3	3%
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes	2	2%
8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	2	2%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI	29	29%
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC		
9 - possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial		
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	1	1%
Há indicação do órgão	1	1%
Há indicação de endereço	1	1%
Há indicação de telefone	1	1%
Há indicação dos horários de funcionamento	1	1%
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC		
10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	8	8%
11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	7	7%
12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	5	5%
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO		
13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	2	2%
14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	2	2%
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA		
15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	10	10%
16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	5	5%
TOTAL	100	100%

Fonte: MPF, 2016

Também tem como instrumento um *check-list* no qual os aplicadores verificam se as variáveis estão presentes nos sítios eletrônicos dos poderes executivos estaduais e municipais com o foco nas categorias transparência ativa (56%), passiva (29%) e boas práticas de transparência (15%), conforme Quadro 3. A métrica envolve uma escala de nota geral de 0 a 10 pontos. Ressalva-se que os aspectos de passiva diferenciam-se da EBT, tendo em vista que são verificados se há os instrumentos de ação para utilização da transparência passiva, como E-SIC, e não a experimentação de solicitação de um pedido e verificação dos cumprimentos dos dispositivos da LAI quanto aos critérios das respostas (tempo, qualidade etc.) via transparência passiva.

De modo geral, a partir do Quadro 4, verifica-se que a associação entre a classificação da transparência e categorias e variáveis presentes nos índices estudados. No Índice de Transparência/MPF apresenta maior cobertura de variáveis, associadas as obrigatórias estabelecidas nos art. 8 da Lei de Acesso a Informação, visto que na dimensão Transparência Ativa faz uma cobertura dos dados de suporte ao controle fiscal

(Despesas, Receitas e Licitações), conforme Quadro 3, porém quanto claridade dos dados, nada é mensurado. Quanto ao tempo pondera-se que o lastro temporal de 6 meses é bastante longo, fato que dificulta o processo de controle social com foco na prevenção, quiçá melhoria no gasto público sob a vigilância da sociedade.

Quanto a dimensão da Transparência Passiva o Índice de Transparência/MPF apenas atem-se a critérios formais de existência de instrumentos, todavia não faz uma análise minuciosa do funcionamento quanto a claridade e tempo de resposta, recordando que de acordo com a LAI os órgãos públicos têm 20 dias de prazo para responder as demandas, desde que não tenha nenhuma restrição de classificação de confidencialidade, estabelecido por comissão específica de acordo com os dispositivos legais da LAI.

Ressalva-se como algo inovador a este instrumento aplicado pelo MPF o fato de estabelecer duas variáveis associada dimensão de boas práticas de transparência, isto é, verificação de ações que vão para além do cumprimento legal.

Quadro 4 – Síntese comparativa das Escalas a partir Classificação da Transparência

Dimensão	Categoria	Escala Brasil Transparente/ CGU	Índice de Transparência/MPF
Quanto a iniciativa	Ativa	NÃO	SIM
	Passiva	SIM	RESTRITO
Quanto a Claridade	Opaca	NÃO	NÃO
	Clara	SIM (Passiva)	NÃO
Quanto ao Tempo	Retroativa	SIM	SIM
	Tempestiva	NÃO	NÃO

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Já a Escala Brasil Transparente/CGU tem sua centralidade nos aspectos de cumprimento e funcionamento da Transparência Passiva, tendo em vista o peso de 75% da nota as variáveis desta categoria, conforme Quadro 2. Os aspectos de regulamentação são meramente formais, e não abrange uma análise aprofundada de eficácia, eficiência e efetividade da LAI. O maior mérito desta mensuração é a abordagem esmiuçada da Transparência passiva, na qual verifica aspectos da claridade da resposta a petição demandada de informação (4 pedidos), bem como o cumprimento de prazo de resposta, ainda que também de modo retroativa, isto é não consegue gerar condições para um controle social preventivo.

Prosseguindo com o processo de análise dos índices, foram utilizados o banco de dados de cada um e realizada estatística descritiva para compreender o comportamento do banco de dados oriundo da aferição da Transparência institucional em municípios brasileiros. A partir do ranking de notas foram observados média, desvio-padrão, mediana para cada Índice e correlações entre nota e número de habitantes.

A Escala Brasil Transparente/CGU na sua terceira edição em 2016 realizou levantamento com uma amostra de 2328 municípios, sendo que o Brasil tem o total de 5.570 (IBGE, 2016), os quais apresentam uma nota média de 3,53 (numa escala de 0 a 10), fato que denota uma nota como extremamente baixa, o que reporta ao fato de muitos gestores dos executivos municipais não terem êxito no processo de resposta aos pedidos de Transparência Passiva, foco principal de aferição (75%). Aliada à nota média baixa temos um desvio-padrão 3,0297, que perante a média da amostra da EBT -2016 apresentação como uma medida de dispersão elevada o que indica que os pontos dos dados estão espalhados longe da média.

Tabela 1 – Estatística Descritiva – Escala Brasil Transparente/CGU

Notas EBT/CGU - 2016	
Média	3,533225945
Erro padrão	0,062792924
Mediana	2,77
Modo	0
Desvio padrão	3,029717904
Variância da amostra	9,179190577
Curtose	-0,665732199
Assimetria	0,6602862
Intervalo	10
Mínimo	0
Máximo	10
Soma	8225,35
Contagem	2328

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Já o Índice de Corrupção/MPF na sua avaliação realizada em 2016, contou com uma amostra de 5.568 municípios brasileiros investigados, quase a totalidade dos municípios brasileiros que são 5.570 (IBGE, 2016). De modo geral apresenta uma nota média 5,1982, que não é a ideal, todavia é maior comparada a EBT/CGU - 2016, em quase dois pontos, ponderando que neste ranking a amostra é quase a população das unidades estudadas. Ressalva-se que o desvio-padrão é de 2,8089, também menor que a EBT/CGU -2016, o que indica que os pontos dos dados estão agrupados perto da média, assim denota que há uma menor dispersão.

Tabela 2 – Estatística Descritiva – Índice de Corrupção/MPF

Notas Índice de Corrupção/MPF - 2016	
Média	5,198221983
Erro padrão	0,037643996
Mediana	5,5
Modo	0
Desvio padrão	2,808958583
Variância da amostra	7,89024832
Curtose	-0,890453946
Assimetria	-0,293100331
Intervalo	10
Mínimo	0
Máximo	10
Soma	28943,7
Contagem	5568

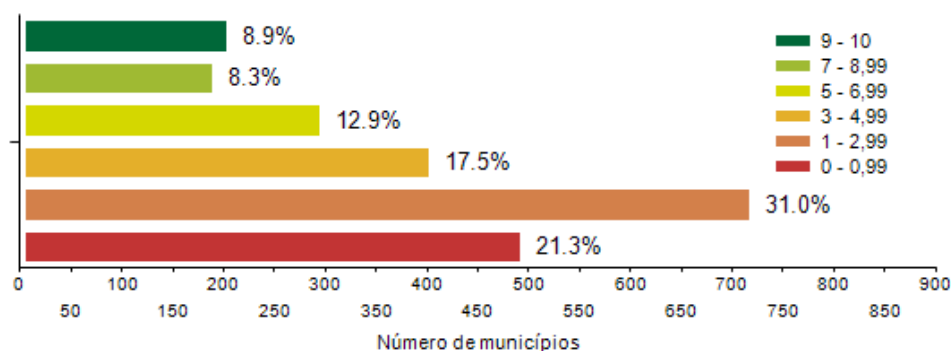
Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Um ponto válido é que na operacionalização do seu ranqueamento o MPF após constatar não cumprimento dos dispositivos legais da LAI, promove ações de ajustamento

junto aos executivos municipais, fato que pode explicar as tendências de melhores resultados em comparação a escalada da EBT/CGU.

Outro fator pesquisado foi a possível relação entre nota e porte populacional, no qual não há correlação entre porte populacional e nota nos respectivos rankings, tendo em vista que a EBT correlacionado a população gerou 0,124583364 o que é uma baixa correlação e o Índice de Corrupção/MPF com correlação baixíssima de 0,08644.

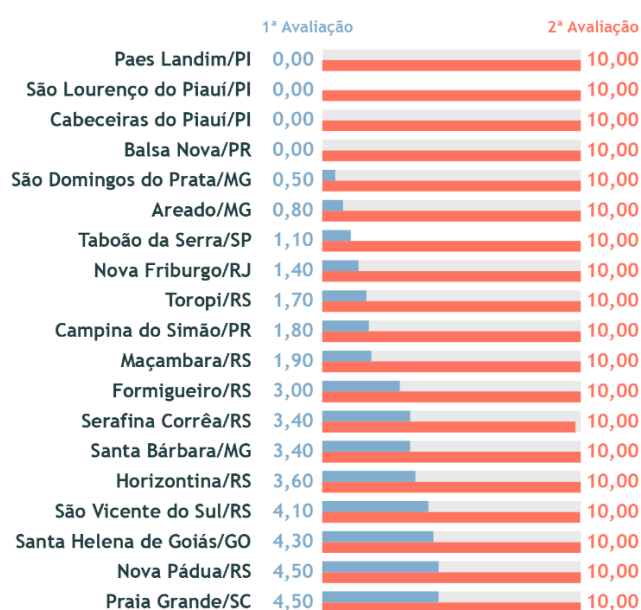
Figura 1 – EBT/CGU- 2016 e faixas nota e agrupamento de municipalidade



Fonte: EBT/CGU, 2016

Ainda promovendo uma análise esmiuçada de cada banco de dados verifica-se que na EBT/CGU – 2016 há uma concentração de municípios nos estratos de notas inferiores – 0 a 0,99 com 21,3% e 1 a 2,99 com 31% – como o peso está nas transparência passiva este resultado pífio está associado ao corrobora com algumas posições de Mendieta (2012), quanto as possíveis respostas há tal constatação estão o atraso no tempo de resposta aso pedidos, bem como a incompletude ou envios de dados irrelevantes para o pedido.

Figura 2 – Oscilações de Notas do Índice de Transparência/MPF em 2015 e

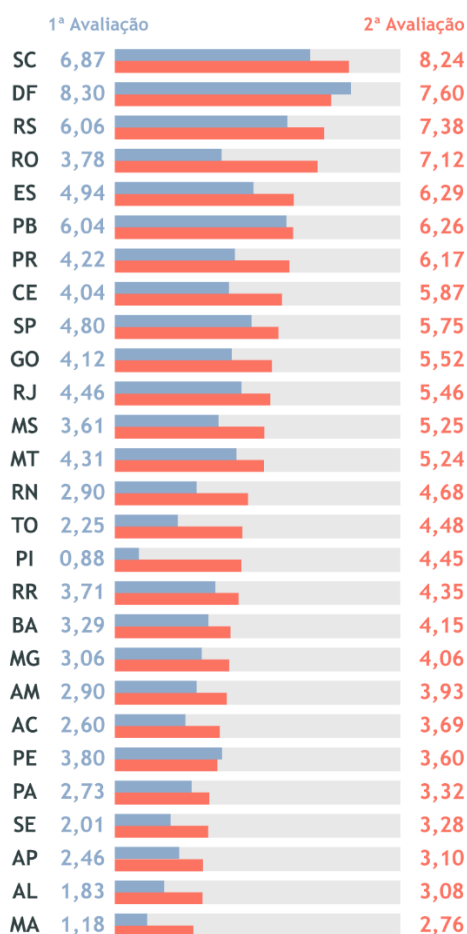


Fonte: MPF, 2016.

Outro ponto de destaque no Índice de Transparência/MPF, é que numa avaliação entre os municípios pesquisados em nos anos de 2015 e 2016, aqueles que obtiveram notas baixas na primeira avaliação, após a exposição midiática do ranking os mesmos promoveram ajustes que refletiram na segunda avaliação em 2016, conforme pode ser verificada na Figura 2, na qual apenas o conjunto de municípios de dois estados – PE e DF – tiveram oscilação negativa na média das notas de 2015 para 2016.

Estas mudanças reflete um padrão de pressão midiática que envolver a disponibilização de rankings de transparência, que após levar a opinião pública os resultados da pesquisa geram uma ideia do reforço negativo como forma de mudança de comportamento dos gestores públicos, que para reativarem a confiança com a sociedade promover mudanças de comportamento nas práticas administrativas como forma de gestão da imagem e busca legitimidade junto aos *stakeholders*.

Figura 3 – Oscilações de Notas do Índice de Transparência/MPF em 2015 e 2016 de acordo com agrupamento por Estados.



Fonte: MPF, 2016.

Ainda na análise do Índice de Transparência/MPF - 2016 no qual estão agrupadas das Municipalidade por Estado, percebemos que numa análise de correlação do conjunto dos dados Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), População total, Taxa de Analfabetismo e Renda per capita, pode-se verificar que há associação entre maiores notas e menores taxas de analfabetismo (-0,5704) e com maiores rendas per capita (0,6879), conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Correlação entre Índice de Transparência/MPF – 2016 e Indicadores Socioeconômicos

	2ª Avaliação	IDHM (2010)	População	Taxa de Analfabetismo (%)	Renda per capita (2010)
2ª Avaliação	1				
IDHM (2010)	0,466981372	1			
População	0,112929129	-0,13109062	1		
Taxa de Analfabetismo (%)	-0,570432367	-0,493046058	-0,3064822	1	
Renda per capita (2010)	0,687994748	0,620203494	0,292727	-0,784879459	1

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

De modo que, podemos inferir que primeiramente que há correlação entre que municípios com maior pontuação no Índice de Transparência/MPF com melhor renda per capita, assim resguarda-se relação entre o grau de desenvolvimento econômico da municipalidade com desempenho institucional no quesito Transparência.

Outra inferência é que o desenvolvimento educacional é fator de influência num maior desempenho ou menos desempenho institucional da Transparência Institucional nas gestões das municipalidades pesquisadas. Pondera-se que existência deste fenômeno do analfabetismo fragiliza os grupos sociais no exercício do controle social e construção de uma cultura de *accountability* numa sociedade, principalmente porque esta parcela da população analfabeta é suscetível ao clientelismo, patrimonialismo e outras práticas (Pinho e Sacramento, 2009).

Por fim, pondera-se que os indicies de mensuração da transparência publica presentes no contexto brasileiro – Índice de Transparência/MPF e Escala Brasil Transparente/CGU – são avanços quanto a vigilância a mensuração do cumprimento dos dispositivos legais de transparência a partir da Lei de Acesso a Informação, os quais resguardam limitações quanto às categorias e variáveis de medição, mas dão ampla publicidade sobre a prática da transparência pelas gestões municipais e seus possíveis efeitos em variáveis socioeconômicas, todavia, ainda estão um pouco distantes do estágio de consolidação de um Paradigma de Governo Aberto em âmbito municipal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, este trabalho objetivou realizar uma análise comparativa de dois indicadores de transparência institucional estabelecidos na Administração Pública no Brasil – Índice de Transparência/MPF e Escala Brasil Transparente/CGU –, contrastando suas orientações metodológicas, suas variáveis, conteúdo, resultados e limites.

Pondera-se que pelo levantamento no Brasil a perspectiva normativa de dispositivos que obriguem o cumprimento mínimo de ações de transparência no âmbito da Administração Pública é recente, fortemente em meado dos anos 2000 com a LRF, e mais recentemente com a Lei 12.527/2011 (LAI).

Os dois indicadores estudados são desenvolvidos e aplicados por órgãos de controle federal – Controladoria Geral da União e Ministério Público Federal com parceiros institucionais – e ambos trazem em seu cerne a busca de mensurar o cumprimento de alguns requisitos da LAI. Especificamente a Escala Brasil Transparente/CGU focaliza 75% do peso de suas variáveis para a Transparência Passiva, tendo como principal instrumento a solicitação de 4 pedidos de informação via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Já o Índice de Transparência/MPF distribui suas questões em *check-list* de verificação com maior peso a Transparência Ativa, via verificação de cumprimento de disponibilização de dados, em especial os de caráter fiscal (Receita, Despesa, Contratos, Licitações).

Numa visão amplas, ponderando os bancos de dados dos rankeamentos dos dois índices os mesmos apresentam notas abaixo de 7,0, sendo a que o que focaliza a Transparência Passiva (Escala Brasil Transparente/CGU) apresenta os piores resultados, fato que denota as gestões municipalidade ainda apresentam fragilidades no tempo e qualidade da resposta ao cidadão.

Percebe-se que em ambos os índices a clareza e tempo de resposta ou disponibilização das informações não são fatores-chaves nos processos de mensuração, fato que pode prejudicar o aspecto qualitativo do que os cidadãos, exercendo o controle social, podem fazer para transformar estes dados em informação útil.

Ressalta-se que ainda foram correlacionadas as notas dos dois rankings à fatores socioeconômicos e analisadas a relação entre estas e o desenvolvimento de uma população que assume seu papel de ator principal, exercendo assim de fato uma democracia efetiva.

De modo que, no processo de mineração de dados, tornou-se perceptível o grau de relevância dado a maneira a qual a informação era disposta ao cidadão. Ao passo que houve correlação entre menores taxas de analfabetismo e maiores notas, bem como melhor condição de riqueza via renda per capita, com melhores notas. Assim, entende-se que o foco do desenvolvimento dos municípios devem tomar caminhos que fortaleçam a educação e resultem na evolução do emponderamento cidadão, aliado a mecanismos de transparência, participação e colaboração. Sendo esse, fator determinante do progresso da administração pública nesses entes federativos.

Por fim, recomenda-se construção de indicadores que ampliem a análise e mensuração para além da dimensão Transparência (como o caso do IIGAM-Brasil de Dias e Oliveira, 2016 e IIGAM-Chile de Bonivento, 2016), e assim, englobem outras dimensões presentes na concepção de Governo Aberto – Participação e Colaboração – para que assim possa trazer um retrato amplo do estágio de constituição ou consolidação do paradigma do Governo Aberto nas Administrações Públicas Locais brasileiras.

6. REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. **Uma escada da participação cidadã**. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BONIVENTO, José A. Hernández. **Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal: IIGAM CHILE 2016**. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile. Disponible en: <http://ichem.uautonoma.cl/indice-institucional-para-el-gobierno-abierto-iigam-chile-2016/> [fecha de consulta: 10 de agosto de 2016].

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 jun. de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 131**, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 jun. de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 8 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2016.

CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government**. Madri: Editora Algon Editores/MMX. 2010.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990

CGU. **Governo Aberto no Brasil (2016)**. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/governo-aberto-no-brasil>>. Acesso em: 13 jul 2017

Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em: 17 jul 2017.

DIAS, Thiago Ferreira; OLIVEIRA, E. F. . Transparencia, participación y colaboración: análisis exploratorio de la propuesta del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal-Brasil. In: **Anales del VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG**. Madrid: GIGAPP-IUIOG: 2016.

EBT/CGU. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente> Acesso em: julho de 2017.

FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. São Paulo: Bookman/Artmed, 2009.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Da nova gestão pública à nova governança pública: as novas exigências de profissionalização da função pública**. XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.

HERNÁNDEZ-BONIVENTO, José; GANDUR, María Paula; NAJLES, Julián. **Gobierno Municipal Abierto: de la proximidad administrativa a la acción colaborativa**. Departamento de la Gestión Pública Efectiva, Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos OEA. Washington DC, EEUU, 2014

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: julho de 2016.

IDH. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil - 2010**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/> Acesso em: julho de 2017

MARTINS, Humberto Falcão. **Governance Challenges in Contemporary and Future Brazil**. Russian National Academy of Economics and Public Administration, 2011.

MENDIETA, Manuel Villoria. Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. In: ASENSIO, Rafael Jiménez; ÁLVAREZ, Jesús Lizcano; MENDIETA, Manuel Villoria. **La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

MPF. **Ranking Nacional de Transparência**. Disponível em: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/> Acesso em: julho de 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa? *Novos Estudos***, São Paulo, n. 31, out. 1991

OSBORNE, Stephen P.. **The new public governance**. *Public Management Review*, v. 8, n.3, 2006.

OSZLAK, Oscar. **¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Pacto Internacional de derechos civiles e políticos (1966). Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/caju/tratados.pdf>>. Acesso em 13 jul de 2017

PRADO, Alfredo Marcos do. **Modelos de administração pública e o rent seeking**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 120, jan 2014. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14220>. Acesso em jul 2017.

PRADO, O; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Ed.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora EDUFBA, 2012.

PIERRE, JON; PETERS, B. GUY. **Governance, politics and the state**. New York: St.Martin's Press, 2000.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** .*Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43(6): 1343-1368 NOV./DEZ.2009.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”, **Revista Más Poder Local**, Nº 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22, 2012.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(1), jan-mar, pp. 35-47, 2014.

TRIOLA, M. F.. **Introdução à estatística**. 9 ed.. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. **Transparência: reposicionando o debate**. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, UFSC, Florianópolis, v.12, n.25, p.137-158, jan/abr.2015.