

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Mestrado em Administração Pública

Julianne Fonseca Peixoto

GOVERNO ABERTO: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos
princípios da *Open Government Partnership*

Belo Horizonte
2019

Julianne Fonseca Peixoto

GOVERNO ABERTO: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da *Open Government Partnership*

Dissertação apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial, para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte

2019

P379g

Peixoto, Julianne Fonseca.

Governo aberto [manuscrito] : métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership / Julianne Fonseca Peixoto. – 2019. [7], 141 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Simone Cristina Dufloth

Bibliografia: f. 136-148

1. Governo aberto – Brasil. 2. Participação política – Brasil. 3. Transparência administrativa – Brasil. 4. Estado e Sociedade – Brasil. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 35(81)

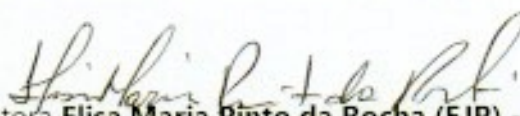
ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2018/2020

Aos vinte e seis de novembro do ano de dois mil e dezenove, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "**Governo Aberto: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da *Open Government Partnership***", elaborada por **JULIANNE FONSECA PEIXOTO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelas professoras: Doutora **Simone Cristina Dufloth (FJP) - Orientadora**, Doutora **Elisa Maria Pinto da Rocha (FJP) - Avaliadora** e Doutora **Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos (FPL) - Avaliadora**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professora Doutora **Simone Cristina Dufloth (FJP) - Orientadora**



Professora Doutora **Elisa Maria Pinto da Rocha (FJP) - Avaliadora**



Professora Doutora **Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos (FPL) - Avaliadora**

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus pais.

À professora Simone e ao corpo docente da Fundação João Pinheiro.

Aos colegas da turma de Mestrado.

Às colegas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

À Diretoria da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, gestões 2014-2018 e 2018-2022.

RESUMO

A *Open Government Partnership* – OGP (Parceria para o Governo Aberto) consiste em um fórum internacional que visa promover o diálogo e a troca de experiências entre governantes, organizações da sociedade civil e do setor privado em prol do alcance de governos mais abertos, isto é, transparentes, responsáveis e a serviço dos cidadãos. Como benefícios esperados da abertura estão maior eficiência, integridade e legitimidade perante os cidadãos. A OGP define transparência, *accountability*, participação e tecnologia como princípios fundamentais de governo aberto, ou seja, como condições necessárias para o seu alcance. Diante disso, esta pesquisa se propõe a analisar a aderência dos estados brasileiros a esses princípios. Para tanto, elaborou-se um indicador sintético, o Índice Estadual de Governo Aberto, que reúne indicadores correlatos a cada um desses princípios em uma medida síntese. Para subsidiar a construção do Índice, realizou-se ampla revisão bibliográfica e documental dos temas governo aberto, transparência, *accountability*, participação, tecnologia e métricas de avaliação da abertura governamental. Em seguida, os indicadores foram selecionados, padronizados e aglutinados. Como resultado, verificou-se que nenhum dos estados brasileiros possui “alta aderência” aos princípios de governo aberto. Em uma escala de 0 a 1, o melhor resultado, 0,7212, foi obtido pelo Distrito Federal e o pior, 0,3997, por Roraima. Desse modo, conclui-se que são necessários maiores esforços em prol da abertura governamental desses entes, a fim de se obterem os benefícios esperados.

Palavras-chave: Governo aberto. Transparência. *Accountability*. Participação. Tecnologia. Indicadores.

ABSTRACT

The Open Government Partnership - OGP is an international forum for dialogue and exchange of experience among governments, civil society organizations and the private sector on establishing accountable, transparent and the government at citizens' service. The expected benefits of openness are greater efficiency, integrity and legitimacy towards citizens. The OGP defines transparency, accountability, participation and technology as fundamental principles of open government, that is, as necessary conditions for their achievement. Thus, this research aims to analyze the adherence of Brazilian states to these principles. To this end, a composite indicator, the State Open Government Index, was elaborated, which brings together indicators related to each of these principles in a synthesis measure. In order to support the construction of the Index, a broad bibliographic and documentary review of the themes open government, transparency, accountability, participation, technology and evaluation metrics of governmental openness was carried out. Then the indicators were selected, standardized and agglutinated. As a result, it was found that none of the Brazilian states has "high adherence" to the principles of open government. On a scale from 0 to 1, the best result, 0.7212, was obtained by the Federal District and the worst, 0.3997, by Roraima. Thus, it is concluded that greater efforts are needed for the governmental opening of these entities, in order to obtain the expected benefits.

Keywords: Open Government. Transparency. Accountability. Participation. Technology. Indicators.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. GOVERNO ABERTO	10
2.1. <i>Open Government Partnership</i> - OGP (Parceria para o Governo Aberto)	14
2.2. Governo Aberto no Brasil	19
3. PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO	31
3.1 Transparência	31
3.2. <i>Accountability</i>	37
3.3. Participação	48
3.4. Tecnologia	55
4. MÉTRICAS PARA ANÁLISE DE GOVERNO ABERTO: Fundamentos teóricos e construção de indicadores sintéticos	63
4.1. Indicadores sintéticos	63
4.2. Indicadores e metodologias de avaliação de governo aberto	67
4.2.1. O Mecanismo de Avaliação Independente da <i>Open Government Partnership</i>	73
5. METODOLOGIA	79
6. ANÁLISE DOS RESULTADOS	89
6.1. Análise dos resultados gerais do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)	89
6.2. Análise dos resultados da dimensão Transparência	98
6.3. Análise dos resultados da dimensão <i>Accountability</i>	106
6.4. Análise dos resultados da dimensão Participação	113
6.5. Análise dos resultados da dimensão Tecnologia	123
7. CONCLUSÃO	130
REFERÊNCIAS	135

1. INTRODUÇÃO

O termo governo aberto, em geral, está associado a práticas governamentais que visam à promoção da transparência, da *accountability*, da participação cidadã e, mais recentemente, do uso e desenvolvimento de novas tecnologias (CGU, 2018a; CHATWIN, ARKU e CLEAVE, 2019; CRUZ-RUBIO, 2015; OGP, 2015b). Chatwin, Arku e Cleave (2019) consideram que o lançamento da *Open Government Partnership* – OGP (Parceria para o Governo Aberto), em 2011, foi a chave para a disseminação acelerada do termo e de seus conceitos associados. A Parceria consiste em um fórum internacional para o diálogo e troca de experiências entre os governos, organizações da sociedade civil e do setor privado. Coletivamente, mais de 3.800 compromissos para promover a transparência, protagonizar os cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a governança foram assumidos pelos países participantes, desde o seu início (OGP, 2019a).

De acordo com Ramírez-Alujas e Dassen (2012) e Cejudo et al. (2018), o alcance da abertura governamental tem se tornado uma meta para países de todo o mundo, em particular, devido aos benefícios esperados, como o crescimento da eficiência, a ampliação dos níveis de conformidade, o fomento à inovação e a novas atividades econômicas, a redução da corrupção e o aumento da legitimidade governamental. Semelhantemente, Susha (2015) associa o governo aberto à transformação do setor público. Para ela, a expressão é concebida como uma estratégia para obter um governo mais efetivo e participativo, que aperfeiçoa a tomada de decisão e intensifica a resolução de problemas. Bonivento (2016) adiciona que experiências de governo aberto consolidam a democracia e favorecem uma formulação de políticas públicas mais satisfatória. Por sua vez, Gavelin, Simon e Wilson (2009) consideram que um governo aberto assegura a integridade, desencoraja a improbidade, promove o escrutínio público e fortalece a confiança dos cidadãos no governo. Ademais, é capaz de melhorar o gerenciamento de riscos, o desempenho econômico e a eficiência burocrática. Chatwin, Arku e Cleave (2019) apontam que, em última análise, o impacto da abertura governamental é a conquista de um governo democrático mais forte.

Especialmente quanto ao contexto brasileiro, práticas consoantes a governo aberto estão presentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu diversos princípios e instrumentos de transparência, participação e prestação de contas (ROMÃO e RODRIGUES, 2017). No entanto, um dos marcos mais recentes do Brasil em direção à abertura governamental

foi sua adesão, como co-fundador, à Parceria para o Governo Aberto, em 2011. Como mencionado, a Parceria consiste em um fórum internacional no qual os participantes se comprometem a cultivar uma cultura global de governo aberto que dê autonomia aos cidadãos e lhes apresente resultados e avanços em relação a modelos governamentais transparentes e participativos, condizentes com a modernidade do século XXI (OGP, 2011).

Para participar da OGP, os países devem assinar a chamada “Declaração de Governo Aberto”, documento que prevê uma série de prescrições, como o aumento da disponibilidade de informações sobre atividades, gastos e desempenho; a consulta frequente à opinião pública; a adoção de padrões de integridade; e a ampliação do acesso a novas tecnologias, que viabilizem a transparência, a prestação de contas e a participação (OGP, 2011). Ademais, os participantes devem desenvolver e implementar um Plano de Ação nacional, respaldado por consulta pública, que disponha compromissos e ações concretas em prol da melhoria da transparência, da *accountability*, da participação e do acesso a novas tecnologias – os chamados princípios fundamentais de governo aberto (OGP, 2015b) – para um horizonte de dois anos.

Em 2018, o Brasil publicou o seu 4º Plano de Ação nacional, que possui vigência até julho de 2020. Entre os compromissos assumidos está o de “desenvolver ações colaborativas para disseminar o conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto, com vistas a promover o engajamento subnacional”. Segundo CGU (2018a), a inclusão desse compromisso se deveu às dificuldades em se capilarizar conceitos e práticas de governo aberto no âmbito de estados e municípios. Porém, fazê-lo é imprescindível, uma vez que os governos locais são mais próximos às pessoas e o seu trabalho possui um impacto mais direto no dia a dia da vida dos cidadãos do que os de nível nacional de governo (OGP, 2019c). Chatwin, Arku e Cleave (2019) acrescentam que a adaptação de políticas centrais aos governos locais são condições necessárias para a efetividade de reformas políticas, como as que envolvem a abertura governamental. Para os autores, governos subnacionais têm o potencial de serem mais responsáveis, *accountable*, transparentes e menos burocráticos que o nível nacional de governo, fornecendo uma plataforma para reformas mais efetivas e com impactos mais tangíveis.

É importante ressaltar que, para qualquer reforma ou execução de política pública, é imprescindível que se efetue um diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências. Nesse sentido, para que a promoção do governo aberto em nível subnacional seja efetiva é necessário identificar o atual nível de abertura desses governos, a fim de se reconhecerem deficiências ou suficiências e, conseqüentemente, as áreas prioritárias de ação. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a aderência dos estados brasileiros

aos princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Partnership* – transparência, *accountability*, participação e tecnologia – mediante a elaboração de um indicador sintético. Como objetivos específicos, citam-se: a) determinar os indicadores primários e a metodologia para a elaboração do índice; b) estabelecer os critérios de classificação para o dimensionamento da aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Partnership*; e c) apresentar um panorama geral do grau de aderência dos estados brasileiros a esses princípios.

A escolha dos princípios fundamentais de governo aberto para compor o índice justifica-se por sua representatividade para a definição do termo governo aberto, bem como à legitimidade que possuem, tendo em vista que a Parceria agrega governos de mais de 70 países e um Painel Internacional de Especialistas na temática (OGP, 2019a). Por sua vez, a opção por elaborar um indicador sintético assenta-se na capacidade desse instrumento sintetizar aspectos complexos e multidimensionais da realidade, bem como facilitar a interpretação e comparação entre unidades de análise. Além disso, um indicador pode gerar subsídios para o monitoramento e avaliação de intervenções, favorecendo que sejam alcançados os impactos esperados sobre o problema detectado. Cabe destacar que, no Brasil, os indicadores existentes no âmbito do governo aberto são estritamente focados na dimensão transparência, não abarcando as demais dimensões do termo (DIAS, SANO e MEDEIROS, 2019). Desse modo, acredita-se que esta pesquisa gerará base para suprir essa lacuna.

À vista disso, esta dissertação é estruturada em sete capítulos, sendo o primeiro esta Introdução. O segundo capítulo consiste em uma revisão bibliográfica e documental sobre governo aberto, sobre a *Open Government Partnership* e sobre governo aberto no contexto brasileiro. O terceiro capítulo revisa cada um dos princípios fundamentais de governo aberto – transparência, *accountability*, participação e tecnologia. O quarto capítulo apresenta uma breve revisão de literatura sobre indicadores, bem como compila metodologias já utilizadas para mensurar a abertura governamental. O quinto capítulo apresenta a metodologia adotada para a construção do Índice proposto. O sexto capítulo descreve os resultados obtidos. E, finalmente, o sétimo capítulo apresenta a conclusão.

2. GOVERNO ABERTO

Não há consenso quanto a uma definição categórica do termo governo aberto (CEJUDO et al., 2017b; CHATWIN, ARKU e CLEAVE, 2019; CRUZ-RUBIO, 2015; GONZÁLEZ, 2015; LATHROP e RUMA, 2010; SUSHA, 2015). No entanto, a maioria o relaciona a práticas governamentais que visem à promoção da transparência, da *accountability*, da participação cidadã e, mais recentemente, do uso e desenvolvimento de novas tecnologias (CGU, 2018a; CHATWIN, ARKU e CLEAVE, 2019; CRUZ-RUBIO, 2015; RAMIREZ-ALUJAS e DASSEN, 2012). Segundo Sandoval-Almazán (2015), o governo aberto tem origens no século XVI, quando a Suécia garantiu como direito constitucional a publicidade de dados governamentais. Para Lathrop e Ruma (2010), a noção de governo aberto faz parte de praticamente todos os países democráticos do planeta, uma vez que, em sentido mais básico, corresponde ao entendimento de que as pessoas têm o direito de acessar documentos e processos do governo (“direito de saber”). No entanto, para os autores, o significado do termo evoluiu:

“assim como um *software* livre permite que os usuários mudem e contribuam para o seu código-fonte, um governo aberto significa, agora, o governo onde os cidadãos não só têm acesso a informações, documentos e procedimentos, mas também participam de maneira efetiva das decisões. Governo aberto também significa melhor comunicação e operações dentro dos vários níveis e áreas de governo. Mais compartilhamento interno pode conduzir a uma maior eficiência e *accountability*.” (LATHROP e RUMA, 2010, p. 19)

Igualmente, Ramírez-Alujas e Dassen (2012) afirmam que o termo governo aberto se transformou nos últimos anos, de uma perspectiva baseada no anseio por uma administração pública transparente, acessível e responsiva para uma abordagem segundo a qual é considerado uma plataforma para resolver como o governo pode se relacionar com a sociedade para criar valor público. Por sua vez, Oszlak (2012) considera que governo aberto é uma filosofia, uma reengenharia ou um elemento para “abrir a caixa preta do Estado”. Ademais, reflete sobre como governar e sobre qual o papel governos e cidadãos desempenham na gestão pública. Diante desses argumentos, o autor considera que, atualmente, a adoção do governo aberto se assenta nas ideias de que: i) a tecnologia facilita a comunicação e a interação entre os governos e a sociedade; ii) os canais governamentais devem ser abertos para aproveitar a contribuição dos cidadãos nos processos decisórios, na coprodução de bens e serviços, bem como na supervisão

e controle dos resultados; e iii) os cidadãos devem aproveitar a abertura desses novos canais e assumir outras funções como vigilantes e corresponsáveis pelas decisões públicas (OSZLARK, 2012).

Também associando governo aberto ao maior protagonismo dos cidadãos, Bellix, Guimarães e Machado (2017) apresentam as definições da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para o termo. Para ambas, um governo aberto é aquele que é transparente, envolve e convoca os cidadãos e demais agentes sociais para solucionar problemas públicos de maneira coletiva, bem como fomenta o direito à cidadania e à intervenção ativa na tomada de decisões políticas. Tudo isso visando à melhora da qualidade e eficácia da ação pública. Bellix, Guimarães e Machado (2017) também oferecem a definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sob semelhante perspectiva, considera que um governo aberto se caracteriza pela abertura de processos, procedimentos, documentos e dados para o envolvimento e escrutínio público. Para a OCDE, tanto a ampliação da transparência quanto a da participação direcionam não somente a melhores políticas e serviços, mas também à promoção da integridade (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017). Cabe mencionar que esses entendimentos são compartilhados por outros organismos internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Omidyar Network e o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017).

Por seu turno, Cruz-Rubio (2015), após ampla revisão de literatura, oferece a seguinte definição de governo aberto:

uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que – baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação – se constitui como um modo e / ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública. Como filosofia político-administrativa, é pois diferenciável em relação a outras estratégias ou filosofias político-administrativas existentes. (p. 145)

Para o autor, a evolução conceitual do termo governo aberto está associada a três distintos processos ocorridos em décadas recentes: i) os avanços tecnológicos; ii) as pressões dos

cidadãos por maior transparência e *accountability*, e iii) a consolidação de governos relacionais e de governança, isto é, pela maior preocupação com a gestão dos recursos públicos e a satisfação dos interesses da coletividade. Em seus termos:

O governo aberto é um paradigma ou modelo relacional que se corresponde com um modelo de democracia mais agregativo, que dá (busca dar) prioridade à representatividade e aos processos, e cuja orientação é a de criar um governo (mais) acessível, transparente e receptivo. (CRUZ-RUBIO, 2015, p. 131)

Nesse sentido, ainda que várias premissas de governo aberto tenham longa existência histórica, é a sua combinação produtiva em um cenário de grande desenvolvimento de tecnologias que, possivelmente, tornaram-no, nos dias de hoje, um potencial paradigma de gestão pública inovador (BARBERIAN, MELLO e CAMARGO, 2014; BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017; REIS e NEVES, 2013; ROMÃO e RODRIGUES, 2017). CGU (2018a) complementa que:

as iniciativas de governo aberto podem e devem ser usadas para inspirar a modernização do setor público. A abertura dos governos precisa ser entendida como um processo que vai além da "digitalização da burocracia", da redução dos procedimentos e da descentralização dos serviços públicos, representando uma plataforma para se repensar o papel do Estado no âmbito de uma abordagem pró-cidadania, por meio da qual se constroem espaços de participação e colaboração entre o setor público, a sociedade e o setor privado. (CGU, 2018a)

Igualmente, Sandoval-Almazán (2015) propõe que governo aberto deve ser entendido como “uma plataforma tecnológica institucional que converta dados governamentais em dados abertos, a fim de permitir seu uso, proteção e colaboração dos cidadãos em processos de decisão pública, prestação de contas e melhoria do serviço público” (SANDOVAL-ALMAZÁN, 2015, p. 214). Dentro dessas reflexões, Bellix, Guimarães e Machado (2017) e Cruz-Rubio (2015) advertem que governo aberto não deve ser confundido com dados abertos, os quais podem ser definidos como dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizado sob licença aberta, que permita sua livre (re)utilização e compartilhamento. Dados abertos seriam, portanto, um dos atributos de governo aberto e, não, o seu sinônimo.

Chatwin, Arku e Cleave (2019) consideram que o lançamento da Parceria para o Governo Aberto (ou *Open Government Partnership* – OGP), em 2011, foi a chave para a disseminação

acelerada de governo aberto e seus conceitos associados. A iniciativa consiste em um fórum internacional para o diálogo e troca de experiências entre os governos, organizações da sociedade civil e do setor privado. Coletivamente, mais de 3.800 compromissos para promover a transparência, protagonizar os cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a governança foram assumidos pelos países participantes, desde o lançamento da Parceria (OGP, 2019a).

Embora o conceito de governo aberto tenha amadurecido e expandido ao longo da década passada, surgiram importantes críticas. Uma delas é referente à falta de clareza sobre o que é governo aberto, o que dificulta que os governos, em todas as escalas e contextos geográficos, adotem políticas substantivas e coesas. Para Chatwin, Arku e Cleave (2019), a maioria das iniciativas de governo aberto têm apresentado variabilidade significativa em termos de autenticidade, escopo, metas e processos e, muitas vezes, consistem meramente em ações simbólicas e superficiais. Em seus termos, “isso representa um risco de *‘open-washing’* ou ações governamentais ‘cosméticas’ que não impactam a abertura dos governos ou a *accountability*” (CHATWIN, ARKU e CLEVE, 2019, p. 2).

Semelhantemente, Cejudo et al. (2018) relatam que muitos têm considerado o governo aberto como um “guarda-chuva” de conceitos convencionais, como transparência ou acesso à informação, o que pode tanto contribuir para a construção de uma linguagem comum entre aqueles que são interessados em melhorar a transparência, a *accountability* e a participação cidadã, como pode torná-lo um termo vazio, utilizado apenas para compor discursos políticos e não, ações concretas. Outra crítica, apresentada por Chatwin, Arku e Cleave (2019), é a de que grande parte das políticas e estudos sobre governo aberto tem se concentrado na implementação de ações em nível nacional, com poucas referências ao nível subnacional, como províncias, estados e regiões. No entanto, Ozlak (2019) argumenta que, ainda que em menor escala, outros níveis de governo têm, sim, promovido a abertura de seus repositórios de dados, o acesso a informações, a participação e o controle social. Entre eles, o autor cita parlamentos, tribunais de justiça, órgãos de controle, instituições estaduais e paraestatais (OZLAK, 2019).

Independente do nível de governo, a implementação de ações de abertura governamental enfrenta desafios. Barberian, Mello e Camargo (2014) apontam pelo menos quatro: i) desafios da tecnologia, expressos pela dificuldade de adaptação de recursos da web 2.0 (segunda geração de comunidades e serviços oferecidos na internet, que permite maior compartilhamento de informações e colaboração entre os usuários) aos processos e serviços governamentais; ii) desafio legal, administrativo e da confidencialidade, expresso pela necessidade de forte amparo

legal, de engajamento administrativo (incluindo a redução da cultura burocrática e lenta) e da distinção de dados que ofereçam/não ofereçam riscos de confidencialidade e privacidade; iii) desafio de gerar valor ao cidadão, expresso pela dificuldade de se integrar os dados e transformá-los em informação útil e tangível; iv) desafio de medir resultados, expresso pela dificuldade em se estabelecer as relações diretas e indiretas de causa e efeito. Por exemplo, a divulgação de informações pode contribuir para a redução da corrupção tanto por favorecer a mudança de comportamento dos agentes, quanto por ampliar as possibilidades de controle social e de denúncias (BARBERIAN, MELLO e CAMARGO, 2014).

2.1. *Open Government Partnership* - OGP (Parceria para o Governo Aberto)

A Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) é uma iniciativa voluntária, internacional e *multi-stakeholder* que visa garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, protagonizar os cidadãos, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a governança. Para alcançar esses objetivos, a OGP provê um fórum internacional para o diálogo e a troca de experiências entre os governos, organizações da sociedade civil e do setor privado (OGP, 2015b).

A Parceria foi lançada em 2011, quando oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a chamada Declaração de Governo Aberto, comprometendo-se a cultivar uma cultura global de governo aberto que desse autonomia aos cidadãos e lhes apresentasse resultados, avançando os ideias de governo aberto e participativo do século XXI (OGP, 2011). Contudo, o processo de construção da OGP foi iniciado anos antes, por meio de atos de governo do então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, relacionados à ampliação da abertura governamental, da transparência e da participação social no governo norte-americano. A relevância da experiência foi compartilhada na 65ª Assembleia das Nações Unidas e funcionou como efetivo chamamento internacional para o desenvolvimento de um mecanismo de amplo alcance para o desenvolvimento de governos abertos (CHATWIN, ARKU e CLEAVE, 2019; LATHROP e RUMA, 2010; REIS e NEVES, 2013).

Atualmente, mais de 70 países são signatários da Declaração de Governo Aberto (OGP, 2019a). Ao subscrevê-la, os países reconhecem que as pessoas ao redor do mundo exigem cada vez mais a abertura dos governos, maior participação cívica nos assuntos públicos e mais

mecanismos de transparência, *accountability* e efetividade. Além disso, defendem o valor da abertura em seu compromisso com os cidadãos para aperfeiçoar os serviços, gerir os recursos públicos, promover inovação e criar comunidades mais seguras. Também anuem que cada país está em diferentes estágios quanto aos esforços para promover a abertura no governo e, portanto, cada um busca uma abordagem coerente com suas prioridades e circunstâncias nacionais. Ademais, aceitam a responsabilidade de fortalecer seu empenho na promoção da transparência, na entrega de poder aos cidadãos, no domínio de novas tecnologias para tornar o governo mais efetivo e responsável, e na luta contra a corrupção (OGP, 2011).

Os países que assinam a Declaração de Governo Aberto também asseguram o seu compromisso em aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais em todos os níveis de governo, comprometendo-se a intensificar os esforços de coleta e publicação sistemática de dados sobre os gastos e desempenho governamentais. Além da divulgação proativa, os países se comprometem a pedir a opinião pública para identificar as informações que lhes sejam de maior valia (OGP, 2011).

Os países signatários igualmente se comprometem a apoiar a participação cívica no processo de decisões e formulação de políticas públicas, requisitando a opinião pública e protegendo a capacidade de articulação das organizações sem fins lucrativos e da sociedade civil. Ademais, assumem o compromisso de implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as suas administrações, incluindo: i) padrões éticos e códigos de conduta para os funcionários públicos, ii) transparência na gestão do dinheiro público, iii) manutenção de um sistema jurídico para tornar públicas informações sobre rendimentos e bens de altos funcionários públicos, iv) promulgação de leis de proteção a autores de denúncias, v) disponibilização de informações relativas à eficácia da prevenção e da aplicação de leis referentes à corrupção (OGP, 2011).

Por último, os países assumem o compromisso de ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas, tais como a criação de espaços *online* acessíveis e seguros para prestar serviços e compartilhar informações; a busca de conectividade *online* e móvel; o apoio e o desenvolvimento do uso de inovações tecnológico pelo governo e pelos cidadãos (OGP, 2011).

Além da assinatura da Declaração de Governo Aberto, para participar da OGP, os governos devem cumprir com requisitos mínimos de elegibilidade em quatro áreas: i) transparência fiscal (mediante a publicação de documentos orçamentários), ii) acesso à informação (mediante a

existência de uma lei ou normatização geral de acesso à informação ao público), iii) declaração patrimonial de funcionários públicos (mediante a existência de regras que exijam a divulgação pública de informações sobre renda e ativos de funcionários públicos) e iv) participação cidadã (mediante a existência de participação e mobilização cidadãs nas formulações de políticas públicas) (REIS e NEVES, 2013; OGP, 2015b). Também devem nomear um representante encarregado pela condução das atividades da Parceria, desenvolver e implementar um Plano de Ação nacional, respaldado por consulta pública, e apresentar periodicamente relatórios de seu progresso de execução (OGP, 2015b).

Esses Planos de Ação traduzem a vontade política dos países em transformar os compromissos assumidos, ao aderirem à OGP, em ações concretas. Cada um deles deve conter compromissos específicos para incrementar a transparência, a *accountability* e a participação no governo, para um horizonte de dois anos (dependendo da natureza do compromisso, o prazo pode ser estendido). Após esse período, novo Plano deve ser publicado (OGP, 2015b).

Vale ressaltar que a OGP não prescreve padrões nem especifica quais setores devem ser abordados pelos países. Assim, o enfoque dos Planos de Ação se adapta ao contexto nacional e deve ser desenhado para reunir os governos e cidadãos de cada país, de maneira que possam definir suas próprias prioridades de reforma. Como resumem Reis e Neves (2013): “cada país, portanto, percorre um caminho próprio, de acordo com a sua realidade e suas prioridades internas. Não há a imposição de um determinado modelo superior, *a priori*, de transparência ou de participação social. Com isso, estimula-se a inovação institucional” (REIS e NEVES, 2013, p. 6).

No entanto, a OGP (2015b) recomenda que, após um processo de priorização, o Plano de Ação nacional contenha entre cinco e quinze compromissos, que perpassem por cinco grandes desafios: i) melhoria dos serviços públicos, incluindo os de saúde, educação, justiça, água, energia e outros; ii) aumento da integridade pública, mediante o combate à corrupção, o acesso à informação, reformas de financiamento de campanhas eleitorais e garantia da liberdade civil e de imprensa; iii) gestão eficiente dos recursos públicos, por meio medidas que envolvam orçamento, aquisições, recursos naturais e assistência estrangeira; iv) construção de comunidades mais seguras, por meio de medidas que envolvam segurança pública e setores de resposta a crises, desastres e ameaças ambientais; e v) melhoria da responsabilização das empresas, por meio de medidas que envolvam responsabilidade corporativa em áreas como meio ambiente e proteção ao consumidor.

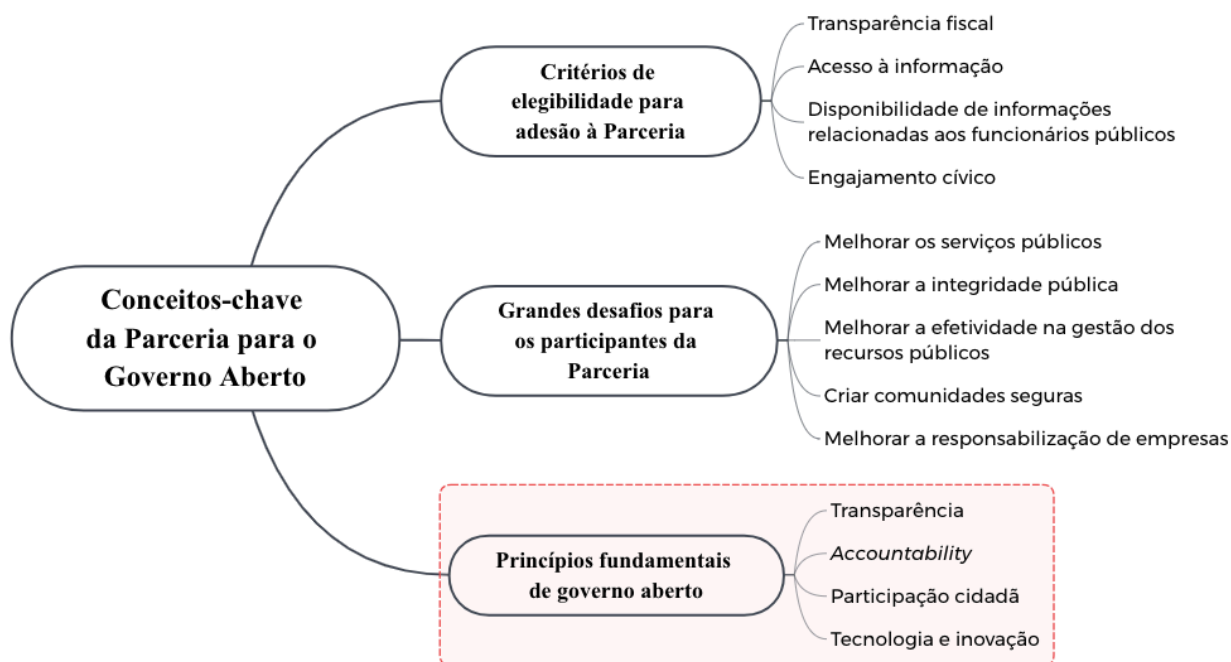
Não há obrigatoriedade de se assumirem compromissos em torno de cada um dos desafios, porém todos os compromissos devem ser estabelecidos e acompanhados por permanente diálogo entre o governo e a sociedade civil (OGP, 2016a). Por outro lado, os compromissos devem refletir os chamados “quatro princípios fundamentais de governo aberto”, quais sejam:

- 1) **Transparência:** as informações mantidas pelo governo (incluindo as de atividades e de decisões) são abertas, abrangentes, atualizadas, disponíveis gratuitamente ao público e atendem aos padrões básicos de dados abertos, quando viável (ex.: dados brutos, legíveis em diversos equipamentos);
- 2) **Participação cidadã:** os governos buscam mobilizar os cidadãos para que participem do debate público, forneçam *inputs*, e façam contribuições que conduzam a uma governança mais responsiva, inovadora e efetiva;
- 3) **Responsabilização (ou *Public Accountability*):** Regras, regulamentos e mecanismos vigentes obrigam ao governo e aos seus atores justificar suas ações, agir diante de críticas ou requisições a eles dirigidas, e aceitar a responsabilização diante do descumprimento de leis ou compromissos;
- 4) **Tecnologia e inovação:** Os governos reconhecem a importância de garantir aos cidadãos o acesso aberto à tecnologia, do papel das novas tecnologias para impulsionar a inovação e da necessidade de capacitação dos cidadãos para utilizar tecnologias. (OGP, 2015b, p. 18)

Para Romão e Rodrigues (2017), diretrizes internacionais produzidas pela ONU e pela OEA, em período anterior a 2011, fomentaram a adoção e difusão desses princípios pela *Open Government Partnership*. Os autores citam como exemplo a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1996, que apregoava a construção democrática de práticas que respeitassem os direitos humanos, fossem transparentes, demonstrassem *accountability* dos governos e envolvessem a participação da sociedade civil na tomada de decisões públicas. Também mencionam a Convenção Interamericana contra a Corrupção, realizada pela OEA, também em 1996, que indicou a transparência e a participação social como instrumentos de combate à corrupção. Em seus termos, concluem que: “a questão do combate à corrupção aparece atrelada às preocupações dos organismos internacionais quanto à fragilidade das capacidades estatais dos países. Participação, transparência, acesso à informação e *accountability* são incentivados como formas de fortalecer essas capacidades” (ROMÃO e RODRIGUES, 2017, p. 33).

Para facilitar a compreensão e a diferenciação dos conceitos-chave da Parceria para o Governo aberto, os mesmos foram agregados e resumidos na Figura 1, conforme se segue:

Figura 1-Conceitos-chave da Parceria para o Governo Aberto



Fonte: Elaborado pela autora, com base em OGP (2015b)

Cabe mencionar que, em 2016, a OGP lançou o “Programa Piloto de Subnacionais”, uma “versão local” da Parceria para o Governo Aberto (OGP, 2015a). Nele, os participantes assinaram uma “Declaração Subnacional de Governo Aberto” e submeteram um primeiro Plano de Ação local. O Programa Piloto contou com 15 participantes, a saber: Elgeyo Marakwet – Kenia; Kigoma Ujiji – Tanzania; Sekondi-Takoradi – Gana; Buenos Aires – Argentina; La Libertad – Peru; São Paulo – Brasil; Paris – França; Madrid – Espanha; Escócia – Reino Unido; Jalisco – México; Ontario – Canadá; Austin – EUA; Bojonegoro – Indonésia; Seoul – Coreia do Sul; Tbilisi – Georgia. Em 2018, o Programa foi expandido, com a inclusão de mais cinco entes (País Basco – Espanha; Nariño – Colombia; Sekondi-Takoradi – Gana; Estado da Kaduna – Nigéria; Cotabato do Sul – Filipinas) e renomeado para OGP Local (OGP, 2019c).

Segundo OGP (2019c), a iniciativa surgiu da constatação de que governos locais são mais próximos às pessoas e seu trabalho possui um impacto mais direto no dia a dia dos cidadãos. Ademais, cidades, estados, regiões e províncias administram boa parte dos serviços públicos essenciais, como os de saúde e educação e, logo, o impacto de ações de abertura governamental tende a ser mais tangível. Além disso, OGP (2019c) considera que muitos entes subnacionais

possuem recursos insuficientes e precisam de apoio para uma gestão mais efetiva, o qual pode ser fornecido pela Parceria.

Chatwin, Arku e Cleave (2019) consideram que a difusão de ações de governo aberto para o nível subnacional é importante, contudo, sua implementação e impacto ainda precisam ser melhor compreendidos. Já para OGP (2019a), transformações mais profundas, decorrentes da abertura dos governos, tanto a nível nacional quanto local, somente poderão ser dimensionados em décadas e, não, em meses ou anos. No entanto, em estudo realizado pela *Open Government Partnership* foi constatado que os países participantes da Parceria apresentaram melhores resultados, do que países não participantes, em termos de espaço civil (liberdade de reunião e de associação), iniciativas anticorrupção, abertura da elaboração de políticas públicas, acesso à informação e abertura fiscal, no período de 2011 a 2017 (OGP, 2019a). Os pesquisadores também identificaram que a abertura governamental possui impacto positivo tanto no curto prazo, com a melhora na entrega de serviços públicos, prevenção à corrupção, eficiência em compras e contratos governamentais e maior confiança no governo, quanto no longo prazo, com a melhora do crescimento econômico (devido ao aumento de transações bilaterais), a redução de custos de financiamentos e diluição da corrupção (especialmente devido a maior transparência, como a ampla divulgação de regulações e dados governamentais) e melhora de indicadores sociais, como saúde e educação (especialmente devido ao aumento do engajamento civil na implementação e monitoramento de políticas públicas e da liberdade de imprensa) (OGP, 2019a).

2.2. Governo Aberto no Brasil

O Brasil é um dos co-fundadores da Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP), iniciativa que visa difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência, ao acesso à informação pública e à participação social. Como visto na seção anterior, para participar da OGP, os países devem assinar a “Declaração de Governo Aberto”, comprometendo-se a aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, apoiar a participação cívica, implementar padrões de integridade e ampliar o acesso a novas tecnologias. Ademais, devem nomear um representante encarregado pela condução das atividades da Parceria e desenvolver um Plano de Ação nacional, a ser implementado num período de dois anos (OGP 2015b).

No Brasil, o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) é a instância responsável por orientar a implementação, a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos Planos de Ação nacionais da OGP. O Decreto S/N, de 15 de setembro de 2011, compôs o CIGA com 18 ministérios, coordenados pela Casa Civil da Presidência da República. Sete desses ministérios compõem um Grupo Executivo (GE-CIGA), coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU), que, dentre outras atividades, é responsável por elaborar os Planos de Ação nacionais, que posteriormente, são submetidos à aprovação do CIGA (CGU, 2019).

Além dessas instâncias, visando atender a recomendações do Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Reporting Mechanism – IRM*) – instrumento que externa por meio de relatórios imparciais o progresso dos participantes na OGP – o Brasil passou a contar com um Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto (GT da Sociedade Civil), criado pela Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014, que visa assessorar o Grupo Executivo do CIGA, colaborar na elaboração dos Planos de Ação nacionais, contribuir para o envolvimento da sociedade no âmbito da atuação do Poder Executivo Federal na OGP e monitorar os compromissos assumidos. O Grupo é composto por sete entidades da sociedade civil, com mandato de dois anos, prorrogável por mais um ano (CGU, 2019).

Vale lembrar que as primeiras ações brasileiras junto à OGP vieram com o lançamento do 1º Plano de Ação brasileiro, apresentado em 20 de setembro de 2011, mesmo dia de lançamento da Parceria. No entanto, medidas nacionais de governo aberto são anteriores à Parceria, a começar pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, entre outras matérias, o dever de o Estado prestar contas de sua atuação (e.g. art. 31, § 3º; art. 84, XXIV); o direito, aos cidadãos, de enviar projetos de lei de iniciativa popular à Câmara dos Deputados¹ (art. 61, § 2º); o direito de acesso à informação (e.g. art. 5º, XXXIII); a institucionalização de formas de participação social (e.g. art. 29, XII; art. 37, § 3º; art. 206, VI). Para Romão e Rodrigues (2017), a Constituição Federal de 1988 abrange todos os princípios de governo aberto, com sensível destaque para o fomento da participação dos cidadãos na gestão pública.

Além da Carta Magna, desde 2000, o governo brasileiro tem assumido inúmeras condutas legais e institucionais de promoção da transparência, as quais são citadas por CGU (2011): i) o

¹ Um dos exemplos mais notórios de aplicação desse preceito é a Lei da Ficha Limpa, que prevê a inexigibilidade de políticos com condenações judiciais. Seu anteprojeto foi enviado ao Congresso após a reunião de mais de um milhão de assinaturas (CGU, 2011).

aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)², que concedeu maior rapidez na obtenção de informações, transparência dos gastos públicos e facilidades na apuração de irregularidades; ii) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101, de 04 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; iii) a instituição do pregão eletrônico, por meio da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que concedeu celeridade e economicidade às aquisições governamentais; iv) a criação do Portal ComprasNet, que apresenta informações detalhadas de compras públicas; v) o lançamento, em 2004, do Portal da Transparência do governo federal, que expõe informações da execução orçamentária federal, imóveis funcionais, gastos diretos do Governo Federal, entre outros; vi) a informatização do envio de declarações de imposto de renda, a partir de 2006, facilitando o combate à sonegação; vii) a criação do Portal de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), em 2008, que modernizou os processos de transferência voluntária de recursos da União nos convênios com entes subnacionais e entidades privadas em fins lucrativos; viii) a aprovação da Lei 131, de 27 de maio de 2009, que determinou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária de todos os entes federativos; ix) a implementação do processo judiciário eletrônico, a partir de 2009, permitindo a redução do tempo de atividades acessórias e o acesso ao cidadão dos dados não sigilosos por meio de sítio eletrônico; x) a participação brasileira em Convenções Internacionais (OEA, OCDE e ONU) e em Fóruns de combate à Corrupção, como a *Partnering against Corruption Initiative* (PACI) (CGU, 2011).

Além dessas realizações, CGU (2013) recorda que, durante a elaboração do 1º Plano de Ação brasileiro da OGP, estava em tramitação, no Congresso Nacional, a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, de 16 de maio de 2012, e estabeleceu o livre acesso à informação como regra e o sigilo como exceção, consistindo em significativo marco brasileiro de abertura governamental. Coelho e Waisbich (2013) registram que a ausência de uma lei que regulamentasse o direito à informação por pouco comprometeu a adesão do Brasil à *Open Government Partnership*. Especialistas da OGP consideraram que a inexistência do normativo consistia uma lacuna no quesito “acesso à informação”, um dos critérios de elegibilidade para

² O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) é o principal instrumento utilizado para o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal (CGU, 2011).

adesão à Parceria. Contudo, devido à previsão constitucional do direito à informação, considerou-se que o país estava habilitado (COELHO e WAISBICH, 2013).

Assim, como visto, a entrada do Brasil na OGP ocorreu em 2011, mesmo ano no qual foi apresentado o 1º Plano de Ação nacional. No documento foram assumidos 32 compromissos, que, de acordo com o balanço apresentado por CGU (2013), abarcavam os seguintes desafios: melhoria dos serviços públicos, melhoria da integridade pública (incluindo medidas que se dirigem ao combate à corrupção e à promoção da ética e do acesso à informação), melhor gestão dos recursos públicos (incluindo medidas relacionadas à gestão orçamentária e de compras públicas) e o aprimoramento da responsabilização e da prestação de contas. Por sua vez, OGP EXPLORER (2019) considerou que as áreas-chave mais contempladas pelo Plano foram: construção de capacidades (expressas por ações de formação e de capacitação), governo eletrônico, dados abertos, direito à informação e educação.

Segundo Coelho e Waisbich (2013), apenas dois dos 32 compromissos assumidos foram considerados “não cumpridos”, após o período pré-estabelecido de dois anos. Esses compromissos foram oficialmente retirados pelo Brasil, quando encontradas melhores maneiras de implementá-los. Foram eles: i) Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso à informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa; e ii) Elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes a gestão da informação. O primeiro foi oficialmente retirado devido ao lançamento do Sistema Eletrônico de Informação (e-SIC), que permitiu ao cidadão realizar, acompanhar e obter respostas de solicitações de informações públicas. Com isso, um representativo conjunto de informações demandadas pela sociedade passou a ser instantaneamente obtido, com custos muito menores que o de uma investigação de campo, prevista inicialmente (CGU, 2013). Cabe mencionar que o desenvolvimento do e-SIC e do Sistema de Informações ao Cidadão presencial foi um dos compromissos firmado, e cumprido, no 1º Plano de Ação brasileiro.

Em relação ao segundo compromisso não cumprido nesse 1º Plano, CGU (2013) argumenta que a Controladoria Geral da União (CGU) identificou que não seria o órgão detentor das técnicas adequadas para a implementação de uma política de capacitação na área de gestão da informação. Assim, o compromisso foi reinserido no 2º Plano de Ação, ficando sob a responsabilidade do Arquivo Nacional e sendo renomeado para “Implementar a política de gestão de documentos do Governo Federal” (CGU, 2013).

É válido ressaltar que as ações do 1º Plano de Ação brasileiro tiveram enfoque no Poder Executivo Federal, como o fornecimento de cursos e cartilhas para servidores públicos federais; a reestruturação do Portal da Transparência federal; a construção de uma plataforma para a gestão de informações em ciência, tecnologia e inovação; o desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)³. No entanto, alguns compromissos envolveram os entes subnacionais, como a disponibilização de dados em formato aberto de convênios e contratos de repasse do Governo Federal aos estados e municípios; a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1º Consocial), que visou promover, em municípios e estados, a transparência pública e a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública; a celebração de parceria com a W3C Brasil (Escritório brasileiro da *World Wide Web Consortium*), objetivando, entre outros motivos, apoiar estados e municípios na publicação de dados abertos governamentais (CGU, 2013).

Também cabe destacar que, embora o Brasil tenha implementado a maioria dos compromissos assumidos, o seu 1º Plano de Ação foi considerado não ambicioso pelos especialistas do IRM, isto é, os compromissos não foram considerados potencialmente transformadores. Diante disso, foram recomendadas as seguintes sugestões de melhoria: i) a ampliação do diálogo com a sociedade civil e com o setor privado, já que o processo de elaboração do Plano não contou com uma consulta pública ampla e diversa; ii) o melhor detalhamento das ações, com previsão de passos mais concretos; iii) a avaliação do impacto efetivo das iniciativas; e iv) o estímulo tanto a redes intragovernamentais como intergoverno e sociedade, voltada à discussão, implementação e monitoramento de um projeto abrangente de governo aberto (COELHO e WAISBICH, 2013).

Respondendo às recomendações, o 2º Plano de Ação brasileiro, publicado em 2013, estabeleceu 52 compromissos e contou com maior engajamento da sociedade civil, mediante reuniões presenciais e debates virtuais no fórum e-Democracia. Ademais, foi instituído um Grupo de Trabalho, composto por sete organizações da sociedade civil, para a discussão de propostas e ações junto ao CIGA (CGU, 2016b). Para CGU (2016b), os compromissos do 2º Plano de Ação brasileiro enfocaram-se no aumento da integridade pública, na melhoria dos serviços públicos, no aumento da responsabilidade corporativa, na criação de comunidades mais seguras e na

³ Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados informações públicas no modelo de dados abertos (COELHO e WAISBICH, 2013).

gestão mais efetiva de recursos públicos. Por sua vez, para OGP EXPLORER (2019), as áreas-chave mais contempladas pelo Plano foram construção de capacidades e governo eletrônico, assim como no 1º Plano de Ação, seguidas por participação pública, dados abertos e gestão de registros (essa última, empatada com “saúde e nutrição”). CGU (2016b) evidencia que os compromissos de “Reestruturação do Portal de Transparência do Governo Federal”, “Construção Participativa do Sistema Federal de Ouvidorias” e “Implementação da Política de Gestão de Documentos do Governo Federal”, contidos no 2º Plano de Ação brasileiro, foram uma continuidade de compromissos já previstos no 1º Plano de Ação.

Vale mencionar que ao final do período proposto⁴, cerca de 70% dos compromissos haviam sido integralmente implementados (CGU, 2016b). Entre eles, destacam-se: o fortalecimento institucional da Controladoria Geral da União, por meio da capacitação de servidores e da execução do “Programa de Fortalecimento da Prevenção e do Combate à Corrupção”; a abertura dos dados da execução orçamentária da União e das compras governamentais, incluindo dados sobre fornecedores, pagamentos, contratos e tipos de compras; a criação de um banco de preços da administração pública federal; o fortalecimento dos Conselhos Escolares e de Saúde, mediante o oferecimento de cursos de formação para conselheiros em todas as unidades da federação; a ampliação da base de dados do cadastro unificado de impedimentos para licitar e contratar com a administração pública (CEIS), tornando públicas as sanções aplicadas a empresas e pessoas físicas consideradas inidôneas, conforme a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); a implementação do Programa Brasil Transparente, que visou apoiar a implementação e o monitoramento da Lei de Acesso à Informação; e o fomento à participação social, mediante oferecimento de cursos à distância sobre controle social e cidadania (CGU, 2016b).

Além disso, novamente, alguns compromissos envolveram os entes subnacionais. Entre eles, cita-se o que previa o “desenvolvimento de indicadores municipais de cidadania, participação e direitos humanos, visando garantir transparência aos cidadãos e possibilitar, aos gestores municipais, a tomada de decisões baseada em informações empíricas” (CGU, 2016b). Para tanto, em 2015, o Ministério da Justiça solicitou que um bloco de questões sobre direitos humanos fosse inserido na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, a greve de servidores do

⁴ O 2º Plano de Ação brasileiro vigoraria até dezembro de 2015, mas por orientação da OGP o encerramento foi adiado para junho de 2016, a fim de que todos os países participantes cumprissem um mesmo calendário. (STEIBEL, 2017)

Instituto atrasou a divulgação dos resultados e inviabilizou a conclusão do compromisso no tempo previsto (CGU, 2016b).

Outro compromisso, direcionado aos entes subnacionais, foi liderado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e previu a construção de um modelo de indicadores de transparência do desempenho institucional dos municípios brasileiros. De acordo com o balanço geral apresentado, a proposta foi entregue (CGU, 2016b)⁵. Também abrangeram os entes subnacionais os seguintes compromissos: o incentivo à adesão de estados e municípios aos princípios da OGP (transparência, *accountability*, participação e tecnologia) no âmbito dos Conselhos Locais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio, por exemplo, da vinculação de distribuição de recursos ao nível de representação e participação nesses conselhos; e a disseminação da cultura de abertura de dados públicos junto aos governos locais, mediante a realização de palestras e concursos (CGU, 2016b).

CGU (2016b) ainda relata algumas ações do governo brasileiro não contidas no Planos de Ação brasileiro, mas implementadas entre 2013 e 2016: i) Lei de Responsabilização de Pessoas Jurídicas (Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013), também conhecida por Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública; ii) Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813, de 16 de maio de 2013), que define situações que configuram conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; iii) Escala Brasil Transparente, que consiste em uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros; iv) Política Nacional de Participação Social (Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014) – *Decreto revogado pelo Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019*; v) Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (REDE-LAB), instituída em 2014, que visa à detecção de práticas de lavagem de dinheiro e crimes relacionados; vi) e-Ouv, sítio eletrônico que permite o encaminhamento de manifestações aos órgãos do Poder Executivo Federal; vii) Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto 8.777, de 11 de maio de 2016), que estabeleceu regras para a disponibilização de dados abertos no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Federal; viii) Dialoga Brasil, sítio eletrônico que permite a apresentação e o debate de políticas e ações públicas entre a sociedade e o governo.

⁵ Não foi localizada a apresentação da aplicação da metodologia ou de seu resultado.

Steibel (2017) destaca que o contexto político de implementação do 2º Plano de Ação brasileiro foi conturbado, tendo em vista o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Porém, considera que o Plano promoveu melhorias nas áreas de transparência fundiária, ferramentas *online* de participação social, transparência corporativa e defesa do consumidor. Por outro lado, avalia que as ações previstas foram demasiadamente conservadoras e pouco inovaram no *status* de governo aberto no país. Ademais, aponta o enfraquecimento da confiança entre sociedade civil e governo, uma vez que a lista final de compromissos assumidos não atendeu à expectativa das organizações da sociedade civil que participaram das discussões de elaboração do Plano (STEIBEL, 2017). Diante disso, foi sugerida a implementação de novos mecanismos colaborativos de participação social; maior articulação com os demais Poderes e entes federados; reinclusão dos compromissos não implementados no novo Plano; e a inclusão de compromissos mais ambiciosos e prioritários na perspectiva dos cidadãos (CGU, 2016b).

Observando essas orientações, o 3º Plano de Ação brasileiro foi publicado em dezembro 2016 e contou com uma metodologia única e inovadora, desenvolvida pelo GE-CIGA e pelo GT da Sociedade Civil, que ampliou a participação do setor privado, de entes subnacionais, de membros dos Poderes Legislativo e do Judiciário. Cabe mencionar que o atraso da publicação, em relação à data inicialmente prevista, junho de 2016, foi decorrente da mudança da Presidência da República e do corpo técnico de diversos órgãos, o que alterou o tempo necessário para a tomada de decisões e a interlocução dos atores envolvidos (CGU, 2018c).

Mesmo diante dessas dificuldades, o processo de elaboração do 3º Plano de Ação brasileiro seguiu três fases de trabalho: i) Definição de temas, que compreendeu a escolha dos assuntos relacionados a políticas de governo aberto que deveriam ser priorizados; ii) Fase de cocriação, que compreendeu a discussão dos desafios e a definição dos compromissos entre representantes do governo e da sociedade civil (indicados e coordenados pelo GT da Sociedade Civil e pelo GE-CIGA) e iii) Fase de aprovação do Plano, que compreendeu a submissão dos compromissos definidos ao GT e ao Grupo Executivo do CIGA. Outra novidade foi a aderência dos compromissos assumidos aos temas dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, previstos na Agenda 2030, estabelecida por líderes mundiais na sede da Organização das Nações Unidas, em 2015. A agenda de desenvolvimento possui metas paralelas aos princípios de governo aberto, como a 16.6: “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (CGU, 2016a, p.14).

Como resultado desse processo, foram assumidos 16 compromissos, em quatro grandes eixos: i) temas estruturantes de governo aberto; ii) governo aberto e garantia de direitos; iii) inovação

e melhoria dos serviços públicos; e iv) rumo a um governo aberto. Esse último eixo foi composto por compromissos que envolveram a inovação aberta e transparência no Legislativo; o fomento a governo aberto em estados e municípios e a transparência e inovação no Judiciário; entes que pela primeira vez foram diretamente integrados à elaboração e execução de ações da OGP no país (CGU, 2018c). Para OGP EXPLORER (2019), a área-chave mais abrangida foi, novamente, a construção de capacidades, seguida por participação pública, governo eletrônico, dados abertos e publicação de orçamento/política fiscal (essa última, empatada com entrega de serviços públicos, direito à informação e gestão de registros).

De acordo com CGU (2018c), 80% dos compromissos assumidos haviam sido substancialmente executados até agosto de 2018. Entre os integralmente cumpridos, destacam-se: a ampliação dos mecanismos para garantir mais celeridade e qualidade das respostas às solicitações de informação e divulgação adequada do rol de documentos classificados; a consolidação de uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade (“InovaGov”), que envolve a formação, troca de experiências e disseminação de boas práticas na Administração Pública; a realização de um inventário *online* dos serviços do Poder Executivo Federal; a implementação de ações de fomento a governo aberto em estados e municípios, especialmente por meio da apresentação de ferramentas já existentes e da capacitação de servidores públicos e da sociedade civil.

CGU (2018c) adverte que outras iniciativas de governo aberto, não previstas no 3º Plano de Ação brasileiro, também foram implementadas durante sua vigência, como o aperfeiçoamento do Portal da Transparência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a produção e disponibilização de vídeos elucidativos sobre o tema governo aberto por uma organização do GT da Sociedade Civil (“Inflora”) e o lançamento do novo Portal de Transparência do Governo Federal, que adquiriu nova navegação, informações e ferramentas.

Steibel (2018) considera que esse Plano conseguiu envolver um grupo maior e mais diverso de participantes. Contudo, os compromissos permaneceram pouco ambiciosos. Dentre os 16 compromissos, apenas um foi identificado com potencial impacto transformador, qual seja: “Estabelecer um novo modelo para avaliar, adquirir, fomentar e distribuir recursos educacionais digitais (RED), no contexto da cultura digital”. De acordo com CGU (2018c), 83% dos marcos desse compromisso haviam sido cumpridos em 2018, com destaque para: a implementação do Programa de Inovação Educação Conectada, instituída pelo Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017; o desenvolvimento de repositório nacional de recursos educacionais

digitais; e a definição de critérios e procedimentos para a produção, recepção, avaliação e distribuição de recursos educacionais abertos (Portaria MEC 451, de 16 de maio de 2018).

Ainda ao avaliar o 3º Plano de Ação brasileiro, Steibel (2018) apontou que o governo deveria abordar em seus compromissos temas importantes da agenda pública, como o combate à corrupção, o financiamento partidário e a corrupção na relação entre empresas e governo. Para ele, também seria necessário um maior envolvimento do setor privado, de setores não federais do governo e de mais entidades subnacionais nos processos da OGP, o que expandiria o alcance da abertura governamental no país (STEIBEL, 2018).

Não obstante, o 4º Plano de Ação brasileiro, lançado em 2018, não contemplou a maioria dessas orientações. Seguindo a mesma metodologia do 3º Plano de Ação e o paralelismo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o governo brasileiro publicou o seu 4º Plano de Ação composto por 11 compromissos, com vigência prevista até julho de 2020. Dessa vez, os grandes temas priorizados foram: i) Governo aberto em estados e municípios; ii) Ecossistema de dados abertos; iii) Inovação e governo aberto na ciência; iv) Controle social do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; v) Análise e satisfação dos usuários e impacto social da regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres; vi) Transparência e controle no processo de reparação de Mariana e de outros municípios da região; vii) Transparência do processo legislativo; viii) Transparência fundiária; ix) Governo aberto e clima; x) Governo aberto e recursos hídricos; xi) Transparência governamental em estados e municípios (CGU, 2018a).

Como visto, o 4º Plano de Ação brasileiro contou com um compromisso que abrange o Poder Legislativo, a saber: “Incrementar a participação de diversos segmentos sociais no processo legislativo, a partir de esforços que ampliem a transparência, adequem a linguagem e a comunicação, e promovam a inovação”. Por seu turno, os estados e municípios também foram envolvidos, sendo objeto direto de dois compromissos: i) Desenvolver ações colaborativas para disseminar o conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto, com vistas a promover o engajamento subnacional; e ii) Desenvolver o Sistema Eletrônico Nacional para Solicitação de Informações (e-SIC), para implementação de Lei de Acesso à Informação nos Estados e Municípios. Todos os compromissos ainda estavam em andamento em outubro de 2019 (CGU, 2019). Para OGP EXPLORER (2019), as áreas-chave mais contempladas pelo Plano foram: governo eletrônico, entrega de serviços públicos e construção de capacidades.

De acordo com CGU (2019), o 4º Plano de Ação brasileiro, até outubro de 2019, possuía um nível de 44,79% de implementação, sendo o compromisso “Desenvolver Sistema Eletrônico Nacional para Solicitação de Informações (e-SIC), com o objetivo de implementar a LAI em estados e municípios” o mais avançado, com 70% dos marcos cumpridos. Por outro lado, o compromisso de menor implementação, 18%, era o de “Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) com vistas ao fortalecimento dos Comitês em áreas críticas para a gestão integrada dos Recursos Hídricos”. Até outubro de 2019, apenas um de seus marcos havia alcançado significativo avanço (CGU, 2019). Embora ambos os compromissos supramencionados envolvam os estados e municípios, a área-chave “entes subnacionais” não figurou entre as mais contempladas nesse Plano e em nenhum dos anteriores (OGP EXPLORER, 2019). Para CGU (2018a), há dificuldade em se capilarizar conceitos e práticas de governo aberto nos estados e municípios.

Contudo, importa observar que São Paulo é uma das cidades pioneiras em governo aberto no país e na *Open Government Partnership*. Em 2014, a Prefeitura instituiu o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA-SP) e criou a “São Paulo Aberta” (Decreto Executivo 54.794/2014, de 28 de janeiro de 2014), iniciativa que visava à coordenação e ao fomento de ações locais de governo aberto. Já em 2016, junto a outros 14 governos subnacionais, a cidade foi selecionada pela OGP, após chamada pública, para participar de seu Programa Piloto de Subnacionais, uma versão local da Parceria para o Governo Aberto (OGP, 2019c).

Como critérios de elegibilidade do Programa, figuraram a existência de uma população mínima de 250.000 habitantes e o governo nacional da cidade já ser um participante da OGP. Ademais, a cidade deveria ser comprometida com os princípios de governo aberto, possuir pessoal disponível para liderar as ações, histórico de iniciativas relacionadas a abertura do governo, experiência com a participação da sociedade civil em decisões de políticas públicas e desejo em compartilhar experiências e receber mentoria formal (OGP, 2015a).

O 1º Plano de Ação paulistano contou com a colaboração da sociedade civil e compreendeu cinco compromissos, a saber: i) aumentar o poder de intervenção dos Conselhos Participativos Municipais em suas respectivas subprefeituras, mediante: a) a criação e o aprimoramento de canais de informação, favorecendo a disponibilização, com antecedência, da agenda, pautas e atas de reuniões dos Conselhos, b) a realização de sessões “deliberativas periódicas e abertas” e c) a criação de espaços para autoridades locais prestarem contas de suas ações, mediante a disponibilização de relatórios com o status de projetos, obras e ações desenvolvidas; ii) ampliar

o “Programa Agentes de Governo Aberto”, que visa à sensibilização e à formação em conceitos, ferramentas e iniciativas de governo aberto para cidadãos municipais, conselheiros locais e servidores públicos; iii) aumentar o uso de meios de comunicação pela Prefeitura, divulgando as ações de governo aberto em diversos veículos de comunicação; iv) criar uma rede de servidores que envolva todas as secretarias, entes e equipamentos municipais em iniciativas de governo aberto; v) aperfeiçoar e fortalecer a atuação em rede dos laboratórios e espaços de inovação da Prefeitura de São Paulo (Rede INFO Aberta) (WAISBICH, 2019). Na avaliação de Waisbich (2019), os compromissos foram focados na temática de participação social e possuíram modesta contribuição para a abertura do governo. No entanto, o autor considera que há potencial de ganhos à medida que as iniciativas se consolidarem e ganharem escala nos próximos anos.

Devido aos resultados satisfatórios do Programa Piloto de Subnacionais, em 2018, o Comitê Gestor da OGP o expandiu para mais cinco participantes e o renomeou para OGP Local (OGP, 2019c). No mesmo ano, a cidade de São Paulo publicou o seu 2º Plano de Ação local, com previsão de conclusão para 2020. Novamente, foram assumidos cinco compromissos, quais sejam: i) institucionalizar o orçamento participativo nas 32 Subprefeituras, possibilitando melhores condições para o exercício do controle social; ii) priorizar, nos gastos públicos, planos de ação regionais e de bairros desenvolvidos através de participação social; iii) desenvolver a integração entre o Diário Oficial, Portal da Transparência e Sistema Orçamentário Financeiro, bem como uma linguagem mais acessível; iv) maior transparência, tecnologia e inovação para o acompanhamento da execução dos recursos das Unidades Educacionais, bem como a participação nas decisões sobre a alocação de investimentos; v) garantir a acessibilidade dos dados públicos de forma aberta, por meio da integração e qualificação das informações sobre processos licitatórios e execução orçamentário-financeira, possibilitando melhores condições para a fiscalização cidadã e combate à corrupção. Dessa vez, os compromissos cobriram de maneira mais equânime os princípios de governo aberto, isto é, transparência, accountability, participação cidadã e tecnologias (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

3. PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO

Como visto no capítulo anterior, a *Open Government Partnership* define quatro princípios fundamentais de governo aberto: **transparência**, **accountability**, **participação cidadã** e **tecnologia** (OGP, 2015b, grifo nosso). O relacionamento entre esses conceitos é simplificado por Zárate (2019). Para o autor, a implementação de um governo aberto perpassa um espiral de crescimento, que se inicia com a publicação de dados governamentais, os quais constituem base para produzir **transparência**. Por sua vez, a transparência é uma prática que abre portas para prestação de contas e a responsabilização (**accountability**). Por seu turno, a prestação de contas permite a **participação** mediante o controle social. A ampliação da participação faz crescer a legitimidade e contribui para os sistemas de integridade. Maior integridade fortalece a confiança necessária para o avanço da colaboração (participação mais efetiva da sociedade nas decisões governamentais), gerando mudanças culturais. Zárate (2019) afirma que a repetição contínua desse espiral promove a efetiva abertura governamental, possibilitando um melhor futuro e maior legitimidade institucional dos governos. Quanto às **tecnologias**, o autor as considera como catalisadoras desse espiral. A internet, por exemplo, é base tanto para a divulgação de dados governamentais, quanto para o estabelecimento de um canal de comunicação mais próximo entre governo e cidadãos (ZÁRATE, 2019).

Neste capítulo serão aprofundados os conceitos de cada um dos princípios fundamentais de governo aberto, visando sua melhor compreensão, bem como a identificação de possíveis métricas para sua representação no contexto dos estados brasileiros.

3.1 Transparência

OGP (2015b) considera que um governo transparente é aquele que fornece informações de suas atividades e decisões de maneira abrangente, aberta, atualizada e gratuita. Para BRASIL (2018), transparência significa “divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança. É dever dos órgãos públicos apresentar à sociedade dados e informação sobre sua gestão” (BRASIL, 2018, p. 14). Nesse sentido, a promoção da transparência e do acesso à informação é considerada

medida imprescindível para o fortalecimento da democracia e a melhoria da gestão pública (BRASIL, 2018; WILLIAMS, 2015).

Piotrowski (2007) considera que a transparência governamental consiste, cada vez mais, a um “valor global”, sendo equivalente a abrir o governo por meio de vias como o acesso a registro do governo, reuniões abertas e proteção aos denunciantes. Sob semelhante perspectiva, Stiglitz (2002) *apud* Moncau et al. (2015) endossa que a transparência pública é uma ferramenta essencial para o pleno exercício da democracia, permitindo aos cidadãos acessar, reutilizar e compartilhar livremente dados públicos, o que otimiza e potencializa a participação e o controle social sobre as ações governamentais.

Para Chen e Ganapati (2018), o acesso a dados governamentais é apenas uma das dimensões da transparência no contexto público. Os autores apontam a existência de, pelo menos, cinco dimensões, as quais constituem significativas preocupações para a abertura e consolidação da democracia de um governo: i) dimensão da liberdade de acesso à informação, segundo a qual o governo é obrigado, mediante leis de acesso à informação, a divulgar informações públicas; ii) dimensão fiscal, que é relacionada a abertura dos orçamentos, despesas e impostos governamentais; iii) dimensão política, que se refere a abertura do processo de tomada de decisão pública, que inclui a divulgação das atividades e informações de representantes políticos eleitos e de nomeados para funções de direção em instituições públicas; iv) dimensão digital, que atravessa as outras dimensões como ferramenta de divulgação e mobilização de ações coletivas por meio da tecnologia; v) dimensão da gestão dos recursos naturais, que é associada a divulgação de informações referentes às receitas obtidas com a extração de recursos naturais (CHEN e GANAPATI, 2018).

Williams (2015) também considera que a definição de transparência envolve mais de um aspecto: perpassa por questões de acesso à informação (aumento da quantidade e da qualidade da informação disponível, bem como existência de infraestrutura de telecomunicações) e por questões de *accountability* (transparência fiscal, mecanismos de controle e responsabilização de agentes públicos e liberdade de imprensa). No entanto, independente do aspecto, para o autor, há crescente evidência de que a transparência possui efeitos sobre programas e políticas governamentais, que vão desde a melhor aplicação dos recursos públicos à redução de déficits orçamentários (WILLIAMS, 2015).

Barberian, Mello e Camargo (2014) argumentam que a transparência reduz a assimetria de informações entre governos e sociedade, permitindo uma “participação informada”. Sendo

assim, a transparência seria a oposição ao sigilo, o qual é o primeiro refúgio para a incompetência, a ineficiência e os desvios administrativos. Quanto maior a acessibilidade, melhor o monitoramento das funções governamentais pelos cidadãos e pelos legisladores, o que, como consequência, tende a encorajar os governos a melhorarem a qualidade dos gastos e dos serviços públicos prestados (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019). Essa visão é compartilhada por Abrucio e Loureiro (2004), que argumentam que todas as decisões governamentais devem ser conhecidas pelo povo, já que “sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 84)

À medida que as informações governamentais estão disponíveis para inspeção pública, irregularidades podem ser identificadas e administradores públicos responsabilizados. Nos termos de Zuccolotto e Teixeira (2019), a transparência age como um elemento de dissuasão do comportamento corrupto, isto é, desestimula agentes públicos a abusarem de seu poder, diante da constante vigilância dos cidadãos. Piotrowski (2007), Moncau et al. (2015) e Williams (2015) também reconhecem a transparência como uma estratégia anticorrupção e como ingrediente fundamental para uma boa governança.

Williams (2015) adverte que pode parecer natural supor que mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização por ações ou omissões) ocorram em consequência da ampliação do acesso à informação, porém, esse não é um processo automático. Apesar do acesso à informação constranger o comportamento corrupto, a disponibilização dessas informações, por si só, não é suficiente para que um governo seja *accountable*. Fatores contextuais, como as características dos cidadãos, questões fiscais e de segurança e a cultura de abertura governamental são indispensáveis para a redução da corrupção e o aumento da *accountability* (MONCAU et al., 2015). Nesse sentido, Chen e Ganapati (2018) ressaltam que ainda que muitas informações governamentais sejam disponibilizadas, elas podem nunca atingir um número significativo de cidadãos, já que:

(1) os cidadãos podem não ter conhecimento das informações, ou mesmo não ter a disposição de solicitar informações públicas; (2) os cidadãos podem ser confrontados com elevados encargos de obtenção de informações e (3) os cidadãos podem ter capacidade limitada para processar as informações, mesmo quando os custos são baixos. O orçamento, por exemplo, é um campo tecnicamente complicado. Sem conhecimentos e habilidades básicas, os cidadãos podem achar difícil compreender as informações orçamentárias e fiscais divulgadas. (CHEN e GANAPATI, 2018, p. 6)

Apesar dessas admoestações, Chen e Ganapati (2018) afirmam que um movimento por maior transparência ganhou tração nos últimos anos, especialmente nas sociedades democráticas. Cada vez mais, tanto organizações multilaterais internacionais quanto organizações não-governamentais têm incentivado e monitorado a transparência dos governos. No Brasil, isso tem ocorrido desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu o acesso à informação no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, incisos XIV e XXXIII), a publicidade como princípio explícito (art. 37) e a participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º) (BRASIL, 2018).

Sousa (2017) afirma que a transparência pode ser entendida como um componente do princípio constitucional de publicidade, já que é associada à disponibilização ativa e passiva de informações públicas. O autor esclarece que a transparência ativa se relaciona com as informações apresentadas pelo governo independentemente de requisição, como os portais da transparência governamentais. Por sua vez, a transparência passiva se caracteriza pela disponibilização de informações em resposta a uma solicitação do cidadão, representando um teste mais exigente dos compromissos com o acesso à informação pública (SOUSA, 2017; MICHENER e CONTRERAS, 2018).

Além da Lei Maior, BRASIL (2018), Bairral, Silva e Alves (2015), Zuccolotto e Teixeira (2019), Romão e Rodrigues (2017) destacam normativos infraconstitucionais que têm ampliado a transparência governamental no contexto brasileiro, a saber:

- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, de 04 de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Logo em seu artigo 1º, a Lei prevê que a responsabilidade fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Adiante, no Capítulo IX, art. 48, é explicitado que ampla divulgação deve ser concedida aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, quais sejam: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos;
- Decreto nº 5.482/2005, de 30 de junho de 2005, que dispôs sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Internet. O Decreto regulamentou o uso do Portal da Transparência do Governo Federal,

que tem por finalidade veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União;

- Decreto nº 5.687/2006, de 31 de janeiro de 2006, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Em seu artigo 10º, há a previsão expressa de que o país se compromete a adotar medidas para aumentar a transparência da administração pública, inclusive relativamente à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisão;
- Lei Complementar 131/2009, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, assegurando a transparência mediante a disponibilização, em tempo real e em meio eletrônico de acesso público, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os entes federativos, bem como o incentivo da participação popular e a realização de audiências públicas durante o ciclo orçamentário;
- Decreto no 7.185, de 27 de maio de 2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeiro e controle, no âmbito de cada ente da federação. Para fins do Decreto, sistema integrado refere-se às soluções de tecnologia da informação que suportam a execução orçamentária, financeira e contábil, bem como permitem a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação (art. 2, § 2º, I);
- Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011), que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas, em todos os níveis federativos e poderes, definindo o acesso como regra e o sigilo como exceção. Para tanto, em seu art. 3º, previu como princípios básicos: i) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; iii) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; iv) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e v) desenvolvimento do controle social da administração pública. Cabe destacar que a norma prevê tanto a transparência ativa (independente de requerimentos) (art. 8) quanto a transparência passiva (decorrente de pedido de acesso) (arts. 9 a 14). Quanto à transparência ativa, a lei determina que órgãos e entidades públicas deverão prover, no mínimo, a divulgação de: i) registro das competências e estrutura organizacional,

endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; ii) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; iii) registros das despesas; iv) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; v) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e vi) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. É válido destacar que a Lei prevê que as informações governamentais publicadas em sítios oficiais da Internet devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. Devem ainda possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Quanto à transparência passiva, são especificados procedimentos como a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), o estabelecimento de prazo de 20 dias para a resposta e a possibilidade de apresentação de recurso, em caso de recusa de acesso;

- Decreto 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública federal – definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade – e relaciona a transparência como um de seus princípios;
- Decreto nº 8.777/2016, de 11 de maio de 2016, que instituiu a política de dados abertos do Poder Executivo federal. Entre os objetivos da lei figuram a promoção da publicação de dados contidos em bases de órgãos e entidades da administração pública federal sob a forma de dados abertos, o aprimoramento da cultura de transparência pública e o fomento da pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública. Cabe mencionar que dados abertos são definidos como dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na Internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte (art. 2º, III).

Moncau et al. (2015) expõem que, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, o Brasil se tornou o 91º país do mundo e o 13º da América Latina a conferir aos cidadãos o amplo e expresso direito de acesso à informação pública. Para Michener e Contreras (2018), o Estado

passou da posição de detentor do monopólio de documentos oficiais para guardião de informações públicas. Contudo, a valorização da opacidade em detrimento à transparência ainda persiste. Zuccolotto e Teixeira (2019) endossam que a Lei de Acesso à Informação é rotineiramente descumprida, seja por tempos de resposta maiores que o previsto, seja por fornecimento de respostas insatisfatórias. Quanto à transparência fiscal, também apontam que há grande déficit informacional nas peças orçamentárias dos entes subnacionais: “apesar dos avanços, são evidentes os traços do formalismo na transparência da administração pública brasileira. Muitos estados e municípios cumprem formalmente as leis, no entanto, quando se trata da qualidade da informação publicada, logo se percebe a distância enorme entre os conceitos e a prática da transparência” (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019, p. 67).

Michener e Contreras (2018) afirmam que números agregados mostram que mais de um em cada dois pedidos estão sendo ignorados no nível subnacional (MICHENER e CONTRERAS, 2018, p. 616). Entre as justificativas para esse cenário figuram problemas de acesso à internet, ausência de habilidades técnicas e restrições orçamentárias. Em relação à última justificativa, Michener e Contreras (2018) endossam que o argumento é pouco crível, pois municípios com valores orçamentários modestos apresentam bons resultados no *ranking* Escala Brasil Transparente – metodologia, elaborada pela Controladoria Geral da União, que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros, com enfoque na análise da regulamentação da Lei de Acesso à Informação. Assim, a ausência de conformidade teria menos a ver com orçamentos e mais com incentivos e liderança (MICHENER e CONTRERAS, 2018, p. 617). Zuccolotto e Teixeira (2019) consideram que, apesar dos avanços, muitos desafios residem no campo de acesso à informação no Brasil, como a dificuldade em se mensurar qualidade e a integridade das respostas; a existência de omissões e lacunas na lei, especialmente quanto aos critérios utilizados para a classificação de documentos e para a sua produção; a ausência de sanções; e a diminuta supervisão ou responsabilidade de controle no nível subnacional.

3.2. *Accountability*

Para OGP (2015b), *accountability* corresponde a um conjunto de regras, regulamentos e mecanismos que obriga ao governo e aos seus atores justificar suas ações, agir diante de críticas ou requisições a eles dirigidas, e aceitar a responsabilização diante do descumprimento de leis

ou compromissos. Semelhantemente, Abrucio e Loureiro (2004) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 75). Para Serra, Carvalho e Carneiro (2012) o conceito de *accountability* envolve a obrigação de uma parte prestar contas de suas ações a outra parte, que, por sua vez, também tem por dever acompanhar e tomar essas contas, caso necessário.

Para Pagés (2015), a *accountability* pública envolve a estrutura e funções dos governos, bem como suas capacidades estratégicas, financeiras e gerenciais. Designa tanto a competitividade ou habilidade de fazer algo, como a obrigação de prestar contas da gestão. Segundo o autor, o conceito pode ser medido pelos seguintes parâmetros: i) estrutura organizacional, expressa pela clara definição dos poderes, deveres e funções, capacitação dos servidores públicos, mecanismos de comunicação contínuos e uso de tecnologias da informação para otimização dos canais de informação; ii) capacidade estratégica, expressa pela existência de um planejamento coparticipativo; iii) capacidade financeira, expressa pela correta estimação dos orçamentos e pela realização e auditorias; iv) gestão de serviços locais, expressa pelo uso das tecnologias e envolvimento dos cidadãos na prestação de serviços públicos; v) capacidades humanas e produtivas, expressas por políticas direcionadas a grupos vulneráveis e à inovação tecnológica e desenvolvimento econômico local e vi) desenvolvimento local sustentável, expresso por ações correlatas à promoção da sustentabilidade e equidade social (PAGÉS, 2015).

Por sua vez, Bovens, Schillemans e ‘T Hart (2008) afirmam que o termo *accountability* possui várias definições, servindo, muitas vezes, como um guarda-chuva conceitual que cobre vários outros conceitos, também contestados e ambíguos, tais como: transparência, equidade, democracia, eficiência, responsividade, responsabilidade e integridade. Para eles, uma das razões para essa multiplicidade de definições reside na origem anglo-saxã da palavra *accountability*. Outros idiomas, como o Francês, o Português, o Espanhol ou o Alemão, não possuem uma equivalência exata e não distinguem semanticamente responsabilidade (*responsability*) e *accountability* (BOVENS, SCHILLEMANS e ‘T HART, 2008). Especialmente em relação ao Português, Pinho e Sacramento (2009) concluem:

Claro está, portanto, que, de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em Português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a

responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1348)

Outras abordagens ou definições compostas para o termo *accountability* são oferecidas por diferentes autores, entre as quais citam-se:

- i. ***Accountability* como informação, justificação e punição.** Para Schedler (1999), a noção de *accountability* reside em dois elementos estruturais básicos: i) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), interpretada como a obrigação dos agentes públicos informarem e justificarem os seus atos, e ii) a capacidade de punição (*enforcement*) das agências de *accountability*, isto é, a aplicação de sanções para aqueles que violam os deveres públicos.
- ii. ***Accountability* como conformidade a leis, como entrega de resultados ou como ambos.** Rocha (2011) oferece três entendimentos para *accountability*, que variam conforme o modelo de administração pública adotado: i) modelo clássico ou administração pública tradicional, ii) modelo da nova gestão pública e iii) modelo do novo serviço público. O modelo clássico tem origens na burocracia e parte da premissa de que há uma perfeita distinção entre as decisões políticas – tomadas por líderes políticos eleitos – e a execução das políticas públicas – exercida, de maneira impessoal e em conformidade com as regras e procedimentos, pelos administradores públicos. Assim, sob esse modelo, a *accountability* é concebida como o controle da conformidade às leis e às normas procedimentais (*accountability* institucional ou sobre os processos). Por sua vez, o modelo da nova gestão pública se enfoca no controle dos resultados, na perspectiva do cidadão como “consumidor” ou “cliente” e na privatização, sempre que possível, de serviços públicos. Diferentemente do modelo clássico, a discricionariedade do administrador público na implementação de políticas públicas é condição necessária para o alcance do melhor desempenho. Assim, à luz do modelo da nova gestão pública, a *accountability* é concebida como o controle dos resultados esperados e dos padrões de desempenho estabelecidos (visão tipicamente de mercado).

Por fim, o modelo do novo serviço público parte da premissa de que o governo não deve ser conduzido como um negócio, mas sim como uma democracia. Os agentes públicos devem servir aos cidadãos (e não, aos consumidores), cumprir a lei, agir eticamente,

buscar o interesse público e defender os princípios democráticos. Assim, nesse modelo, a concepção de *accountability* é multifacetada, envolvendo ambos os significados anteriores com o acréscimo do dever de o agente público compreender e de responder às necessidades e expectativas dos cidadãos. No entanto, o modelo não apresenta como esse dever será medido ou controlado (ROCHA, 2011).

- iii. ***Accountability* como fornecimento de informações, como impedimento ao abuso de poder e como meio para o cumprimento de promessas.** Bovens, Schillemans e ‘T Hart (2008) apresentam outras três perspectivas para a definição de *accountability*, que também variam conforme abordagem teórica. A primeira perspectiva é a da teoria democrática, na qual a democracia representativa moderna é descrita como a concatenação de várias relações de “agente-principal”. Os cidadãos, que são os “principais” primários, transferem sua soberania para representantes eleitos, os quais, por seu turno, transferem a elaboração e implementação de leis e políticas para os seus ministérios. Posteriormente, tarefas são delegadas aos órgãos e instituições subordinadas aos ministérios. No final da cadeia estão os servidores públicos, que despendem os recursos públicos e utilizam seu poder discricionário para fornecer licenças, subsídios e sanções. Cada “principal” dessa cadeia de delegação procura monitorar a execução das tarefas delegadas, exigindo que os “agentes” prestem contas de suas ações. No final de toda a cadeia da *accountability* estão os cidadãos, que julgam a conduta do governo e indicam o seu (des)prazer nas urnas. Bovens, Schillemans e ‘T Hart (2008) advertem que o principal parâmetro de *accountability*, nessa perspectiva, é o fornecimento de informações corretas, relevantes e oportunas, sobre a conduta do governo, aos “principais”, a fim de evitar, por exemplo, o risco moral, isto é, a possibilidade de um agente apresentar comportamento não consistente com o interesse público.

A segunda perspectiva é a constitucional, que estabelece que uma boa governança decorre do equilíbrio dinâmico entre vários centros de poder (instituições) do Estado. Nesse contexto, a *accountability* serviria para impedir a concentração e o abuso de poder. Instituições, como o Poder Judiciário ou os Tribunais de Contas, agiriam para impedir, ou pelo menos descobrir e reparar, o abuso de autoridade e a corrupção. Para tanto, essas instituições devem possuir poderes suficientes, e independência, para aplicar sanções que coíbam más condutas.

A terceira e última perspectiva sobre a *accountability*, apresentada por Bovens, Schillemans e ‘T Hart (2008), é a da aprendizagem. Nela, a *accountability* é vista como uma ferramenta para estimular os governos, agências e agentes públicos a cumprir suas promessas. A *accountability* seria eficaz quando as autoridades públicas, após apresentar seus resultados e debater em fóruns de responsabilização, recebessem *feedbacks*, refletissem e passassem a agir com base neles. O objetivo da *accountability* seria reforçar e manter a eficácia e a capacidade de aprendizagem da administração pública, mediante conexões entre passado, presente e futuro.

Bovens, Schillemans e ‘T Hart (2008) destacam que cada uma dessas perspectivas nem sempre apontam para uma mesma direção. O que é considerado benéfico em uma perspectiva, pode ser prejudicial para outra. A ênfase excessiva na integridade e no controle, benéfica sobre o ponto de vista da perspectiva constitucional, pode ser prejudicial na perspectiva de aprendizagem, uma vez que limitaria a reflexividade. Por isso, concluem que *accountability* é multifacetada e não pode ser avaliada de maneira significativa por meio de um único critério.

- iv. ***Accountability* como virtude ou como mecanismo.** Brandsma (2014), que distingue duas classes de definição para *accountability*: a primeira é aquela que a concebe como uma virtude e a segunda a que a define como um mecanismo. *Accountability*, como uma virtude, seria referente, em geral, ao comportamento (ou qualidade) que se espera dos agentes em termos de efetividade, eficiência e boa governança. Assim, o foco da *accountability*, enquanto virtude, seria os resultados entregues pelos atores (BRANDSMA, 2014).

Bovens, Schillemans e ‘T Hart (2008) apontam que *accountability*, nessa perspectiva, é um conceito predominantemente normativo, que envolve um conjunto de padrões para a avaliação do comportamento dos atores públicos. Poderia ser associado à ideia de “capacidade de resposta” e “senso de responsabilidade”, uma vontade de agir de forma transparente, justa e equitativa. Para os autores, essa concepção de *accountability* é bastante contestável, pois não há consenso geral sobre quais seriam os padrões de comportamento *accountable*; além disso, estes variariam de papel para papel, de tempo para tempo e de lugar para lugar.

Por sua vez, a *accountability* como um mecanismo observa o relacionamento entre os atores e um fórum de *accountability*. Assim, o foco não estaria nos resultados

produzidos, mas na responsabilização do comportamento dos atores e na maneira como os arranjos institucionais operam. *Accountability*, enquanto mecanismo, essencialmente consistiria em três elementos: i) provimento de informações (relatórios, indicadores financeiros ou questões processuais), pelos atores (agente ou órgão público), ao fórum (um superior, um ministro, um jornalista, uma agência, o Parlamento, um tribunal, um escritório de auditoria, organizações sociais ou os próprios cidadãos); ii) debate ou discussão entre os atores e o fórum. Nesse momento, é necessário que o fórum possa interrogar o ator e questionar a adequação das informações e a legitimidade da conduta. Por sua vez, o ator pode se explicar, justificar e defender suas ações; e iii) julgamento da conduta e da prestação de contas do ator pelo fórum. Este poderá aprovar a prestação de contas, denunciar uma política ou impor consequências formais (como medidas disciplinares ou sanções penais) e informais (publicidade negativa gerada pelo processo) (BRADSMA e SCHILLEMANS, 2012; BOVENS, SCHILLEMANS e 'T HART, 2008; BOVENS, 2007).

- v. ***Accountability* como controle horizontal, vertical ou societal.** O'Donnell (1998) *apud* Camargo (2009) defende que a responsabilização democrática procura aliar dois mecanismos. O primeiro é relacionado à *accountability vertical*, que se refere à relação na qual os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes, principalmente por meio das eleições. Plebiscitos, reivindicações sociais livremente proferidas e cobertura regular da mídia a essas reivindicações e a atos ilícitos de autoridades também constituem formas de *accountability vertical*. Para o autor, a eficácia da *accountability vertical*, especialmente nas democracias da América Latina, é consideravelmente diminuída em função de sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, bem como temas de política pobremente definidos.

O segundo mecanismo é vinculado à *accountability horizontal*, definida como a existência de agências estatais (e. g. tribunais de contas, ouvidorias, Parlamento) que têm o direito, o poder legal, a disposição, a capacitação e a autonomia (neste caso, para evitar a corrupção e o favorecimento) para realizar ações que vão desde a supervisão contra ações ou omissões de outros agentes ou agências públicas (sistema de *checks and balances* entre os poderes constituídos) até a aplicação de punições.

Abrucio e Loureiro (2004) argumentam que, muitas vezes, os mecanismos de *accountability horizontal* sofrem críticas por não conseguirem efetivar completamente a responsabilização dos representantes, dado que as punições não são implementadas

no final. Diante disso, consideram que o processo de responsabilização se torna mais efetivo quando funciona de maneira multidimensional, envolvendo simultaneamente instrumentos de controle vertical e horizontal.

Carneiro (2004) ainda apresenta a *accountability* societal, definida como um mecanismo de controle não eleitoral, baseado na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídia, que visa expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar a tomada de decisões governamentais. Para a autora, essa abordagem pode ser considerada um subtipo de *accountability* vertical.

Abrucio e Loureiro (2004) propõem mais uma explicação composta para a *accountability*. O modelo proposto classifica a *accountability* sob três formas – processo eleitoral, controle institucional dos mandatos e criação de regras estatais intertemporais –, que diferem entre si na medida em que cada uma delas busca fundamentalmente um ideal ou princípio democrático:

A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional dos mandatos, que fornece mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 81)

De acordo com os autores, como forma de *accountability*, o processo eleitoral é o ponto de partida de qualquer governo democrático. Por meio das eleições, concretiza-se tanto o princípio da soberania popular quanto o controle dos governantes, já que estes precisam prestar contas de seus atos, de tal modo que aqueles que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos poderão ser reeleitos e os que não, perderão as eleições (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Contudo, Abrucio e Loureiro (2004) advertem que o sufrágio popular não garante, por si só, o bom desempenho da democracia. São necessárias condições básicas para sua realização, tais como: a liberdade de expressão e de reunião, o pluralismo de ideias, a disponibilidade de informações governamentais, a liberdade de imprensa e a garantia de votar e ser votado.

Para eles, o processo eleitoral depende também da criação de regras que tornem mais fidedigna a relação entre representantes e representados. Isso ocorreria mediante a constituição de

instrumentos de *accountability*, expressos, por exemplo, pela escolha do sistema eleitoral; pela existência de uma justiça independente que preserve a lisura do pleito; pelo uso de mecanismos para estimular a disseminação de informações e o debate; pelo estabelecimento de regras de financiamento de campanha que evitem o abuso econômico e a desigualdade entre os concorrentes, bem como assegurem a transparência dos gastos eleitorais e possibilitem aos cidadãos efetuar suas escolhas e controlar os eleitos de maneira informada (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Abrucio e Loureiro (2004) ainda ressaltam que o exercício do controle vai além da eleição, envolvendo o decorrer do mandato dos eleitos. Nesse sentido, cinco instrumentos de *accountability*, durante o mandato, podem ser elencados: i) o controle parlamentar, que é exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e envolve a fiscalização orçamentária, a participação e nomeação de integrantes da alta burocracia, a instauração de comissões de inquérito para averiguar atos irregulares e de improbidade, bem como sinalizar falhas do sistema político e das instituições estatais, apontando para a criação de novas regras que evitem a repetição dos problemas; ii) o controle judicial, que visa garantir que governantes e burocratas atuem conforme a lei; iii) o controle administrativo-procedimental, que é exercido pelos Tribunais de Contas ou auditorias independentes e visa verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinada pelo orçamento e pela legislação vigente, bem como examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e a efetividade das políticas públicas; iv) o controle dos resultados da administração pública, que trata de responsabilizar o poder público pelo desempenho dos programas governamentais e suas respectivas metas; v) o controle social, expresso pelos conselhos consultivos e/ou deliberativos, por mecanismos de consulta popular (como plebiscitos), por processos orçamentários participativos e pela parceria com organizações não-governamentais na provisão de serviços públicos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Finalmente, os autores estabelecem que o exercício da *accountability* é também dependente da criação de regras intertemporais que protejam os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade, tais como: garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas), segurança contratual individual e coletiva, limitação legal do poder dos administradores públicos, acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes, defesa de direitos intergeracionais e mecanismos de restrição orçamentária (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Especialmente em relação ao cenário brasileiro, Abrucio e Loureiro (2004) ressaltam a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal como um significativo avanço no campo da restrição orçamentária. Segundo os autores, a lei possui como principais pontos: a) a limitação de gastos com pessoal; b) a reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público, com a expressa indicação de sanções, em caso de descumprimento; c) definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento; d) estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais; e) proibição do socorro financeiro entre os níveis de governo, reduzindo o risco moral entre agentes públicos e desses com os privados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Semelhantemente, Barros (2008) endossa que ao enfatizar questões do planejamento e responsabilização nas finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou e consolidou instrumentos e condições para que a execução orçamentária não se desvie do previsto. Nesse sentido, destaca os seguintes dispositivos: a determinação de realização de audiências públicas, nas Casas Legislativas estaduais e municipais, para demonstração e avaliação de metas fiscais a cada quadrimestre (art. 9, § 4º); a determinação da disponibilização da prestação de contas dos chefes do Poder Executivo para consulta e apreciação pelos cidadãos (art. 49); a previsão de sanções para o descumprimento dos prazos de divulgação das contas (art. 51, § 2º). Sacramento (2004) ainda assinala o artigo 59, que determina que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Barros (2008) ainda apresenta outros mecanismos de *accountability* brasileiros, associando-os à abordagem de *accountability* vertical e horizontal. Como mecanismos de *accountability* vertical, o autor aponta a realização de eleições livres e periódicas, uma imprensa relativamente livre, um conjunto de organizações da sociedade civil que atuam na supervisão do poder público. Os conselhos gestores, especialmente o da área de educação, também são citados por Steibel (2017).

Como mecanismos de *accountability* horizontal, Barros (2008) resalta dispositivos expressos na Constituição Federal de 1988, tais como: a previsão de interpelação de ministros, pelo Plenário ou Comissões da Câmara dos Deputados e o Senado, para prestação de informações sobre assunto previamente determinado, sob pena de responsabilidade a ausência injustificada (art. 50); a previsão de constituição de comissões parlamentares de inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das Casas Legislativas, para apuração de fato determinado e por prazo certo (art. 58, § 3º); a

previsão de tomada de contas do Presidente da República pela Câmara dos Deputados (art. 51, II); a previsão de avaliação, controle e fiscalização da execução orçamentária pelo Poder Legislativo (art. 70); a obrigatoriedade de agentes públicos ou não públicos (que possuam relação com bens e valores públicos) prestarem contas (art. 70, parágrafo único).

Ainda quanto a instrumentos de *accountability* horizontal, Serra, Carvalho e Carneiro (2012) destacam os seguintes dispositivos constitucionais: a manutenção de sistemas de controle interno em cada um dos poderes para avaliação de resultados e comprovação de legalidades (art. 74) e a determinação de que qualquer cidadão, partido político associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º). Os autores também apontam as Ouvidorias como instrumentos para a concretização da *accountability* democrática, uma vez que viabilizam o aceso da sociedade à Administração Pública e atuam como força indutora do controle social, em consequência, contribuindo para uma gestão mais eficaz e eficiente (SERRA, CARVALHO e CARNEIRO, 2012).

Nesse ínterim, cabe mencionar a publicação da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que estabeleceu normas básicas para a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos. Entre os seus dispositivos, vale destacar: a previsão de manifestação, pelos cidadãos, acerca da prestação de serviços públicos utilizados (art. 9); a obrigação de recebimento das manifestações pelo agente público, sob pena de responsabilidade, bem como a tomada de providências para resolução (arts. 11 e 12); a descrição das atribuições precípuas das ouvidorias, que incluem a promoção da participação social, da garantia de efetividade dos serviços e da prevenção e correção de atos (art. 13); a disponibilização de relatórios de gestão das ouvidorias, que indiquem o número de manifestações recebidas no ano anterior, a análise dos motivos das manifestações, a análise de pontos recorrentes e as providências adotadas (art. 15); a avaliação continuada dos serviços públicos (art. 23). Cumpre evidenciar que Gavelin, Simon e Wilson (2009) consideram a análise das Ouvidorias como uma medida de abertura governamental. Os autores consideram que a análise da independência do órgão, da facilidade de os cidadãos acessarem os canais de atendimento e as taxas de reclamação e recursos constituem alguns dos parâmetros para avaliar o quão aberto é determinado país (GAVELIN, SIMON e WILSON, 2009).

Outros autores expõem outros mecanismos de *accountability* brasileiros, sem necessariamente correlacioná-los a classificações ou tipologias. Entre eles, Araújo (2011) evidencia o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que prevê a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa. O referido dispositivo foi regulamentado pela Lei nº

8.429/1992, de 2 de junho de 1992, conhecida por Lei de Improbidade Administrativa, e impôs a estrita observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Além disso, estabeleceu a tipologia dos atos de improbidade – enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ferir os princípios da administração pública; fixou as respectivas sanções e instituiu regras referentes à investigação e ao processo judicial desses atos (ARAÚJO, 2011).

Por sua vez, Mota (2006) elenca a ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal brasileira, como um instrumento, por excelência, de soberania popular e de *accountability*. O dispositivo assegura que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Mota (2006) explica que no decorrer de um processo de ação popular, o Poder Público tem a oportunidade de prestar contas, recebendo punição nos casos de comprovada lesão ao interesse público. Também destaca outras características desse instrumento: i) reúne dimensões do conceito da *accountability*, isto é, publicidade (é desenvolvida sem segredo de justiça e possui potencial para ganhar projeção na mídia), motivação (requer a explicação justificada da conduta dos agentes públicos) e potencialidade de sanção (se verificada a lesividade); ii) oferece ao cidadão um meio, que vai além das eleições, para exercer o controle de seus representantes; iii) permite o controle de atos lesivos não só de agentes eleitos, mas também de agentes não eleitos (MOTA, 2006).

Por seu turno, Zuccolotto e Teixeira (2019) evidenciam a promulgação da Lei nº 12.846/2014, de 1º de agosto de 2014, conhecida como Lei Anticorrupção. O normativo dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, tais como o oferecimento de vantagens indevidas a agentes públicos e a prática de fraudes em licitações ou contratos dela decorrentes. Na esfera administrativa, constatada a prática de atos lesivos, a norma prevê a sanção de multa (art. 6º, inciso I) e a publicação da sentença condenatória (art. 6º, inciso II), não afastando a possibilidade de responsabilização na esfera judicial (art. 18) (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019).

3.3. Participação

Para OGP (2015b), participação cidadã é a atuação da sociedade, incentivada pelos governos, no debate público e na promoção de um governo mais responsivo, inovador e efetivo. Jacobi (1990) propõe que “participação dos cidadãos” corresponde tanto a uma forma de intervenção direta dos cidadãos na vida pública quanto a um método de governo embasado na institucionalização das relações entre Estado e sociedade. Para o autor, o objetivo principal da participação deve ser possibilitar de forma mais direta e cotidiana o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, a fim de que estas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório. Semelhantemente, Aldret (2017) entende a participação cidadã como o processo pelo qual os cidadãos, que não ocupam cargos ou funções públicas, buscam compartilhar e influenciar, em algum grau, as decisões sobre assuntos que os afetam com os atores do governo. González (2015) frisa que a participação cidadã não necessariamente significa decidir, mas, sim, ter a possibilidade de influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades. Já Barros (2008) adverte que não há democracia sem a real possibilidade de participação dos cidadãos no processo de definição de seus destinos.

Jacobi (1990) considera que a participação configura a possibilidade de os cidadãos representarem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como exercerem um controle mais permanente e consistente da coisa pública. Para ele, o acesso à informação é a base para se garantir uma participação real e independente:

A questão não é só informar os cidadãos, mas de explicitar e tornar transparentes e abertos os canais de participação. A informação aos cidadãos não só é necessária desde o início do processo administrativo, mas deve comportar a possibilidade de comunicação, diálogo e interpretação como parte de um movimento permanente de interação entre Estado e cidadãos usuários dos serviços públicos. A participação assume assim um caráter dialógico, em que ambos os polos dialogam e cooperam na gestão, criando a possibilidade de se desenvolverem práticas inovadoras que representem avanços reais na gestão da coisa pública. (JACOBI, 1990, p. 133)

Semelhantemente, Campos (1990), Abrucio e Loureiro (2004) e Rocha (2011) relacionam a participação como condição ao exercício da *accountability*. Para Campos (1990), somente com a organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condições para a *accountability*. Para ela, a cidadania organizada influencia não apenas a identificação de necessidades e a canalização de demandas, como também exige melhor desempenho dos

serviços públicos. Rocha (2011) afirma que ser cidadão em um regime democrático significa possuir tanto uma série de direitos, como a prerrogativa de participar da escolha de seus governantes e de influir em suas decisões, quanto uma série de obrigações, como a vigilância das ações de seus governantes.

Por sua vez, Nabatchi e Jo (2018) consideram que participação pública é um termo guarda-chuva, que descreve as atividades pelas quais as preocupações, necessidades, interesses e valores das pessoas são incorporados às decisões e ações de assuntos públicos. Inclui tanto a participação indireta (na qual os indivíduos, mediante o voto ou doação de recursos, selecionam um agente que decidirá e agirá por eles) quanto a participação direta (na qual os indivíduos estarão pessoalmente envolvidos e ativamente engajados em promover *inputs*, tomada de decisões e resolução de problemas). Dentro da participação direta, Nabatchi e Jo (2018) sugerem a existência de três categorias: i) participação convencional: é a forma mais antiga e habitual de participação. Seus processos e desenho são previstos por lei. Os exemplos mais comuns são os conselhos escolares e as audiências públicas; ii) participação estreita: é aquela que permite aos indivíduos se filiarem a uma causa, submeter ideias, indicar preferências, receber ou fornecer informações. Os exemplos mais comuns são pesquisas, petições, mídias sociais, e iii) participação ampla: é aquela que permite que um largo número de pessoas trabalhe em pequenos grupos para discutir, aprender, decidir e agir conjuntamente. Seu principal foco são os processos deliberativos.

Nabatchi e Jo (2018) consideram que, na maioria das vezes, a participação convencional falha em fomentar uma profícua colaboração entre governo e cidadãos, pois se assenta no mero formalismo, com a manutenção do *status quo* e da legitimação de decisões que já foram tomadas. Ademais, observam que há a tendência de sempre os mesmos grupos de cidadãos participarem desses processos. Por isso, os autores consideram que a transição da participação convencional para a estreita ou ampla é indispensável para melhorar as relações na esfera pública, por meio da resolução de conflitos construtiva e da colaboração (NABATCHI e JO, 2018).

Outra perspectiva da ideia de participação cidadã é oferecida por Arnstein (1969), que a concebe como uma redistribuição de poder, que permite aos cidadãos, até então excluídos dos processos políticos e econômicos, deliberarem sobre o seu futuro. Contudo, a autora adverte que há uma crítica diferença entre um “ritual vazio de participação” e um real poder de influência sobre as decisões. Nesse sentido, Arnstein (1969) propõe uma tipologia que classifica a participação em oito níveis ou degraus: 1) Manipulação: os cidadãos são convidados a

participar de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão, com o propósito de “serem educados” ou de fornecerem apoio. Nas reuniões, os cidadãos não dispõem de informações, conhecimento ou mesmo uma assessoria técnica para tomarem decisões, sendo os técnicos aqueles que os persuadem e os aconselham; 2) Terapia: há o ilusório envolvimento dos cidadãos no processo decisório. Os técnicos se escondem atrás de conselhos e comitês para não assumirem seus erros; 3) Informação: um fluxo de cima para baixo é direcionado para informar os cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções, porém não há um canal de informação que permita o retorno; 4) Consulta: os cidadãos são informados e solicitados a opinar, contudo não há garantia que as suas preocupações serão consideradas, 5) Pacificação: o cidadão possui certa influência nos processos decisórios, mas não há obrigação dos tomadores de decisão considerarem o que ouviram; 6) Parceria: o poder é redistribuído mediante negociação entre os cidadãos e os detentores de poder, sendo o planejamento e a tomada de decisão compartilhados por meio de comitês ou conselhos paritários; 7) Delegação de poder: os cidadãos ocupam a maioria dos assentos dos comitês com poder de deliberação; e 8) controle do cidadão: os cidadãos assumem a gestão o planejamento, a política e a gestão em sua totalidade.

Em resumo, os degraus 1 e 2 correspondem a um nível de “não-participação”, cujo objetivo real não é permitir que os cidadãos participem no planejamento ou condução de programas, mas, sim, que os detentores do poder os manipulem. Os degraus 3, 4 e 5 correspondem a níveis de “concessão mínima de poder”. Nos degraus 3 e 4, os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos. No entanto, faltam meios para assegurar que suas contribuições sejam acatadas, não existindo garantia para a mudança do *status quo*. Por sua vez, o degrau 5 é o nível mais elevado do simbolismo, uma vez que apesar de as regras permitirem que os cidadãos opinem, o poder continua retido nas mãos de poucos (“*powerholders*”). Já os degraus 6, 7 e 8 correspondem a níveis de “poder do cidadão”. No degrau 6, os cidadãos possuem maior poder de negociação junto aos detentores de poder. Por fim, nos degraus 7 e 8, os cidadãos obtêm maioria dos assentos da tomada de decisão, ou o poder administrativo completo (ARNSTEIN, 1969).

Vale mencionar que Arnstein (1969) reconhece as limitações da tipologia, como a ausência de uma análise dos caminhos para se atingir os níveis de participação genuína e a inexistência, no mundo real, de blocos homogêneos de cidadãos ou detentores de poder. Ademais, a autora adverte que, no mundo real, existem dezenas de degraus, com distinções mais ou menos nítidas, de participação e não apenas os oito propostos. No entanto, essa simplificação permite a melhor compreensão dessas variações (ARNSTEIN, 1969).

Outra classificação da participação é oferecida por Gaventa e Valderrama (1999), que a diferem em três tipos: i) social; ii) política e iii) civil ou cidadã. A participação social envolveria os processos nos quais a sociedade compartilha e influencia iniciativas, decisões e recursos que a afetam. Esses processos incluem a concepção, a implementação e o monitoramento e avaliação de projetos ou políticas. Já a participação política está associada à democracia representativa e à participação indireta. Ela se expressa em ações individuais e coletivas que visam influenciar as escolhas dos representantes do governo, tais como: votar, candidatar-se, fazer campanha, contatar, agir em grupo e protestar. Por sua vez, a participação civil, ou cidadã, consiste na fusão entre as definições de participação social e participação política, isto é, expressa-se tanto pela eleição de autoridades políticas quanto pelo controle e intervenção direta na agenda pública.

Quanto à participação cidadã, Gaventa e Valderrama (1999) apontam algumas barreiras para o seu fortalecimento nos governos: i) relações de poder: instituições governamentais possuem o controle dos processos e estruturas de participação – como a definição de espaços, atores, agendas e procedimentos – e nem sempre estão dispostas a dividir o poder; ii) nível de organização civil: a exiguidade de movimentos sociais organizados tende a enfraquecer a influência nas decisões públicas; iii) nível de conhecimento dos cidadãos: muitas vezes os processos participativos exigem habilidades, conhecimentos, experiências, liderança e capacidades gerenciais que os cidadãos não dispõem; iv) falta de vontade política dos governos em promover oportunidades de participação; v) canais de participação: muitas vezes, os canais de participação disponibilizados envolvem apenas a meios de consulta e não, de tomada de decisão; e vi) insuficiência de recursos financeiros.

Para superar essas barreiras, os autores sugerem uma mudança de postura, com a aproximação da sociedade na definição das prioridades e do planejamento governamental; a promoção da educação dos cidadãos quanto aos seus direitos e deveres; treinamento e sensibilização de representantes eleitos e de funcionários públicos; o estímulo à aprendizagem de habilidades de *advocacy* (defesa e argumentação a favor de uma causa), formação de alianças e de parcerias colaborativas; a realização de orçamentos participativos, expresso pela possibilidade de cidadãos definirem a alocação de recursos; a promoção de mecanismos de *accountability* que permitam o monitoramento dos agentes públicos pelos cidadãos.

Igualmente, Caddy e Vergez (2003) *apud* González (2015) acreditam que quatro elementos são fundamentais para melhorar a participação cidadã: i) informação: alcançar níveis adequados de acesso e proteção à informação mediante regulamentação apropriada, mecanismos

institucionais claros para implementá-la e um sistema judicial independente que garanta o cumprimento; ii) consulta: os cidadãos devem ser convidados pelos governos a contribuir com os seus pontos de vista e opiniões; iii) participação ativa: reconhecimento da capacidade e da autonomia dos cidadãos para debater e gerar políticas alternativas; iv) acesso a tecnologias: os cidadãos devem possuir amplo acesso às tecnologias de informação e comunicação, as quais fomentam um serviço público de maior qualidade e menor custo, melhoram a transparência e a prestação de contas dos poderes públicos.

Esse último elemento também pode ser associado ao conceito de e-participação ou participação eletrônica, que permite que os cidadãos se conectem uns com os outros e com seus governos de maneira mais abrangente (SUSHA, 2015). Ribeiro e Barbosa (2016) explicam que e-participação consiste no emprego espontâneo de tecnologias de informação e comunicação pela sociedade, a fim de influenciar o processo de tomada de decisão público e supervisionar processos de prestação de contas. Os autores ainda endossam que a e-participação refere-se tanto à atuação da sociedade, influenciando e fornecendo informações aos governantes, quanto ao papel dos agentes públicos em serem receptivos, ou não, a ela. A e-participação pode ser efetivada tanto por canais institucionais quanto informais mediados por TICs, tais como: petições *online*, consultas públicas *online*, fóruns de discussão, plataformas de votação *online*, entre outros (RIBEIRO e BARBOSA, 2016). Para CGU (2013), essas novas formas de articulação da sociedade na gestão dos recursos públicos, mediante tecnologias de informação e comunicação, conferem maior legitimidade às políticas públicas.

Especialmente quanto à realidade brasileira, Nogueira (2005) apregoa a existência de diferentes modalidades de participação, que coexistem e se combinam de diferentes formas na sociedade. Cada uma delas expressa os diferentes graus de consciência coletiva, isto é, a maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais. Nesse sentido, para o autor existiriam quatro formas de participação: i) Participação assistencialista: possui natureza filantrópica ou solidária, tais como as práticas de auxílio mútuo e de mutirão. Visa à minimização do infortúnio, a otimização de recursos comunitários e a atenuação de conflitos; ii) Participação corporativa: visa à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Dela se originou o sindicalismo moderno; iii) Participação eleitoral: visa tanto à defesa de interesses individuais quanto à influência na governabilidade, que tem efeitos sobre toda a coletividade. Por meio dela, os direitos políticos ganham forma e significado. Contudo, na maioria das vezes, limita-se ao voto; iv) Participação política: inclui, complementa e supera as demais formas de participação. Nela o poder é

democratizado e compartilhado, por exemplo, em espaços institucionalizados, como os conselhos e conferências de políticas públicas. Nogueira (2005) ainda sugere uma quinta modalidade de participação, a chamada participação gerencial. De caráter mais pragmático e interativo, essa forma é um instrumento que visa solidarizar governantes e governados, aliviar e agilizar a ação governamental, compartilhar custos e decisões e reduzir atritos entre governo e sociedade.

Também em referência ao contexto nacional, Barros (2008) ressalta que a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, instituiu uma série de instrumentos de participação e controle da sociedade civil, tais como: i) o direito de proposição de ação popular, por qualquer cidadão, que vise anular ato lesivo (art. 5º, LXXIII); ii) o exercício da soberania popular mediante o voto secreto e universal (art. 14); iii) o exercício da soberania popular mediante o plebiscito (art. 14, I, e art. 18, §§ 3º e 4º); iv) o exercício da soberania popular mediante o referendo (art. 14, II); v) o exercício da soberania popular mediante iniciativa popular (art. 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII, e art. 61, § 2º); vi) o direito de participação em colegiados de órgãos públicos (art. 10); vii) a cooperação, por meio de associações representativas, no planejamento municipal (art. 29, XII); viii) o direito de participação no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); ix) o direito de participação na gestão administrativa da seguridade social (art. 14, parágrafo único, VII); x) o direito de participação, por meio de organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art. 227, § 7º); xi) a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); xii) a colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º) (BARROS, 2008).

Por sua vez, Pinho e Sacramento (2009) destacam os artigos constitucionais que estabeleceram a existência dos conselhos gestores na seguridade social (art. 194), na saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II) e na educação (art. 206, VI). Contudo, os autores indicam que muitos desses Conselhos se limitam ao mero formalismo para assegurar a distribuição de recursos. Teixeira, Souza e Lima (2012) explicam que os conselhos são espaços participativos permanentes que podem ser tanto consultivos como deliberativos, incluindo outras áreas, além das expressamente previstas na Carta Magna. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil e têm como finalidade incidir nas políticas públicas. Contudo, os conselhos, diferentemente das audiências públicas, não são abertos à participação de qualquer interessado; somente podem falar, e votar, aqueles que forem eleitos ou indicados, os quais devem possuir notório conhecimento da área. Por isso, Teixeira, Souza e Lima (2012) advertem

que há certa tendência à especialização para participação, o que restringe o envolvimento mais amplo dos cidadãos. Além disso, pontuam que a maneira como são escolhidos os representantes, muitas vezes sem o envolvimento dos representados, direciona a dinâmica da representação, com poucas oportunidades de inclusão nesses espaços. Em seus termos: “observa-se, pois, certo hermetismo nos conselhos, pois nem abrem espaço para a participação de novos públicos e nem divulgam a contento seus atos” (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p. 28).

Outras experiências de participação na realidade brasileira são apresentadas por Serra, Carvalho e Carneiro (2012), que citam os orçamentos participativos (instrumento que permite aos cidadãos debaterem e decidirem as prioridades de investimentos a serem realizadas) e as ouvidorias. Os autores advertem que essas últimas não foram expressamente previstas na Constituição Federal, mas refletem a expressão do princípio da participação do usuário na administração pública, explicitado na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. CGU (2016a) esclarece que uma ouvidoria pública atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, sendo responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e outras solicitações referentes a procedimentos e ações de agentes ou agências públicas. Romão e Rodrigues (2017) defendem que a referida Emenda garantiu ao cidadão tanto reclamar por um mau atendimento, como representar contra o exercício negligente e abusivo de agentes públicos. Nesse sentido, vale mencionar, como algumas das iniciativas mais recentes do Governo Federal, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos, definindo as atribuições precípua das ouvidorias e a publicação do Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, que instituiu a Rede Nacional de Ouvidorias, com a finalidade de integrar as ações das unidades de ouvidoria de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Mais um instrumento de participação no Brasil é apontado por Barros (2008): o art. 48, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas. Romão e Rodrigues (2017) complementam que a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, acrescentou à Lei de Responsabilidade Fiscal a previsão do incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como ampliou a possibilidade de denúncias de descumprimento legal a qualquer cidadão, partido político,

associação ou sindicato. Os autores ainda citam o Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e explicitou, em seu artigo 13, a adoção de medidas para fomentar a participação ativa da sociedade nas decisões públicas e no combate à corrupção (ROMÃO e RODRIGUES, 2017).

3.4. Tecnologia

Para OGP (2015b), “tecnologia e inovação”, como um dos princípios de governo aberto, é o reconhecimento, pelos governos, da importância de se garantir aos cidadãos o acesso à tecnologia, do papel das novas tecnologias para impulsionar a inovação e da necessidade de capacitação dos cidadãos para utilizar tais tecnologias. Semelhantemente, Ramírez-Alujas e Dassen (2012) consideram que a internet, as tecnologias e a cultura digital têm sido chave para a disseminação (e reformulação) da ideia de governo aberto. Isso porque o ambiente digital fornece uma infraestrutura básica que facilita e possibilita um acesso mais fluido às informações e ao conhecimento e, ao mesmo tempo, promove o afloramento de novas interações que conduzem a práticas abertas, transparentes, participativas e colaborativas. Nesse sentido, Cruz-Rubio (2015) afirma que o princípio “tecnologia e inovação” possui um caráter mais instrumental, constituindo o meio para alcançar os demais princípios de governo aberto definidos pela Parceria para o Governo Aberto, isto é, transparência, *accountability* e participação (OGP, 2015b).

Para Sandoval-Almazán (2015), uma das tarefas essenciais de um governo aberto é garantir o acesso à informação a todos os cidadãos. Isso implica a redução de brechas digitais entre os governados, o que requer tanto intervenções em infraestrutura, relacionados ao mercado de telecomunicações, quanto na forma de disponibilização dos dados. Oszlak (2019) defende que quando os governos decidem ser mais transparentes e abrem-se a colaboração dos cidadãos, e estes se envolvem ativamente nos assuntos públicos, as tecnologias de comunicação e informação (TIC) facilitam as interações e aproximam ambas as partes. Aqui, vale citar como exemplos de TIC: os computadores pessoais, os celulares, a internet e websites, a informática, a transmissão de dados via satélite e fibra ótica (CORRÊA, 2011).

Cardoso (2003) *apud* Barberian, Mello e Camargo (2014) afirmam que o emprego de recursos tecnológicos na administração pública é capaz de melhorar os processos internos do governo, ampliar a eficiência do Estado, bem como fornecer novas condições para o exercício da

cidadania. Semelhantemente, Moon (2002), Susha (2015) e Ribeiro e Barbosa (2016) apontam que as tecnologias de comunicação e informação (TIC) possuem potencial para promover a inovação e a eficiência nas formas de disseminação de informações, o fomento da participação e do controle popular e a simplificação da colaboração entre governos e cidadãos. De acordo com Schmidtke (1998) *apud* Cunha e Miranda (2013), as novas tecnologias contribuem para a mobilização social, pois reduzem os custos de engajamento e participação, já que tempo e espaço não mais restringem o acesso. Przybilovicz, Cunha e Meirelles (2018) adicionam que as TIC constituem uma ferramenta importante para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o desenvolvimento econômico e social.

Por sua vez, Kossow e Kukutschka (2017) relacionam o uso de TIC ao combate à corrupção. Para os autores, a internet facilita a distribuição de dados pelo governo, bem como o acesso do cidadão a esses dados. Com isso, irregularidades podem ser mais facilmente identificadas e práticas corruptas combatidas. Ademais, o uso das TIC permite aos cidadãos se conectarem, cooperarem e se organizarem contra a corrupção, mediante, por exemplo, convocação de protestos via mídias sociais. Contudo, Kossow e Kukutschka (2017) advertem que o amplo acesso à internet, como estratégia de combate à corrupção, será insuficiente em um contexto em que a sociedade civil é pouco organizada.

Oszlack (2012) e Susha (2015) consideram que a disseminação das mídias sociais e da web 2.0 na primeira década de 2000 trouxe mudanças significativas na forma como a informação é criada, compartilhada e processada na sociedade. Os autores explicam que esse termo se refere às novas formas de usar a web, nas quais o conteúdo e os aplicativos não são modificados apenas por um indivíduo, mas por todos os usuários de forma colaborativa, como ocorre nas redes sociais. Para Susha (2015), as TIC, no contexto de governo aberto, são instrumentos indispensáveis para o fornecimento de dados abertos e informações governamentais e para o apoio aos processos participativos. Cunha e Miranda (2013) adicionam que os ambientes virtuais podem ser usados para processos licitatórios, consultas públicas, recebimento de manifestações e sugestões, validação de propostas de políticas públicas e ampliação de debates. Por sua vez, Pinho (2008) expõe que as TIC se espalharam pela esfera pública por meio do chamado “governo eletrônico”, representado pelo uso das tecnologias de informação nos processos internos da Administração Pública e na sua interação com os cidadãos, outros órgãos governamentais e empresas. Dias, Sano e Medeiros (2019) consideram o governo eletrônico como uma das práticas de governo aberto.

Moon (2002) defende que o governo eletrônico possui cinco estágios, que refletem o nível de sofisticação tecnológica, transparência e interação com os usuários: 1º) comunicação unidirecional: simples disseminação de dados ou informações em sites oficiais; 2º) comunicação de mão dupla (solicitação e resposta): incorporam-se nos sites oficiais sistemas de e-mail e outras tecnologias de transferência de dados e informações; 3º) serviços e transações financeiras: serviços presenciais são substituídos por autosserviços baseados na web; 4º) integração vertical e horizontal: o governo integra vários serviços verticalmente (integração intergovernamental) e horizontalmente (interação intragovernamental) para melhorar a eficiência e o compartilhamento de informações; 5º) participação política: o governo amplia a interação com o público mediante o oferecimento, em seus sites, de canais de interatividade como consultas, votações, fóruns públicos, pesquisas de opinião, entre outros. Moon (2002) adverte que esses cinco estágios constituem apenas uma ferramenta conceitual para melhor compreensão do termo “governo eletrônico”. A adoção de suas práticas não necessariamente seguirá essa progressão linear.

Sob outra perspectiva, Vieira (2009) nomeia os desafios para o alcance de um “governo eletrônico”: políticas obsoletas; limitações orçamentárias e de pessoal; uma cultura burocrática lenta; dificuldade de adaptação à web 2.0; falta de infraestrutura física adequada e a questão da acessibilidade dos dados, serviços e páginas web a portadores de deficiência. Por outro lado, Balbe (2010) expõe que o governo eletrônico ganhou relevância no Brasil na segunda metade da década de 1990. No ano 2000, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico e, em 2001, ocorreu o lançamento da Política de Governo Eletrônico no Brasil, que previa a oferta de serviços públicos pela internet; a ampliação do acesso a informações, redes e bancos de dados; a implementação de infraestrutura avançada de comunicação e serviços; a certificação digital de operações e pagamentos; entre outros. Balbe (2010) também destaca a instituição dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), que permitiram o aprimoramento do fluxo de informações entre Estado e sociedade. Ademais, o autor cita outras cinco experiências de TIC na gestão pública brasileira, quais sejam: i) o Portal da Transparência, que ampliou a transparência dos gastos públicos, inicialmente, em âmbito federal; ii) o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica, que permite às escolas públicas verificar a disponibilidade de livros didáticos nas unidades mais próximas e registrar possíveis sobras em suas instituições; iii) a utilização de computadores de mão durante a contagem populacional e o censo agropecuário pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; iv) a implementação do Receitanet, sistema que permitiu a entrega das Declarações

de Imposto de Renda via internet; e v) a implementação de urnas eletrônicas nos processos eleitorais, ainda em 1985 (BALBE, 2010).

Nesse ínterim, cabe mencionar as iniciativas nacionais mais recentes relacionadas à promoção do uso de tecnologias pelo governo, como a Lei 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, ou Lei de Acesso à Informação, que prevê a obrigatoriedade de divulgação de informações de interesse coletivo ou geral em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) por todos os órgãos e entidades públicas (art. 8, § 2º), bem como estabelece os requisitos mínimos que esses sites devem possuir (art. 8º, § 3º, incisos I a VIII). Igualmente, a Lei 12.965/2014, de 23 de abril de 2014, ou Marco Civil da Internet, determina a promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação (art. 24, III), a promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos (art. 24, IV); e a adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres (art. 24, V). Ademais, prevê que as aplicações de internet de entes públicos devem buscar o fortalecimento da participação social nas políticas públicas (art. 25, V).

Por sua vez, o Decreto nº 8.777/2016, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de dados abertos do Poder Executivo federal também prevê expressamente o objetivo de fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de um ambiente de gestão pública participativa e democrática (art. 1º, VI) e a promoção de serviços públicos digitais de forma integrada (art. 1º, IX). Também merece destaque o Decreto nº 9.094/2017, de 17 de julho de 2017, que dispõe, entre outros, sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos e estabelece a aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário dos serviços públicos, bem como propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações (art. 1º, VI).

Também no contexto do emprego de novas tecnologias na gestão pública, Cunha e Miranda (2013) sintetizam os temas mais abordados por acadêmicos, a saber:

- i. **Governança eletrônica ou e-governança**, que se refere à aplicação das TIC para uma melhor governança, isto é, o uso de tecnologias de informação e comunicação com vistas à melhor prestação de serviços públicos, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações. Cunha e Miranda (2013) acrescentam que a e-governança envolve os conceitos de e-administração (melhoria das políticas públicas e dos processos internos por meio das TIC, como os

sistemas de acompanhamento de gestão orçamentária e de gestão de pessoas), e-serviços (melhoria da prestação de serviços públicos por meio das TIC, como os portais eletrônicos de serviços e as centrais de atendimento telefônico) e e-democracia (melhoria da participação dos cidadãos por meio das TIC, como o voto eletrônico, as consultas públicas *online* e os orçamentos participativos digitais).

- ii. **Inclusão digital**, que se refere ao acesso dos cidadãos a um conjunto básico de equipamentos computacionais e de telecomunicações associado ao conhecimento de sua utilização. Para Cunha e Miranda (2013), a inclusão digital é a chave para o alcance dos benefícios potenciais das TIC no governo. Igualmente, Junior (2019) explica que na medida em que cresce a importância da internet nas atividades econômicas, políticas e sociais, os indivíduos que não possuem acesso às tecnologias tornam-se gradativamente marginalizados. La Selva (2015) assinala que a exclusão digital decorre tanto da ausência de acesso às tecnologias de informação e comunicação quanto da inabilidade em utilizar esses recursos. A autora explica que o primeiro aspecto - acesso à tecnologia – pode ser resolvido mediante a expansão de infraestrutura, da disponibilidade de equipamentos e de conexão. Já o segundo – capacidade de uso – somente pode ser alcançado quando há acesso equitativo, uso com sentido e apropriação social dos recursos das TIC.

Junior (2019) observa que, nos últimos anos, a popularização dos telefones celulares tem sido responsável por reduzir a exclusão de acesso no Brasil. Contudo, a falta de competência da informação, consequência da baixa escolaridade e da falta de conhecimento acerca dos benefícios que a tecnologia propicia, permanece significativa. Com base em Neri (2012), Junior (2019) expõe que o principal motivo para a falta de uso da internet, pelos brasileiros, naquele ano, era o desinteresse ou o desconhecimento. Por isso, para o autor, políticas públicas que preveem o mero fornecimento de equipamentos não são suficientes para o alcance da inclusão digital. Assim, a ação dos governos deveria ser orientada para oferecer capacitação para o uso da internet e, mais importante, educação formal voltada para o desenvolvimento do senso crítico (JUNIOR, 2019, p. 50). No entanto, Turner (2005) *apud* Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018) afirma que o desenvolvimento da infraestrutura de TIC, bem como a oferta intensiva de e-serviços pelos governos, especialmente os locais, permanecem necessárias, pois tendem a ampliar o engajamento de grupos de cidadãos ativos nos processos de tomada de decisão.

Já para Lima, Sachsida e Carvalho (2018), o uso de tecnologias digitais no ambiente escolar possui inegável mérito para o combate à exclusão digital. Segundo os autores, diversas políticas públicas brasileiras foram direcionadas a essa finalidade, tais como: o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), criado em 1997, que visa à promoção das TIC como ferramenta de enriquecimento pedagógico; o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), lançado em 2008, que promove a disseminação de internet banda larga em todas as escolas urbanas do país; o projeto Casa Brasil, que visa o oferecimento de computadores e conectividade em comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano; o programa Telecentro, que objetiva a promoção do desenvolvimento social e econômico mediante a criação de espaços públicos providos de computadores com conexão à internet.

Entre outras ações nacionais que visam à inclusão digital, cabe destacar o Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre política pública de telecomunicações e prevê expressamente como um de seus objetivos a inclusão digital (art. 2º, b), mediante o fomento e implantação de infraestrutura, serviços, sistemas e aplicações baseadas em TIC (art. 5º, I) e o estímulo à formação e à capacitação de servidores públicos e da população para utilização das TIC (art. 5º, IV). Outra norma brasileira que dispõe categoricamente sobre a promoção da inclusão digital pelo poder público é a Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet. Nela, é determinado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados (art. 24, VII) e o desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet (art. 24, VIII). Ademais, há a previsão de que as aplicações de entes do poder público sejam acessíveis a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais (art. 25, I). Por fim, assegura-se que as iniciativas públicas de fomento à cultura digital de promoção da internet devem promover a inclusão digital e buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do país (art. 27, I e II).

- iii. **Cidades digitais**, que se relaciona à utilização de TIC para a melhoria dos cuidados de saúde, à redução da burocracia administrativa; às possibilidades de teletrabalho; às possibilidades de educação e formação à distância, entre outros. A construção de cidades digitais envolve tanto a disponibilização de infraestrutura (banda larga, serviço

de telefonia, rede *wireless*) e equipamentos (telefones, computadores) como a liderança e ação coordenada do governo para a inclusão dos cidadãos e a atração de empresas (operadoras de telecomunicações, fabricantes e vendedores de hardware e softwares, integradoras de sistemas e aplicações). Vale ressaltar que uma cidade digital se torna uma cidade inteligente (“*smart city*”) quando todos os serviços digitais passam a ser conectados e as informações transmitidas em tempo real pela cidade, a fim de se criarem condições de sustentabilidade, melhorias na qualidade de vida e eficiência. Um dos exemplos são os serviços de mobilidade, como os aplicativos de ônibus e de trânsito (PRZEYBILOVICZ, CUNHA e MEIRELLES, 2018).

Nesse sentido, cabe mencionar, no contexto nacional, o Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, prevê que o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação promoverá a implantação de infraestrutura e de serviços baseados em TIC destinadas ao desenvolvimento de cidades digitais e inteligentes (art. 6º), mediante, entre outros, a implementação da infraestrutura e dos serviços baseados em TIC prioritariamente em cidades com inexistência de redes de acesso de alta capacidade (art. 6º, I), a conexão dos órgãos e equipamentos públicos locais entre si e com a internet (art. 6º, II) e a oferta de pontos públicos de acesso à internet para uso livre e gratuito (art. 6º, IV).

- iv. **Governança de TIC em entidades governamentais; ações de política econômica na indústria de TIC; e política pública para TIC:** governança de TIC corresponde à especificação dos direitos decisórios e da estrutura de responsabilidades na utilização das TIC, visando assegurar que os objetivos sejam alcançados. Já as ações de política econômica envolvem o desenvolvimento de negócios baseado em aplicações inovadoras de tecnologia, favorecendo a criação de novos nichos de negócios e a competitividade. Por sua vez, política pública para TIC consiste em ações governamentais que visem à promoção das tecnologias de informação e comunicação e seu uso para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nesse ínterim, vale destacar uma das iniciativas mais recentes do governo brasileiro: o Decreto nº 9.139, de 21 de março de 2018, que institui o Sistema Nacional para a transformação digital, e reconheceu que o ambiente digital, em especial aquele viabilizado pela internet, reduz barreiras de entrada, gera novos mercados e viabiliza o surgimento de modelos de negócios disruptivos. O Decreto prevê, em seu Anexo I, como alguns dos objetivos do eixo temático da estratégia brasileira para a transformação digital: reforçar a atuação de

empresas brasileiras no ambiente de negócios digital; estimular e apoiar empresas nascentes de base tecnológica; e desenvolver ambientes regulatórios flexíveis para experimentação de modelos de negócios inovadores. Semelhantemente, o Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre política públicas de telecomunicações, prevê expressamente o fomento ao desenvolvimento local por meio do estímulo à inovação e ao empreendedorismo social e digital, baseado no uso das TIC (art. 6º, VI).

4. MÉTRICAS PARA ANÁLISE DE GOVERNO ABERTO: Fundamentos teóricos e construção de indicadores sintéticos

Neste capítulo serão apresentadas discussões sobre indicadores sintéticos, instrumento escolhido para alcançar o objetivo desta pesquisa, isto é, analisar a aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Partnership*. No capítulo também serão apresentadas metodologias de avaliação de abertura governamental propostas por outros pesquisadores. Com isso, espera-se ampliar a fundamentação e a consistência do presente estudo.

4.1. Indicadores sintéticos

O termo indicador é originário do latim *indicare*, que significa apontar, anunciar, estimar, descobrir. Para alguns teóricos, um indicador corresponde a uma medida que reúne informações relevantes sobre determinado fenômeno ou a uma ferramenta substituta dessa medida (FJP, 2010). Para Januzzi (2006), um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas) (JANUZZI, 2006, p. 15). Semelhantemente, para Nardo et al. (2008), um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa derivada de uma série de fatos observados que podem revelar posições relativas em uma determinada área. Quando avaliados em intervalos regulares, um indicador também pode indicar a direção de mudança em diferentes aspectos e através do tempo (NARDO et al., 2008). Já para Magalhães (2004), indicadores são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para ilustrar determinadas características de um objeto de análise. BRASIL (2012) resume que os indicadores são “informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendem às necessidades dos tomadores de decisão” (BRASIL, 2012, p. 17).

Januzzi (2006) diferencia os indicadores entre objetivos e subjetivos. Estes correspondem a medidas construídas a partir da avaliação de indivíduos com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública, grupos de discussão, grupos de foco, entre outros. Já aqueles se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade

social, construídos a partir de cadastros, estatísticas e registros administrativos produzidos por entes públicos ou privados, como a taxa de desemprego ou a taxa de evasão escolar. Januzzi (2005) adverte que ainda que se refiram a dimensões sociais semelhantes, indicadores objetivos e subjetivos podem apresentar tendências opostas.

Outra classificação para os indicadores também é oferecida por Januzzi (2005), que os divide entre analíticos e sintéticos. Estes são associados à agregação de um conjunto de indicadores simples retratados por uma medida-síntese, enquanto aqueles são associados a um sistema de indicadores. BRASIL (2012) registra que os indicadores sintéticos também são chamados de índices, sendo derivados de operações realizadas com indicadores analíticos – que retratam dimensões sociais específicas, como a taxa de desemprego – e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas. Na nomenclatura de Nardo et al. (2008), são conhecidos como indicadores compostos (“*composite indicator*”): “um indicador composto é formado quando indicadores individuais são compilados em um único índice, com base em um modelo subjacente. Um indicador composto idealmente mede vários conceitos dimensionais, que não podem ser capturados por uma única medida” (NARDO et al., 2008, p. 13).

FJP (2010) destaca que a disseminação de indicadores sintéticos como instrumento de conhecimento da realidade social acentuou-se a partir da década de 1990, com o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que agrupou múltiplas dimensões analíticas em uma única medida. Januzzi (2006) considera que os indicadores de natureza composta têm o mérito de serem simples e de oferecerem alto poder de síntese. Ademais, dispõem de legitimidade social, política, técnica, institucional e científica. Nardo et al. (2008) consideram que esses indicadores facilitam a comunicação com o público leigo e permitem uma comparação, e interpretação, mais efetiva de dimensões complexas. Ademais, apontam que os indicadores sintéticos podem auxiliar a tomada de decisões, avaliar o desempenho ao longo do tempo, reduzir o tamanho visível de um conjunto de indicadores sem descartar as informações subjacentes, permitir ao público comparar dimensões complexas e promover a *accountability*.

Não obstante, Januzzi (2005) aponta algumas limitações dessas medidas-resumo. Para ele, quando se combinam múltiplas dimensões em um único índice, dificulta-se a identificação de mudanças específicas ocorridas ou de qual a real contribuição de determinado programa público sobre a transformação da realidade. Além disso, há o risco de substituição do conceito pela medida, como exemplifica Scandar Neto (2006): seria como considerar o IDH – uma medida

imperfeita, já que leva em conta somente alguns aspectos da vida social – como suficiente para explicar toda a complexidade que envolve o conceito de desenvolvimento humano. Por sua vez, Nardo et al. (2008) assinalam como “pontos negativos” dos indicadores as possibilidades de: enviarem mensagens políticas enganosas, se mal construídos ou interpretados; convidarem a conclusões políticas simplistas; disfarçarem falhas graves de algumas dimensões e aumentar a identificação de ações corretivas adequadas; serem mal utilizados. A despeito dessas limitações, FJP (2010) aponta que são várias as vantagens de utilização de indicadores sintéticos, a saber: a sua capacidade de sintetizar aspectos complexos e multidimensionais da realidade, sua facilidade de interpretação e comparação, o fato de atraírem a mídia e o público em geral e, por fim, sua capacidade de sintetizar uma lista de indicadores.

Para que um índice seja capaz de oferecer essas vantagens, Januzzi (2006) recomenda que os indicadores selecionados para compô-lo apresentem as seguintes propriedades: i) Relevância social da temática; ii) Validade, no que se refere ao grau de proximidade entre o conceito e a medida; iii) Confiabilidade, relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados; iv) Cobertura, no que se refere à representatividade da realidade empírica em análise. Sempre que possível, deve-se utilizar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica, como os providos pelo censo; v) Sensibilidade, relacionada à capacidade de refletir mudanças significativas conforme a dimensão social se altere; vi) Especificidade, no sentido de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse; vii) Inteligibilidade de sua construção, relacionada à transparência da metodologia de construção do indicador; viii) Factibilidade para obtenção, no sentido de possuírem custos e tempo adequados; ix) Periodicidade na atualização, expressa pela necessidade de se dispor de indicadores que sejam levantados com certa regularidade. Januzzi (2005) adverte que essa é uma das grandes limitações do sistema estatístico brasileiro, que só dispõe de informações mais abrangentes a cada dez anos, por ocasião dos censos; x) Desagregabilidade, no sentido de ser possível a construção de indicadores para espaços geográficos ou grupos específicos e xi) Historicidade, relacionada à disponibilidade de séries históricas extensas e compatíveis para fins de comparações.

Entretanto, Januzzi (2005, 2006) adverte que é muito raro dispor de indicadores que gozem plenamente de todas estas características, cabendo ao analista avaliar os *trade-offs*. Em seus termos: “Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial

e na periodicidade requerida” (JANUZZI, 2005, p. 145). Para Januzzi (2005), o importante é que a escolha dos indicadores seja baseada na avaliação crítica das propriedades desejáveis e não, na simples tradição de seu uso. O autor ainda acrescenta que há um esforço significativo de diversas instituições em disponibilizar novos conteúdos e informações a partir de seus cadastros, os quais podem, e devem, ser utilizados para a construção de novos indicadores (JANUZZI, 2005).

Nardo et al. (2008) complementam que a solidez das mensagens transmitidas pelos indicadores compostos não depende apenas dos dados ou da metodologia utilizada, mas principalmente de um embasamento teórico concreto, que forneça a base para a seleção e a combinação de variáveis. Porém, é desejável que a seleção dos dados considere: i) a relevância dos dados (grau em que as variáveis atendem às necessidades ou ao objetivo geral do indicador); ii) a precisão dos dados (grau em que as variáveis estimam ou descrevem o que se pretende medir; é a proximidade entre os valores fornecidos e os (desconhecidos) valores reais); iii) disponibilidade no tempo (as variáveis selecionadas devem refletir um mesmo contexto/período de tempo e serem atualizáveis); iv) acessibilidade (as variáveis devem ser facilmente localizadas e obtidas a partir de fontes originais); v) interpretabilidade (as variáveis devem ser cuidadosamente explicadas, inclusive sendo descritas suas limitações); vi) coerência (devida explicação para a seleção/aglutinação das variáveis, dado o fenômeno que se pretende medir) (NARDO et al., 2008).

Esses autores ainda afirmam que o desenvolvimento de indicadores compostos vem crescendo ao após ano, sobretudo, devido à sua utilidade para a análise de políticas públicas e para a comunicação com o público em geral. Corrobora a constatação, o estudo de Bandura (2008) que identificou a existência de mais de 170 índices que classificam ou avaliam países conforme aspectos econômicos, políticos, sociais, ambientais, de globalização, entre outros. Apesar de nenhum dos índices identificados proporem a mensuração de “governo aberto” ou “abertura governamental”, alguns deles se propuseram a medir assuntos correlatos, tais como o *e-Participation Index*, que visa avaliar a qualidade, utilidade e relevância das informações governamentais disponibilizadas, bem como a vontade dos países em envolverem os cidadãos nas políticas públicas mediante o uso de ferramentas eletrônicas; o *High Tech Indicator*, que visa medir a competitividade tecnológica de 33 nações; o *Latin American Index of Budget Transparency*, que visa medir a transparência orçamentária de dez países latino-americanos; o *Open Budget Index*, que visa medir a transparência orçamentária, a participação dos cidadãos no processo orçamentário e a supervisão da execução orçamentária em governos centrais de 59

países; o *Public Integrity Index*, que visa medir a existência de mecanismos de integridade pública, a eficácia desses mecanismos e se o acesso dos cidadãos a informações públicas lhes permite responsabilizar o governo (BANDURA, 2008).

4.2. Indicadores e metodologias de avaliação de governo aberto

Cejudo et al. (2018) explanam que diferentes estudiosos propuseram metodologias para avaliar a evolução de políticas e intervenções de governo aberto. No entanto, advertem que, por não haver consenso quanto ao significado do termo, cada uma dessas metodologias considerou diferentes dimensões, componentes e variáveis de análise. Os autores ainda ponderam que a maioria dessas medidas focou em governos centrais, não sendo desagregadas para níveis estaduais ou municipais. Em seu levantamento, Cejudo et al. (2017a) apontam que a maior parte dos indicadores de governo aberto existentes examinaram: a) o grau de transparência governamental, em termos de legislação ou *compliance*; ou b) a adequação das bases de dados disponíveis ao conceito de “dados abertos” e ao “*G8 Charter*”; ou c) alguns aspectos da participação cidadã; ou d) percepções de especialistas e cidadãos sob o nível da transparência governamental ou abertura. Em qualquer um dos casos, as medidas se enfocaram na identificação da presença ou ausência de componentes centrais e, em menor grau, no impacto causado pela abertura (CEJUDO et al., 2017a, p. 115).

À vista disso, Cejudo et al. (2017b) afirmam que há uma lacuna de medidas multifatoriais que incorporem todas as dimensões ou atributos de governo aberto e que possam ser aplicadas a um conjunto mais amplo de unidades de análise: “Primeiro, apenas um limitado número de instrumentos procurou medir exatamente ‘governo aberto’. Segundo, não há consenso sobre como definir ou avaliar esse conceito, mesmo diante da reduzida quantidade de medidas disponíveis” (CEJUDO et al., 2017b, p. 1). Diante dessa constatação, Cejudo et al. (2018) consultaram diversos especialistas, visando identificar quais atributos deveriam ser observados em um governo, para que fosse considerado aberto, e, em seguida, com base nos resultados das entrevistas, propuseram um método para avaliar a abertura do governo do México. Chamando-o de “*Open Government Metric*”, o indicador tomou duas dimensões de análise: transparência e participação cidadã. Ambas são analisadas sob as perspectivas do governo e dos cidadãos. Para os autores, as duas dimensões selecionadas complementam e reforçam uma a outra: “quando um mecanismo de transparência é implementado, cidadãos podem acessar

informações sobre o processo de tomada de decisão público e, devido à existência de canais de participação, influenciar essas decisões” (CEJUDO et al., 2017b, p. 12).

Para medir as dimensões, os autores estabeleceram variáveis de análise para cada uma delas, que foram obtidas por meio da análise de regulamentações, submissão de pedidos simulados de informação, análise de *websites*, entre outros. Sob a perspectiva do governo, a dimensão de transparência foi composta pelas seguintes variáveis e pesos: acesso à informação (50%); transparência reativa (20%); transparência proativa (20%) e dados abertos (10%). Sob a perspectiva dos cidadãos, os componentes da dimensão transparência foram: disponibilidade de informações (25%), clareza das informações (25%), completude das informações (25%) e velocidade das informações (25%). Quanto à dimensão participação cidadã, sob a perspectiva governamental, foram considerados: existência de mecanismos de participação (20%), tipos de atores envolvidos (10%), evidência de que os mecanismos estão em operação (30%), formato da participação (10%), acompanhamento de elogios, opiniões e decisões (30%). Por fim, na dimensão participação sob a perspectiva dos cidadãos foram avaliados: mecanismos de contato para recebimento de sugestões (20%), recepção de comunicações mediante telefone ou comunicação eletrônica (22%), ativação de qualquer mecanismo via telefone ou *email* (30%) e velocidade de resposta das instituições às propostas apresentadas (20%) (CEJUDO et al., 2018).

Para a obtenção do “*Open Government Metric*”, Cejudo et al. (2018) calcularam os sub-índices de participação sob a perspectiva dos governos e sob a perspectiva dos cidadãos por meio da média ponderada dos valores identificados para cada perspectiva. Da mesma maneira, calcularam os sub-índices de transparência. Em seguida, Cejudo et al. (2018) calcularam os sub-índices de governo aberto, um sob a perspectiva dos governos e outro sob a dos cidadãos, novamente mediante a média dos sub-índices de participação e de transparência sob cada perspectiva. O índice de governo aberto foi obtido por meio da média simples de ambos os sub-índices de governo aberto. Ao aplicar o modelo a uma amostra de 908 entidades governamentais mexicanas, os autores concluíram que o México possuía um índice de abertura governamental de 0,39, em uma escala de 0 a 1. Essa pontuação foi considerada baixa, indicando um longo caminho a seguir (especialmente na dimensão da participação) para que os cidadãos mexicanos adquirissem conhecimento e influência sobre o governo (CEJUDO, et al., 2018).

Anteriormente a Cejudo et al. (2018), Gavelin, Burall e Wilson (2009) já haviam proposto indicadores para medir a abertura governamental, após extensa discussão entre especialistas e mediante o cumprimento dos critérios de: i) relevância, expresso pela contribuição para a construção de uma melhor compreensão do escopo e do impacto das instituições, leis e políticas

destinadas a apoiar o governo aberto; ii) comparabilidade, expresso pela possibilidade de utilização em diferentes contextos culturais e burocráticos; iii) confiabilidade, isto é, o indicador mede o que se propõe a medir; e iv) visibilidade, expresso pela facilidade de acesso. Nessa circunstância, Gavelin, Simon e Wilson (2009) estabeleceram quatro grupos de análise, visando a comparação de desempenho entre países: i) indicadores relacionados a leis de acesso à informação e a documentos (itens avaliados: a lei prevê publicação proativa de informações; a implementação da lei vai ao encontro às demandas dos cidadãos; a lei garante acesso igualitário a informações para todos os cidadãos; mecanismos de denúncia estão disponíveis e vão ao encontro das necessidades dos cidadãos); ii) indicadores relacionados a Ouvidorias ou instituições correlatas (itens avaliados: a Ouvidoria é um órgão independente do poder executivo; as constatações da Ouvidoria são postas em prática; a Ouvidoria provê acesso igualitário a relatórios e serviços para todos os cidadãos); iii) indicadores relacionados a instituições de Auditoria (itens avaliados: o órgão de Auditoria é independente do poder executivo; as constatações da Auditoria são postas em prática) e iv) indicadores relacionados a consultas em políticas públicas (item avaliado: órgãos públicos devem consultar os cidadãos ou outras partes interessadas no processo decisório). Para cada uma desses grupos, os autores definem questões, que compõem um formulário a ser respondido pelos governantes. Às respostas são atribuídas pontuações, que compõem a métrica de abertura governamental. Gavelin, Burall e Wilson (2009), porém, não detalham como ocorre sua contabilização e tampouco descrevem se a metodologia foi aplicada e quais os resultados obtidos.

Outro método de avaliação de abertura governamental foi desenvolvido por Bonivento (2016), que elaborou o chamado “Índice Institucional para o Governo Aberto Municipal”, o qual visa avaliar o desenvolvimento institucional de governo aberto em municípios chilenos. Para tanto, o autor definiu quatro dimensões, cada uma composta por um indicador: i) transparência (indicador: índice de transparência ativa municipal, calculado pelo Conselho de Transparência), ii) prestação de contas (indicador: resultado da atribuição de pontos a respostas de pedidos simulados de informação para o município), iii) participação (indicador: resultado da atribuição de pontos conforme nº de mecanismos obrigatórios de participação) e iv) colaboração (indicador: resultado da atribuição de pontos conforme nº de outros mecanismos de participação existentes). Os dados foram obtidos mediante fontes secundárias, pedidos de solicitação de informações, análise de *sites* municipais e de normas. Uma vez realizada a coleta, os valores foram padronizados sob valores entre 0 e 1. À dimensão colaboração, Bonivento (2016) atribuiu um maior peso, pois era a única que não implicava uma obrigação legal de cumprimento.

Assim, o índice final resultou da média ponderada dos valores de cada dimensão (BONIVENTO, 2016). Os autores constataram que a maioria dos municípios chilenos possuíam mecanismos formais/legais de participação, transparência, prestação de contas e colaboração, contudo restava muito a avançar para o pleno cumprimento. A melhor pontuação obtida foi de 0,877 (Santiago) enquanto a menor, foi de 0,078 (Palena) (BONIVENTO, 2016).

Baseando-se no estudo de Bonivento (2016), Dias, Garcia e Camilo (2019) propuseram o “Índice Institucional para o Governo Aberto Municipal do Brasil”, visando analisar a situação de implementação de governo aberto em 52 municípios brasileiros. Para tanto, avaliaram os sites institucionais desses municípios à luz das dimensões transparência, participação e colaboração. Para a dimensão transparência, foi verificado o grau de conformidade com os requisitos da Lei 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação, quanto à transparência ativa. Por sua vez, para a dimensão participação, foi verificada a existência de espaços institucionais de participação nas decisões, como orçamentos participativos, conselhos de políticas pública, fóruns e audiências públicas. Por fim, para a dimensão colaboração, foi diagnosticada a existência (e uso) de ouvidorias, sistemas de informação ao cidadão e de redes sociais. O índice foi composto pela média ponderada das pontuações obtidas em cada uma das dimensões. Maior peso foi dado à dimensão colaboração, pois as características analisadas não decorriam de imposição legal, mas sim de uma gestão coparticipativa espontânea voltada para a criação de valor público. Os resultados obtidos demonstraram que a média geral do indicador foi de 0,66, em uma escala de 0 a 1, caracterizando regular abertura governamental desses municípios (DIAS, GARCIA e CAMILO, 2019).

Veljković, Bogdanović-Dnić e Stoimenov (2014) também propuseram um modelo de mensuração e *benchmark* de governo aberto, a fim de realizar comparações de progresso entre diferentes entes americanos. Para tanto, realizaram amplo levantamento bibliográfico, visando caracterizar o conceito e definir os pilares a serem medidos. Como resultado, estabeleceram um modelo conceitual que atribui ao governo aberto as seguintes dimensões: i) dados abertos (dados governamentais de interesse público, disponíveis sem restrições e com fácil acesso/compartilhamento), ii) dados transparentes (dados que superam a abertura e disponibilidade, sendo bem conhecidos, compreensíveis, facilmente acessíveis e abertos a todos), iii) transparência governamental (transparência das operações, processos e tarefas do governo), iv) participação (inclusão dos cidadãos nos processos democráticos do estado) e v) colaboração (tomada de decisão mais responsiva, com base no envolvimento das partes

interessadas nas decisões governamentais, o que inclui o relacionamento governo para governo – G2G, governo para empresas – G2B ou governo para cidadãos – G2C).

Para analisar as primeiras três dimensões, Veljković, Bogdanović-Dnić e Stoimenov (2014) enfocaram-se nas características dos dados abertos disponíveis nos portais de governo de cada ente analisado, atribuindo uma nota de 0 a 1 a categorias previamente definidas, como “os dados serem processáveis por máquina” ou “a quantidade de bases disponibilizadas”. Quanto às dimensões de participação e colaboração, os autores não detalharam a forma de análise. O “Índice de abertura governamental” foi obtido mediante a média dos resultados de cada uma das cinco dimensões de governo aberto estabelecidas. Cabe mencionar que os autores também propuseram um “Indicador de maturidade de governo aberto”, visando medir a prontidão do governo para mudanças em direção à abertura governamental. A maturidade é calculada mediante a combinação do resultado do “Índice de abertura governamental” e o tempo necessário para o governo implementar as alterações e melhorar a abertura. O governo que progride em um curto período de tempo é considerado mais maduro do que o governo que faz a mesma quantidade de progresso, mas em um menor período (VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DNIĆ e STOIMENOV, 2014). A título de curiosidade, os autores aplicaram a metodologia no portal de dados abertos do governo americano (data.gov), constando que as dimensões de menor pontuação e, portanto, de maior necessidade de intervenção, eram as de abertura de dados e de transparência de dados (VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DNIĆ e STOIMENOV, 2014).

Outro indicador de governo aberto foi proposto pela *World Justice Project (WJP)*, uma organização independente e multidisciplinar, fundada em 2006, que visa promover o estado de direito em todo o mundo. O índice de governo aberto da WJP é composto por quatro dimensões: i) publicação de leis e dados governamentais; ii) direito à informação, iii) participação cívica e iv) mecanismos de denúncia e responsabilização (“*complaint mechanisms*”). Cada dimensão possui uma lista de variáveis (expressas por perguntas ou afirmações), que possuem quatro níveis de escala (1 a 4). A pontuação de cada variável é obtida por meio da aplicação de questionários em domicílios de grandes cidades. O índice corresponde à média dos valores obtidos com as respostas dos questionários. No último estudo, ocorrido em 2015, foram aplicados mais de 110.000 questionários em 102 países. Os países com melhor resultado foram – nesta ordem – Suécia, Nova Zelândia, Noruega, Dinamarca, Holanda e Finlândia. Os piores foram Myanmar, Uzbequistão e Zimbábue (WJP, 2018).

Bertot, MCdermott e Smith (2012) propuseram um *framework* de avaliação de iniciativas de transparência e de abertura do governo. No caso, a avaliação se concentrou na análise dos

planos e políticas de governo aberto implementados por órgãos públicos americanos. Um questionário foi elaborado e aplicado a voluntários com experiência na área, os quais examinaram três categorias principais dos planos: i) liderança, governança e mudança de cultura; ii) transparência e iii) participação e colaboração. O objetivo era fornecer um *feedback* para cada ente, como parte de uma estratégia de avaliação contínua para mapear o progresso dos esforços de governo aberto. Um questionário de autoavaliação também foi encaminhado aos próprios entes públicos, que aferiram, em especial, o progresso na disponibilização de dados (transparência) e no fomento a oportunidades de participação e colaboração, bem como o impacto alcançado por essas iniciativas. Para fins de pontuação, cada questão possuía respostas com escalas de quatro pontos: “0” era atribuído quando o componente avaliado não era abordado” e “3” era atribuído quando o componente avaliado era completo e excedia ao exigido. À época, Bertot, Mcdermott e Smith (2012) concluíram que embora a métrica tivesse oferecido aos entes públicos diretrizes sobre o desenvolvimento de seus planos de abertura, não tinha oferecido orientações sobre como avaliar os resultados diretamente decorrentes de um governo aberto e transparente. Ademais, os autores não descreveram se a metodologia foi aplicada e quais os resultados obtidos.

Quadro 1-Dimensões que compuseram indicadores/metodologias de avaliação de governo aberto

Indicador / Metodologia de avaliação de governo aberto	Dimensões que compuseram o Indicador / Metodologia					
	Transparência	Accountability (ou Prestação de Contas)	Participação	Colaboração	Dados abertos	Liderança
BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012	x		x			x
BONIVENTO, 2016	x	x	x	x		
CEJUDO et al., 2018	x		x			
DIAS, GARCIA e CAMILO, 2019	x		x	x		
GAVELIN, SIMON e WILSON, 2009	x	x	x			
VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DNIĆ e STOIMENOV, 2014	x		x	x	x	
WJP, 2018	x	x	x			

Fonte: Elaborado pela autora

4.2.1. O Mecanismo de Avaliação Independente da *Open Government Partnership*

Outra forma de avaliação de governo aberto foi desenvolvida pela Parceria para o Governo Aberto (ou *Open Government Partnership* – OGP), o chamado Mecanismo de Avaliação Independente (ou *Independent Reporting Mechanism* – IRM). O IRM é um instrumento que permite aos países participantes da Parceria para o Governo Aberto acompanharem o seu progresso na OGP, bem como identificarem o que funcionou ou não em suas iniciativas. O IRM produz dois relatórios independentes, o primeiro ao final do primeiro ano de implementação do Plano de Ação nacional e o segundo ao final do segundo e último ano do Plano. OGP (2015b) adverte que esses relatórios visam estimular o diálogo e promover a *accountability* entre os governos e os cidadãos, não possuindo a intenção de ranquear ou comparar o desempenho entre os países participantes da Parceria, já que cada um deles possui diferentes e específicos contextos.

Segundo OGP (2015b), os relatórios são elaborados com base em entrevistas e grupos focais com *stakeholders* nacionais, especialmente da sociedade civil e do setor privado; na análise de dados relevantes e nos relatórios auto avaliativos dos países participantes. Foti (2016) complementa que os métodos de pesquisa do IRM não são imutáveis, sendo alterados conforme aprendizado adquirido. Contudo, todo o processo de pesquisa obedece a um conjunto de princípios operacionais para garantir total imparcialidade de análise. Um desses princípios é a composição de um Painel Internacional de Especialistas, composto por até 10 membros, para supervisionar a elaboração dos relatórios. As nomeações ocorrem por meio de um processo aberto e coordenado pelo Comitê Gestor da OGP. O conteúdo dos relatórios e a metodologia do IRM também são protegidos de influências externas. Desse modo, nenhuma autoridade da OGP ou governos participantes possuem poder de veto quanto ao conteúdo desses relatórios. No entanto, os governantes são convidados a oferecer informações adicionais e esclarecimentos aos pesquisadores do IRM, antes que o relatório seja publicado (FOTI, 2016).

De acordo com a OGP (2019b), os relatórios do IRM incluem referências aos seguintes aspectos: i) até que ponto o Plano de Ação e seus compromissos refletem os valores de transparência, *accountability* e participação previstos na Declaração de Princípios OGP e nos

Artigos de Governança⁶; ii) sugestões de ações ou medidas a serem incluídas nos Planos; iii) o grau em que os governos estão seguindo os requisitos e orientações da OGP no desenvolvimento e implementação dos Planos, especialmente no que se refere à participação de múltiplos *stakeholders* e ao engajamento ativo dos cidadãos; iv) progresso na articulação e implementação de cada compromisso e do Plano como um todo, conforme as metas definidas nos Planos; v) recomendações técnicas sobre como os países podem melhorar a implementação de cada compromisso e do Plano, bem como a melhor forma de concretizar os valores e princípios da OGP.

Foti (2014) esclarece que, em geral, esses aspectos são agrupados nos relatórios do IRM em três grandes blocos de análise ou perspectivas: I) o conteúdo, forma e implementação dos Planos de Ação nacionais; II) o cumprimento dos requisitos processuais da OGP e III) os arranjos institucionais que circundam o desenho e a implementação dos Planos. Em relação à primeira perspectiva, avaliam-se os subitens: i) situação de implementação dos compromissos (cumprido, substancialmente cumprido, parcialmente cumprido, oficialmente cancelado, não iniciado ou indeterminado); ii) ambição dos compromissos, onde se identifica se ações correlatas já estiveram anteriormente na agenda política do país e qual o impacto do compromisso para a abertura governamental (nenhum, mínimo, moderado ou transformador); iii) relevância do compromisso para os grandes desafios da OGP (melhoria de serviços públicos, melhoria da integridade pública, gestão de recursos públicos, criação de comunidades seguras e/ou melhoria da *accountability* corporativa) e para os princípios de governo aberto (transparência, *accountability*, participação e tecnologia); iv) concretude dos compromissos, mediante a avaliação da mensurabilidade e especificidade; v) contribuição para a abertura do governo, mediante a comparação da situação anterior à implementação do compromisso com a situação posterior à sua implementação (piorou, manutenção do *status quo*, pequeno avanço, moderado avanço, transformador); vi) probabilidade de sucesso do compromisso, na qual os especialistas do IRM concedem “estrelas” aos compromissos que satisfazem aos seguintes critérios: a) serem concretos: específicos o suficiente para serem medidos; b) serem claramente relevantes para os temas de governo aberto, especialmente no que se refere ao acesso à informação, participação cívica e *accountability* pública; c) serem ambiciosos: potencialmente transformadores ou moderadamente impactantes; e d) serem cumpridos: apontados como

⁶ Os Artigos de Governança estabelecem o mandato e as políticas da Parceria para o Governo Aberto, incluindo o Comitê Diretor da OGP, a Unidade de Apoio à OGP e o Mecanismo Independente de Avaliação (OGP, 2019b).

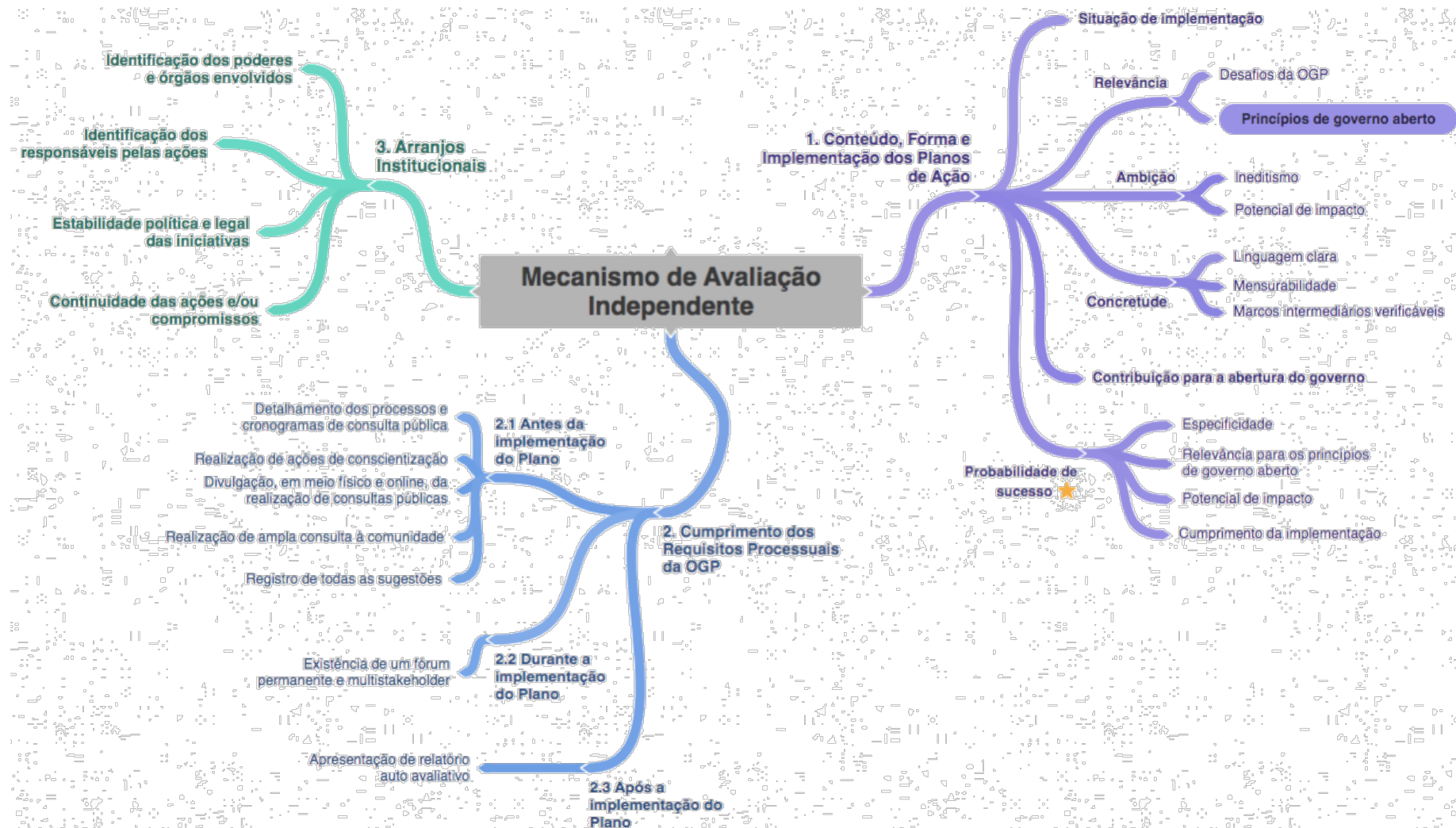
concluídos ou em substantivo progresso. Acredita-se que a atribuição de estrelas incentiva os países a adotarem abordagens mais ambiciosas e inovadoras na construção de seus Planos e, conseqüentemente, na execução de políticas públicas (FOTI, 2014).

Em relação aos cumprimento dos requisitos processuais da OGP (segunda perspectiva), é importante lembrar que a Parceria não prescreve o conteúdo prático das Planos de Ação, porém exige o cumprimento de alguns requisitos processuais antes, durante e após a implementação dos Planos, quais sejam: 1) **Antes** da implementação dos Planos de Ação, os governos devem atender aos seguintes critérios: i) detalhar os processos e o cronograma de consulta pública de elaboração do Plano de Ação com antecedência; ii) realizar ações de conscientização sobre a importância das práticas de governo aberto e da participação pública na consulta; iii) avisar previamente a população, por meio físico e *online*, sobre a realização nas consultas públicas; iv) realizar uma ampla consulta à comunidade e registrar todas as sugestões; 2) **Durante** a implementação do Plano, a OGP requer a existência de um fórum permanente, *multi-stakeholder*, que discuta o processo de implementação do Plano; 3) **Após** a implementação, a Parceria exige a apresentação de um relatório auto avaliativo do cumprimento das ações (FOTI, 2014, grifo nosso).

Quanto à avaliação dos arranjos institucionais (terceira perspectiva), o relatório do IRM descreve o arranjo institucional que circunda cada país no desenvolvimento e implementação dos Planos de Ação da OGP. Nesse sentido, aponta os atores envolvidos, os líderes dos processos, a previsão oficial e/ou legal das iniciativas e a continuidade e estabilidade das ações. Para FOTI (2014), essas variáveis podem ajudar a esclarecer as razões para diferentes níveis de implementação de compromissos no país e entre os países.

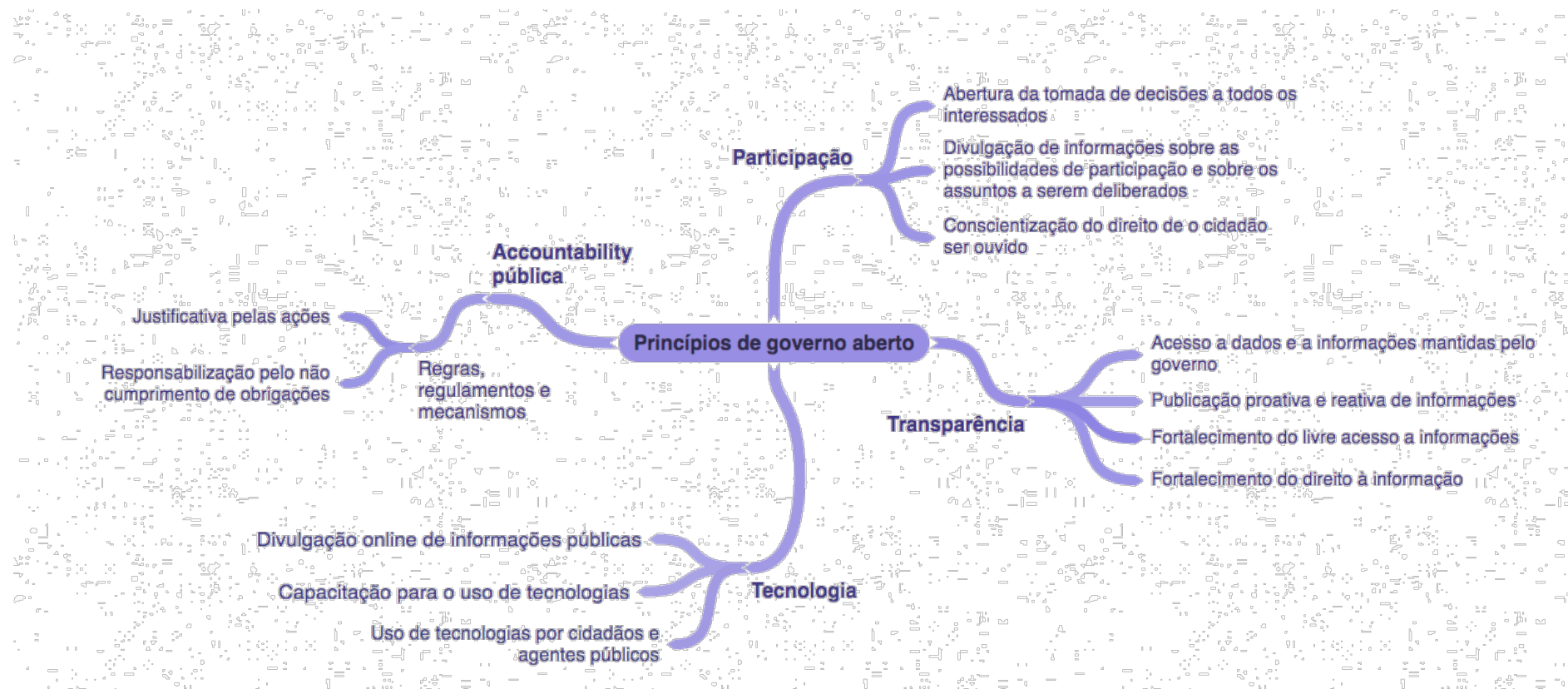
O detalhamento de cada uma das perspectivas de avaliação do IRM, incluindo os subitens de análise, pode ser visualizado na Figura 2. Em seguida, na Figura 3 é detalhado o subitem de avaliação “relevância do compromisso para os princípios de governo aberto”, que compõe a perspectiva “conteúdo, forma e implementação dos Planos de Ação nacionais”. Esse destaque foi realizado pois esses princípios compõem as dimensões do indicador proposto nesta pesquisa. Acredita-se que essa referência embasa e corrobora a construção do indicador proposto neste trabalho.

Figura 2-Detalhamento das perspectivas avaliadas pelo IRM



Fonte: Elaborado pela autora, com base em FOTI (2014) e STEIBEL (2017)

Figura 3-Detalhamento do subitem “Relevância para os princípios de governo aberto”, que compõe a perspectiva “Conteúdo, forma e implementação dos Planos de Ação nacionais”, avaliada pelo IRM



Fonte: Elaborado pela autora, com base em FOTI (2014) e STEIBEL (2017)

Foti (2014) pondera que o sucesso de um país na OGP pode ser vislumbrado através de *inputs* e *outputs* (realização de atividades básicas da OGP, como a elaboração de um Plano de Ação), *outcomes* (resultados intermediários, como governos mais *accountables* e responsivos por meio de processos políticos mais abertos) e impactos alcançados (expressos, por exemplo, por serviços públicos entregues de forma mais eficiente). No entanto, no curto prazo, os *inputs* e *outputs* são mais facilmente mensuráveis. Por isso, os relatórios do IRM oferecem uma base para discutir os pontos fortes e fracos dos países no que tange aos *inputs* (conteúdo e forma dos Planos de Ação e seu processo de desenvolvimento) e *outputs* (implementação de concretos⁷, ambiciosos⁸ e relevantes⁹ compromissos), não provendo uma avaliação da sustentabilidade das reformas (*outcomes*) ou dos impactos na vida das pessoas. Essa limitação é justificada devido ao curto período de tempo entre a implementação dos Planos de Ação e a publicação dos relatórios do IRM, bem como da dificuldade inerente de associação entre *outcomes* e impactos (FOTI, 2014).

Diante disso, o autor adverte que o sucesso de um país na Parceria para o Governo Aberto e na implementação efetiva de um governo aberto deve ser definido de maneira ampla. Por isso, afirma que os relatórios de avaliação do IRM descrevem parcialmente esse sucesso, já que mensuram apenas a aderência aos processos da OGP, o cumprimento dos compromissos dos Planos de Ação e os arranjos institucionais mobilizados. Por isso, é imprescindível a realização de outras pesquisas para medir os impactos alcançados com a abertura dos governos (FOTI, 2014).

⁷ Para o IRM, um compromisso é considerado concreto se for específico e mensurável (FOTI, 2014).

⁸ Para o IRM, duas características definem um compromisso como ambicioso: i) seu potencial impacto de transformação em determinada área e ii) ser um compromisso novo ou um compromisso pré-existente, mas que possui maior nível de especificidade e *accountability* que não existiam antes (FOTI, 2014).

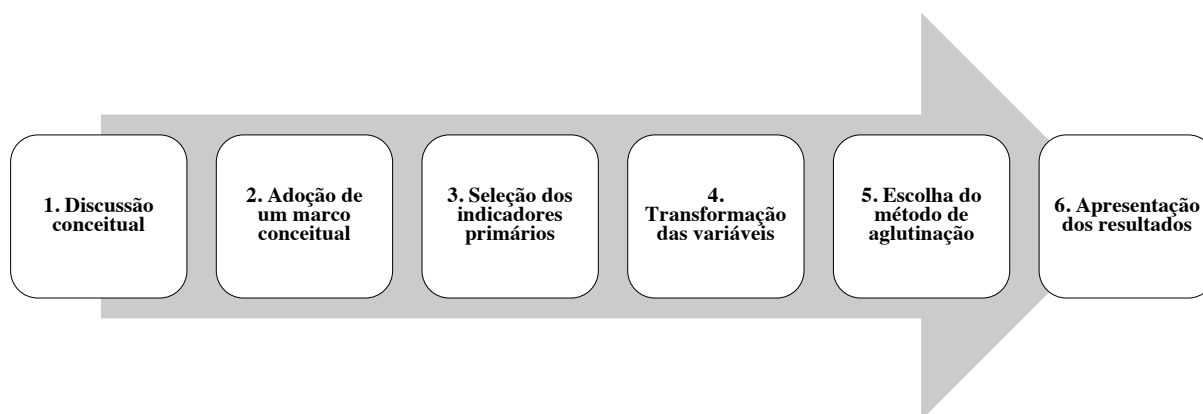
⁹ Para o IRM, um compromisso é considerado relevante para a OGP se envolver pelo menos um dos grandes desafios da OGP (Melhoria de serviços públicos, Melhoria da integridade pública, Gestão de recursos públicos, Criação de comunidades seguras e Melhoria da *accountability* corporativa) e possuir clara relação com pelo menos um dos valores da OGP (Acesso à informação, Participação cívica, *Accountability* pública, Tecnologia, Transparência e *Accountability*) (FOTI, 2014).

5. METODOLOGIA

A palavra método vem do grego *methodos*, que pode ser traduzido para o português como caminho. É a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para se alcançar um certo resultado (MASCARENHAS, 2012; CERVO, BERVIAN e SILVA, 2007). Nesse sentido, para alcançar o objetivo desta pesquisa, isto é, analisar a aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Partnership*, elaborou-se um índice, aqui chamado Índice Estadual de Governo Aberto – IEGA. Convém lembrar que um índice também pode ser referido como “indicador composto” ou “indicador sintético”.

Para Scandar Neto, Januzzi e Silva (2008), um índice se propõe a apreender a realidade social por meio de uma única medida, resultante da combinação de várias medições de suas dimensões analíticas quantificáveis. Segundo os autores, o processo para a construção de um índice perpassa uma série de etapas, que foram adaptadas para esta pesquisa, conforme a figura 4.

Figura 4- Etapas para a construção do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em SCANDAR NETO, JANUZZI e SILVA (2008)

A **primeira etapa** para a construção de um índice, segundo Scandar Neto, Januzzi e Silva (2008), é a de “discussão conceitual”, que envolve a realização de uma pesquisa exploratória, cuja finalidade é explicar ou obter uma primeira compreensão a respeito de conceitos recentes ou inéditos, desenvolvendo hipóteses ou proposições que poderão servir de base para pesquisas complementares (KLEIN et al., 2015; GIL, 2002). Para Cervo, Bervian e Silva (2007), a

pesquisa exploratória é recomendada quando há pouco conhecimento sobre o fenômeno a ser estudado. Já na concepção de Mascarenhas (2012), é aconselhável quando se pretende criar mais familiaridade com o problema, para, depois, criar hipóteses sobre ele. Na maioria das vezes, inclui um levantamento bibliográfico e documental acerca do tema.

Cabe esclarecer que a diferença essencial entre o levantamento bibliográfico e o documental reside na natureza das fontes: enquanto a pesquisa bibliográfica pauta-se nas contribuições de autores sobre determinados assuntos, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados, como memorandos, leis e regulamentos, ofícios, boletins, relatórios, estatísticas (GIL, 2002).

Para Nardo et al. (2008), a estrutura teórica decorrente desses levantamentos é o ponto de partida para construção de qualquer indicador composto. Nesse sentido, os capítulos anteriores do presente trabalho cumpriram essa função, uma vez que reuniram vasto arcabouço teórico e documental acerca do tema governo aberto e de suas dimensões.

Finda a primeira etapa para a construção do índice, parte-se para a **segunda etapa** que é a de “adoção de um marco conceitual”. Em resumo, compreende a definição do eixo estruturador do conjunto de indicadores que comporão o índice (SCANDAR NETO, JANNUZZI e SILVA, 2008). Scandar Neto (2006) esclarece que um marco ordenador é a simples classificação dos indicadores segundo temas. No entanto, quando intimamente relacionado a uma concepção teórica específica sobre o fenômeno estudado, passa a ser considerado um marco conceitual. Nessa lógica, o marco conceitual desta pesquisa desmembra governo aberto em quatro dimensões: i) transparência, ii) *accountability*, iii) participação e iv) tecnologia, conforme o Quadro 2. Essas dimensões refletem os princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Partnership* (OGP, 2015b) e sua escolha se justifica pela legitimidade global que os princípios da OGP possuem, tendo em vista que a Parceria agrega governos de mais de 70 países e um Painel Internacional de Especialistas na temática (OGP, 2019a).

Quadro 2- Marco conceitual do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)

Governo Aberto	Transparência	Definição e características	Embasamento teórico
		O governo fornece informações de suas atividades e decisões de maneira abrangente, aberta, atualizada e gratuita	CHATWIN, ARKU e CLEAVE, 2019; CHEN e GANAPATI, 2018; OGP, 2015b; BRASIL, 2018
		O governo possui leis de acesso à informação, bem como divulga atividades e informações de orçamentos e compras, de políticos e servidores públicos e de áreas correlatas em meio digital	CHEN e GANAPATI, 2018
	O governo disponibiliza informações de suas atividades e decisões de forma passiva (sob provocação) e/ou ativa (independente de requisição)	CGU, 2018b; MICHENER e CONTRERAS, 2018; SOUSA, 2017	
	Accountability	Regras, regulamentos e mecanismos vigentes obrigam ao governo e aos seus atores justificar suas ações, agir diante de críticas ou requisições a eles dirigidas, e aceitar a responsabilização diante do descumprimento de leis ou compromissos	OGP, 2015b; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; SCHEDLER, 1999
		A <i>accountability</i> envolve a estrutura e funções dos governos, bem como suas capacidades estratégicas, financeiras e gerenciais	PAGÈS, 2015
		A <i>accountability</i> envolve o controle da conformidade às leis e às normas procedimentais, o controle dos resultados esperados e a resposta do agente ao público à expectativa dos cidadãos	BOVENS, SCHILLEMANS e T HART, 2008; ROCHA, 2011
		A <i>accountability</i> pode ser tanto vertical (na qual os cidadãos, de maneira ascendente, controlam os governantes) como horizontal (na qual agentes estatais específicos controlam as ações e omissões de agentes ou agências públicas)	ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; O'DONNELL, 1998 <i>apud</i> CAMARGO, 2009
		Constituem formas de <i>accountability</i> : o processo eleitoral (sistema eleitoral e partidário, debates e disseminação de informações, regras de financiamento de campanhas), o controle institucional durante o mandato (controle parlamentar, judicial, administrativo-procedimental, de desempenho e social) e regras intertemporais (direitos constitucionais, limitação legal do poder de agentes públicos, acesso prioritário aos cargos por concursos, mecanismos de restrição orçamentária)	ABRUCIO e LOUREIRO, 2004
		Constituem mecanismos de <i>accountability</i> , no contexto brasileiro: Ações civis de improbidade administrativa e Ações populares	ARAÚJO, 2011; MOTA, 2006
	Participação	O governo incentiva o debate público e a atuação da sociedade na promoção de um governo mais responsivo, inovador e efetivo	ALDRET, 2017; OGP, 2015b
		O governo redistribui o poder por meio da constituição de conselhos paritários ou com poder de deliberação	ARNSTEIN, 1969
		A participação pública inclui tanto a participação indireta (na qual os indivíduos, mediante o voto ou doação de recursos, selecionam um agente que decidirá e agirá por eles) quanto a participação direta (na qual os indivíduos estarão pessoalmente envolvidos e ativamente engajados em promover inputs, tomada de decisões e resolução de problemas, como em Conselhos e Audiências)	NABATCHI e JO, 2018; NOGUEIRA, 2005
		A participação pode ser classificada como social (influência sobre as decisões e recursos), política (relacionada à democracia e à escolha dos representantes do governo (votar, candidatar-se, filiar-se, protestar) ou cidadã (concomitância entre participação social e política)	GAVENTA e VALDERRAMA, 1999
		A participação é fortalecida quando há vontade política, divisão do poder, informação e capacitação para os cidadãos e possibilidade de deliberação	GAVENTA e VALDERRAMA, 1999; ARNSTEIN, 1969
	Tecnologia	O governo reconhece a importância de se garantir aos cidadãos o acesso à tecnologia, a importância das novas tecnologias para impulsionar a inovação e a necessidade de capacitação dos cidadãos para utilizá-las	JUNIOR, 2019; OGP, 2015b; PRZEYBILOVICZ, CUNHA e MEIRELLES, 2018
		As tecnologias constituem instrumentos catalisadores dos demais princípios fundamentais de governo aberto. Como exemplos, citam-se a internet, computadores, celulares, internet, transmissão de dados via satélite e fibra ótica.	CÔRREA, 2011; CRUZ-RUBIO, 2015; OGP, 2015b; OZSLAK, 2019; RAMIREZ-ALUJAS e DASSEN, 2012; WILLIAMS, 2015; ZÁRATE, 2019
		A exclusão digital pode ser combatida mediante, entre outras estratégias, o uso de tecnologias no ambiente escolar	LIMA, SACHSIDA e CARVALHO, 2018

Fonte: Elaborado pela autora

Encerrada essa segunda etapa, inicia-se a **terceira**, que consiste na “seleção dos indicadores primários”. Januzzi (2001) *apud* Scandar Neto, Januzzi e Silva (2008) considera que a escolha desses indicadores deve ser pautada não somente em sua disponibilidade e relevância, mas também pela sua validade em representar o conceito indicado, pela confiabilidade dos dados usados na sua construção, pelo grau de cobertura populacional ou territorial, pela sensibilidade das medidas (capacidade de refletir mudanças na realidade social) e pela periodicidade de atualização. Nessa lógica, os indicadores escolhidos para compor o Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA) são apresentados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3- Seleção de indicadores para o Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)

Dimensões/Indicadores	Descrição	Unid.	Ano	Fonte
1. Transparência				
1.1. Escala Brasil Transparente 360° (Estados)	Nota (0 a 10) obtida mediante a aplicação de metodologia de avaliação de transparência passiva (pedidos de acesso à informação) e de transparência ativa (publicação de informações na Internet) dos entes estaduais	Nº	2018	CGU
1.2. Ranking de Transparência do Poder Judiciário (TJs)	Metodologia de avaliação de transparência passiva (pedidos de acesso à informação) e de transparência ativa (publicação de informações na Internet) dos tribunais de justiça estaduais	%	2018	CNJ
2. Accountability				
2.1. Proporção de cargos públicos ocupados por servidores estatutários (administração direta)	Nº de servidores estatutários na administração direta dividido pelo Nº total de pessoal ocupado na administração direta (Estatutários, Celetistas, Somente comissionados, Estagiários, Sem vínculo permanente) x 100	%	2018	ESTADIC/IBGE
2.2. Proporção de cargos públicos ocupados somente por comissionados (administração direta)*	Nº de servidores somente comissionados na administração direta dividido pelo Nº total de pessoal ocupado na administração direta (Estatutários, Celetistas, Somente comissionados, Estagiários, Sem vínculo permanente) x 100	%	2018	ESTADIC/IBGE
2.3. Proporção de cargos públicos ocupados por pessoal sem instrução (administração direta)*	Nº de servidores sem instrução na administração direta dividido pelo Nº total de pessoal ocupado na administração direta (Estatutários, Celetistas, Somente comissionados, Estagiários, Sem vínculo permanente) x 100	%	2018	ESTADIC/IBGE
2.2. Atribuição de competência fiscalizatória aos Conselhos Estaduais de Habitação, de Transporte, de Desenvolvimento Rural e de Meio Ambiente	<i>Para cada Conselho foi considerada a questão:</i> O Conselho Estadual da área possui atribuição fiscalizatória? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos; 3. Não respondeu = 0 ponto)	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
2.3. Atribuição de competência fiscalizatória aos Conselhos Estaduais de Educação, de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, de Cultura, de Preservação do Patrimônio, de Saúde e de Segurança Alimentar	<i>Para cada Conselho foi considerada a questão:</i> O Conselho Estadual da área possui atribuição fiscalizatória? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos; 3. Não respondeu = 0 pontos)	Nº	2018	ESTADIC/IBGE
2.4. Propositura de ações populares	Nº de ações populares impetradas nos Tribunais de Justiça Estaduais dividido pelo Nº total de eleitores do estado	Nº	2018	CNJ, TSE
2.5. Renovação eleitoral*	Nº de candidatos reeleitos em 2018 (em relação à 2014) dividido pelo Nº total de vagas (deputados estaduais, deputados federais, senador e governador) do estado x 100	%	2018	TSE
2.6. Condenações por Ação Civil de Improbidade Administrativa (ACIA)**	Nº de condenações de ACIA do estado, em seu respectivo Tribunal de Justiça, dividido pelo Nº total de condenações de ACIA de todos os Tribunais de Justiça Estaduais x 100	%	2018	CNJ
2.7. Responsabilidade fiscal	Percentual da Dívida consolidada líquida sobre Receita consolidada líquida do estado*	%	2018	Tesouro Nac.
	Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (Poder Executivo)*	%	2018	Tesouro Nac.
	Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (Ministério Público)*	%	2018	Tesouro Nac.
	Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (Judiciário)*	%	2018	Tesouro Nac.
	Percentual da Despesa com pessoal sobre Receita consolidada líquida (Poder Legislativo)*	%	2018	Tesouro Nac.
	Valor total da Dívida consolidada líquida dividido pela População total do estado x 100*	%	2018	Tesouro Nac., ESTADIC/IBGE
	Nota de classificação da capacidade de pagamento (CAPAG) do estado (1. A = 3 pontos; 2. B = 2 pontos; 3. C = 1 ponto; 4. D = 0 ponto)	Nº	2018	Tesouro Nac.

Continua...

Continuação do Quadro 3-Seleção de indicadores para o Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)

3. Participação cidadã				
3.1. Realização de Conferências Estaduais de Habitação	O estado realizou alguma Conferência Estadual de Habitação nos últimos 4 anos? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos)	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
	Se realizadas, as Conferências Estaduais de Habitação foram consideradas como elementos de referência para a elaboração e desenvolvimento do Plano Estadual de Habitação as deliberações das conferências realizadas? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos; 3. Não respondeu = 0 pontos)	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
3.2. Existência, composição e atribuição dos Conselhos Estaduais de Habitação, Transporte, Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente	<i>Para cada Conselho foram consideradas as questões:</i>			
	O estado possui Conselho Estadual da área ou similar? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos)	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
	Como é a composição do Conselho Estadual da área? (1. Maior representação do governo = 0 pontos; 2. Paritário = 1 ponto; 3. Maior representação da sociedade civil = 2 pontos; 4. Não respondeu = 0 pontos)	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
	O Conselho Estadual da área possui atribuição deliberativa? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos; 3. Não respondeu = 0 pontos)	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
	Quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho Estadual da área nos últimos 12 meses	Nº	2017	ESTADIC/IBGE
3.3. Existência, composição e atribuição dos Conselhos Estaduais de Educação, de Controle e Acompanhamento do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica)*** de Alimentação Escolar, de Transporte Escolar, de Cultura, de Preservação do Patrimônio, de Saúde, de Assistência Social***, de Segurança Alimentar, de Direitos da Mulher***	<i>Para cada Conselho foram consideradas as questões:</i>			
	O estado possui Conselho Estadual da área ou similar? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 ponto)	Nº	2018	ESTADIC/IBGE
	Como é a composição do Conselho Estadual da área? (1. Maior representação do governo = 0 pontos; 2. Paritário = 1 ponto; 3. Maior representação da sociedade civil = 2 pontos; 4. Não respondeu = 0 pontos)	Nº	2018	ESTADIC/IBGE
	O Conselho Estadual da área possui atribuição deliberativa? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos; 3. Não respondeu = 0 pontos)	Nº	2018	ESTADIC/IBGE
	Quantidade de reuniões realizadas pelo Conselho Estadual da área nos últimos 12 meses	Nº	2018	ESTADIC/IBGE
3.4. Envolvimento dos cidadãos no processo político/eleitoral	Há realização de capacitação eventual ou permanente para os membros do Conselho Estadual da área? (1. Sim = 1 ponto; 2. Não = 0 pontos)	Nº	2018	ESTADIC/IBGE
	Nº de títulos eleitorais cancelados (por não comparecimento e ausência de regularização nos últimos três pleitos) dividido pelo Nº total de eleitores x 100*	%	2018	TSE
	Percentual de abstenção no último pleito eleitoral*	%	2018	TSE
	Nº de candidatos inscritos e aptos à candidatura (deputados estaduais, deputados federais, senador e governador) dividido pelo Nº total de vagas (deputados estaduais, deputados federais, senador e governador) x 100*	%	2018	TSE
	Nº de eleitores filiados a partidos políticos dividido pelo Nº total de eleitores x 100*	%	2018	TSE
4. Tecnologia				
4.1. Proporção de domicílios em que há utilização de internet	Nº de domicílios que utilizam internet dividido pelo Nº total de domicílios x 100	%	2017	PNAD Contínua/IBGE
4.2. Proporção de domicílios com funcionamento de serviço de rede móvel celular para telefonia ou internet no domicílio	Nº de domicílios que possuem funcionamento de serviço de rede móvel celular para telefonia ou internet dividido pelo Nº total de domicílios x 100	%	2017	PNAD Contínua/IBGE
4.3. Existência de microcomputador ou tablet no domicílio	Nº de domicílios que possuem computador ou <i>tablet</i> dividido pelo Nº total de domicílios x 100	%	2017	PNAD Contínua/IBGE
4.4. Existência de telefone móvel celular no domicílio	Nº de domicílios que possuem telefone celular móvel dividido pelo Nº total de domicílios x 100	%	2017	PNAD Contínua/IBGE

Continua...

Continuação do Quadro 3-Seleção de indicadores para o Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)

4.5. Proporção de domicílios em que não há utilização de internet, pois nenhum morador sabia utilizá-la*	Nº de domicílios em que não há utilização de internet, pois nenhum morador sabe utilizá-la dividido pelo Nº total de domicílios em que não há utilização de internet x 100	%	2017	PNAD Contínua/ IBGE
4.6. Qualidade percebida do serviço de banda larga fixa	Nota (0 a 10) obtida em pesquisa que mede simultaneamente a satisfação e a qualidade percebida pelos consumidores dos serviços de telecomunicações	Nº	2018	ANATEL
4.7. Qualidade percebida do serviço de banda larga móvel pré-pago	Nota (0 a 10) obtida em pesquisa que mede simultaneamente a satisfação e a qualidade percebida pelos consumidores dos serviços de telecomunicações	Nº	2018	ANATEL
4.8. Qualidade percebida do serviço de banda larga móvel pós-pago	Nota (0 a 10) obtida em pesquisa que mede simultaneamente a satisfação e a qualidade percebida pelos consumidores dos serviços de telecomunicações	Nº	2018	ANATEL
4.9. Densidade de domicílios com acesso a banda larga fixa	Nº total de acessos a banda larga fixa dividido pelo Nº total de domicílios x 100	%	2018	ANATEL
4.10. Proporção de municípios com fibra ótica	Nº total de municípios com fibra ótica dividido pelo Nº total de municípios x 100	%	2018	ANATEL
4.11. Proporção de acessos de banda larga por fibra ótica	Nº de acessos de banda larga fixa por fibra ótica dividido pelo Nº total de acessos de banda larga fixa x 100	%	2018	ANATEL
4.12. Proporção de acessos de banda larga fixa com velocidade acima de 12 MB	Nº de acessos de banda larga fixa com velocidade acima de 12MB dividido pelo Nº total de acessos de banda larga fixa x 100	%	2018	ANATEL
4.13. Densidade de domicílios com acesso a serviços móveis pessoais móveis	Nº de acessos a serviços móveis pessoais dividido pelo Nº total de domicílios x 100	%	2018	ANATEL
4.14. Proporção de acessos de serviços móveis pessoais por tecnologia 4G	Nº de acessos de serviços móveis pessoais por tecnologia 4G dividido pelo Nº total de acessos de serviços móveis pessoais x 100	%	2018	ANATEL
4.15. Proporção de escolas estaduais que possuem laboratórios de informática	Nº de escolas estaduais que possuem laboratórios de informática dividido pelo Nº total de escolas estaduais x 100	%	2018	INEP
4.16. Proporção de escolas estaduais que possuem computadores	Nº de escolas estaduais que possuem computadores dividido pelo Nº total de escolas estaduais x 100	%	2018	INEP
4.17. Número médio de computadores, para uso dos alunos, nas escolas estaduais	Quantidade de computadores nas escolas estaduais, para uso dos alunos, dividido pelo Nº total de escolas estaduais	Nº	2018	INEP
4.18. Proporção de escolas com acesso a internet	Nº de escolas estaduais que possuem acesso a internet dividido pelo Nº total de escolas estaduais x 100	%	2018	INEP
4.19. Percentual de despesas em ciência e tecnologia (C&T) em relação às despesas totais	Valor total das despesas da função C&T dividido pela despesa orçamentária total do período x 100	%	2018	Tesouro Nac.
4.20. Percentual de despesas em Tecnologia da Informação (subfunção da função "Administração") em relação às despesas totais	Valor total das despesas da subfunção "Tecnologia da Informação" dividido pela despesa orçamentária total do período x 100	%	2018	Tesouro Nac.

* Esses indicadores foram ajustados, uma vez que possuíam lógica "quanto menor, melhor". Com o ajuste, a interpretação passa a ser a mesma dos demais indicadores: "quanto maior o valor padronizado, melhor".

** Não foram consideradas as ações movidas nos Tribunais Regionais Federais e nos Tribunais Superiores, pois cada um deles abrange mais de um Estado e a base de dados disponibilizada pelo CNJ não desmembra o número de ações por unidade da federação, apenas aponta o quantitativo total para cada Tribunal.

***A questão sobre a existência de atribuição deliberativa não estava disponível para esses Conselhos.

Fonte: Elaborado pela autora

A **quarta etapa** para a construção de um índice é a de “transformação das variáveis”, que possui como principal objetivo colocar os indicadores primários em uma mesma unidade ou escala de medida (SCANDAR NETO, JANNUZZI e SILVA, 2008). Para este trabalho, optou-se pelo método genebrino (ou, para Nardo et al. (2008), método dos máximos e mínimos), o qual padroniza as variáveis entre valores que variam entre 0 (zero) a 1 (um), conforme a seguinte fórmula:

$$I_{ij} = (X_{ij} - X_{imi}) / (X_{ima} - X_{imi}),$$

Quanto mais próximo de um (1), melhor ou mais favorável é a posição do indicador no período de tempo sob consideração. Sobre as variáveis em que os maiores valores não representam a melhor situação foi aplicada a seguinte fórmula, a fim de ajustar o sentido:

$$I_{ij} = 1 - ((X_{ij} - X_{ijmi}) / (X_{ijma} - X_{ijmi}))$$

Em ambos os casos, as siglas podem ser assim definidas:

I_{ij} = valor padronizado do indicador i para o estado j ;

X_{ij} = valor observado do indicador i para o estado j ;

X_{ijmi} = valor mínimo observado para o indicador i entre todos os estados;

X_{ijma} = valor máximo observado para o indicador i entre todos os estados.

Encerrada a quarta etapa para a construção de um índice, parte-se para a **quinta**, que é a de “escolha do método de aglutinação”, que combina os indicadores, resultando na medida-síntese. Scandar Neto, Januzzi e Silva (2008) afirmam que são muitas as opções, perpassando desde a média aritmética à análise multivariada e multicritério. Entretanto, advertem que a sofisticação do método não garante a produção de uma medida-síntese mais consistente ou melhor. Por esse motivo, apontam sua preferência pelo uso da média aritmética, uma das técnicas mais simples e que permite transparência e fácil entendimento por não especialistas (SCANDAR NETO, JANNUZZI e SILVA, 2008).

À vista disso, a média aritmética foi o método de aglutinação selecionado para este trabalho. Cabe mencionar que, como há falta de consenso quanto às relações causais entre os princípios fundamentais de governo aberto e a efetiva abertura governamental, todos os indicadores, e, conseqüentemente, dimensões do Índice Estadual de Governo Aberto possuem os mesmos pesos.

Nesse sentido, o primeiro passo para a aglutinação dos indicadores foi a obtenção de sub-índices representativos de cada dimensão, mediante o cálculo do valor médio dos indicadores que compuseram cada uma delas:

$$SI_{dj} = \Sigma I_{ijd} / Nd$$

Onde:

SI_{dj} = sub-índice da dimensão d para o estado j;

ΣI_{ijd} = soma dos indicadores padronizados da dimensão d para o estado j;

Nd = número de indicadores da dimensão d.

d = transparência, *accountability*, participação ou tecnologia

Em seguida, foi calculado o valor médio desses sub-índices. O resultado obtido corresponde ao valor do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA):

$$IEGA_j = \Sigma SI_{dj} / 4$$

Onde:

$IEGA_j$ = Índice Estadual de Governo Aberto para o estado j;

ΣSI_{dj} = soma dos sub-índices das quatro dimensões para o estado j.

Reitera-se que quanto mais próximo o resultado for de um (1), mais aderente é o estado aos princípios de governo aberto.

Por fim, a **sexta etapa** para construção de um índice corresponde à avaliação e à apresentação dos resultados. Scandar Neto, Januzzi e Silva (2008) sugerem que não seja apresentado somente o resultado final da medida síntese ou uma hierarquização comparativa. Para eles, é imprescindível que se apresentem esquemas de representação, que contemplem os indicadores

primários, os indicadores sintéticos de cada dimensão e, finalmente, o indicador sintético mais agregado. Por sua vez, Nardo et al. (2008) sugerem que os resultados sejam apresentados em forma de gráficos, sejam eles tabulares, de barras ou de radar/teia de aranha, pois facilitam a visualização. Já Corrêa (2011) propõe o uso de faixas de aferição para a análise dos resultados: alto grau/aderência (valor acima de 0,75); médio grau/aderência (valor entre 0,5 e 0,74); baixo grau/aderência (valor entre 0,25 e 0,49) e muito baixo grau/aderência (valor abaixo de 0,24). O desfecho desta etapa pode ser visto no próximo capítulo.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo será apresentada a análise dos resultados gerais do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA) e de suas dimensões: transparência, *accountability*, participação e tecnologia.

6.1. Análise dos resultados gerais do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA)

Aplicando-se a metodologia proposta, calculou-se o Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA), que demonstrou que nenhum estado brasileiro obteve nota superior a 0,75, a qual apontaria para “alta aderência” aos princípios fundamentais de governo aberto, isto é, transparência, *accountability*, participação e tecnologia. Por outro lado, nenhuma das unidades federativas apresentou “muito baixa” aderência, ou seja, valores inferiores a 0,24. Dos 27 estados brasileiros, 17 (62,96%) apresentaram “média aderência” e os dez restantes (37,04%) apresentaram “baixa aderência”. Entre esses últimos, há nítida predominância dos estados da Região Norte, conforme Figura 5.

Figura 5-Resultados do Índice Estadual de Governo Aberto – IEGA 2019, por faixas de aferição



Fonte: Elaborado pela autora

É interessante notar que esses resultados são semelhantes aos identificados por Dias, Garcia e Camilo (2019), que analisaram a abertura governamental – à luz das dimensões transparência, participação e colaboração – de 52 municípios brasileiros. De modo geral, os autores constataram uma “regular abertura governamental”, sendo os municípios da Região Norte aqueles que possuíam os menores resultados médios nas três dimensões avaliadas (DIAS, GARCIA e CAMILO, 2019).

Voltando ao IEGA, o estado com melhor pontuação foi o Distrito Federal (0,7212), seguido por Santa Catarina (0,6254) e Ceará (0,6151). Em contrapartida, o menor resultado foi obtido por Roraima (0,3997), seguido por Acre (0,4281) e Bahia (0,4363). Os resultados dos demais entes podem ser vistos na Tabela 1.

Tabela 1-Resultados do Índice Estadual de Governo Aberto – IEGA 2019

Posição	UF	IEGA	Faixa de aferição
1	Distrito Federal	0,7212	Média aderência
2	Santa Catarina	0,6254	Média aderência
3	Ceará	0,6151	Média aderência
4	Goiás	0,6063	Média aderência
5	São Paulo	0,6040	Média aderência
6	Mato Grosso Do Sul	0,5958	Média aderência
7	Rio Grande Do Sul	0,5908	Média aderência
8	Rondônia	0,5840	Média aderência
9	Espírito Santo	0,5799	Média aderência
10	Pernambuco	0,5687	Média aderência
11	Mato Grosso	0,5571	Média aderência
12	Paraná	0,5388	Média aderência
13	Minas Gerais	0,5290	Média aderência
14	Sergipe	0,5267	Média aderência
15	Piauí	0,5162	Média aderência
16	Rio De Janeiro	0,5140	Média aderência
17	Alagoas	0,5110	Média aderência
18	Amazonas	0,4880	Baixa aderência
19	Tocantins	0,4772	Baixa aderência
20	Amapá	0,4714	Baixa aderência
21	Maranhão	0,4672	Baixa aderência
22	Pará	0,4626	Baixa aderência
23	Paraíba	0,4527	Baixa aderência
24	Rio Grande Do Norte	0,4413	Baixa aderência
25	Bahia	0,4363	Baixa aderência
26	Acre	0,4281	Baixa aderência
27	Roraima	0,3997	Baixa aderência

Fonte: Elaborado pela autora

Em relação às dimensões do IEGA, a dimensão Transparência foi a que apresentou maior amplitude, com o melhor colocado, Distrito Federal, obtendo 0,9973 pontos e o último, Amapá, 0,2405. Em relação à dimensão *Accountability*, o melhor resultado foi obtido por Goiás, 0,5530 e o menor, por Roraima, 0,2663. Por sua vez, a dimensão Participação foi a que apresentou menor amplitude, com o melhor colocado, Rio Grande do Sul, apresentando 0,7153 pontos e o pior, Alagoas, 0,5539. Por fim, quanto à dimensão Tecnologia, o melhor colocado foi o Distrito Federal, com 0,7396 pontos e o último, Maranhão, com 0,2788. Apenas um estado da Região Nordeste, Ceará, figurou entre as dez primeiras posições da dimensão Tecnologia, enquanto a Região Norte não possuiu nenhum representante, sendo seu melhor colocado, na dimensão, o estado do Amapá, no 20º lugar, com 0,4811 pontos. Os resultados do IEGA e de suas dimensões, agrupados por Regiões, podem ser visualizados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2-Resultados do IEGA 2019, por dimensões e valor médio por Regiões

Região/Estado	Dimensões				IEGA
	Transparência	<i>Accountability</i>	Participação	Tecnologia	
Nordeste	0,5631	0,3851	0,6189	0,4485	0,5039
Ceará	0,9198	0,3260	0,6227	0,5920	0,6151
Pernambuco	0,6887	0,4050	0,6995	0,4817	0,5687
Sergipe	0,6045	0,4092	0,6354	0,4577	0,5267
Piauí	0,7383	0,3616	0,5901	0,3748	0,5162
Alagoas	0,6410	0,3614	0,5539	0,4877	0,5110
Maranhão	0,3727	0,5217	0,6957	0,2788	0,4672
Paraíba	0,3742	0,3838	0,5833	0,4695	0,4527
Rio Grande Do Norte	0,3849	0,3289	0,5699	0,4815	0,4413
Bahia	0,3438	0,3687	0,6198	0,4129	0,4363
Norte	0,4464	0,4418	0,6194	0,3844	0,4730
Rondônia	0,8583	0,4598	0,5727	0,4452	0,5840
Amazonas	0,3625	0,5240	0,6253	0,4402	0,4880
Tocantins	0,5028	0,3696	0,6362	0,4001	0,4772
Amapá	0,2405	0,5203	0,6437	0,4811	0,4714
Pará	0,3640	0,5441	0,6206	0,3217	0,4626
Acre	0,3843	0,4086	0,6166	0,3026	0,4281
Roraima	0,4121	0,2663	0,6206	0,2998	0,3997
Centro-Oeste	0,7691	0,4664	0,6531	0,5918	0,6201
Distrito Federal	0,9973	0,4337	0,7143	0,7396	0,7212
Goiás	0,7187	0,5530	0,6248	0,5287	0,6063
Mato Grosso Do Sul	0,6962	0,4157	0,6770	0,5942	0,5958
Mato Grosso	0,6640	0,4634	0,5964	0,5046	0,5571

Continuação da Tabela 2-Resultados do IEGA 2019, por dimensões e valor médio por Regiões

Sudeste	0,5801	0,3860	0,6594	0,6015	0,5568
São Paulo	0,6262	0,4504	0,6175	0,7221	0,6040
Espírito Santo	0,7288	0,3905	0,6682	0,5321	0,5799
Minas Gerais	0,5611	0,3468	0,6869	0,5214	0,5290
Rio De Janeiro	0,4044	0,3562	0,6650	0,6306	0,5140
Sul	0,6936	0,3877	0,6640	0,5946	0,5850
Santa Catarina	0,7709	0,4255	0,6795	0,6257	0,6254
Rio Grande Do Sul	0,7702	0,3065	0,7153	0,5711	0,5908
Paraná	0,5398	0,4312	0,5973	0,5870	0,5388

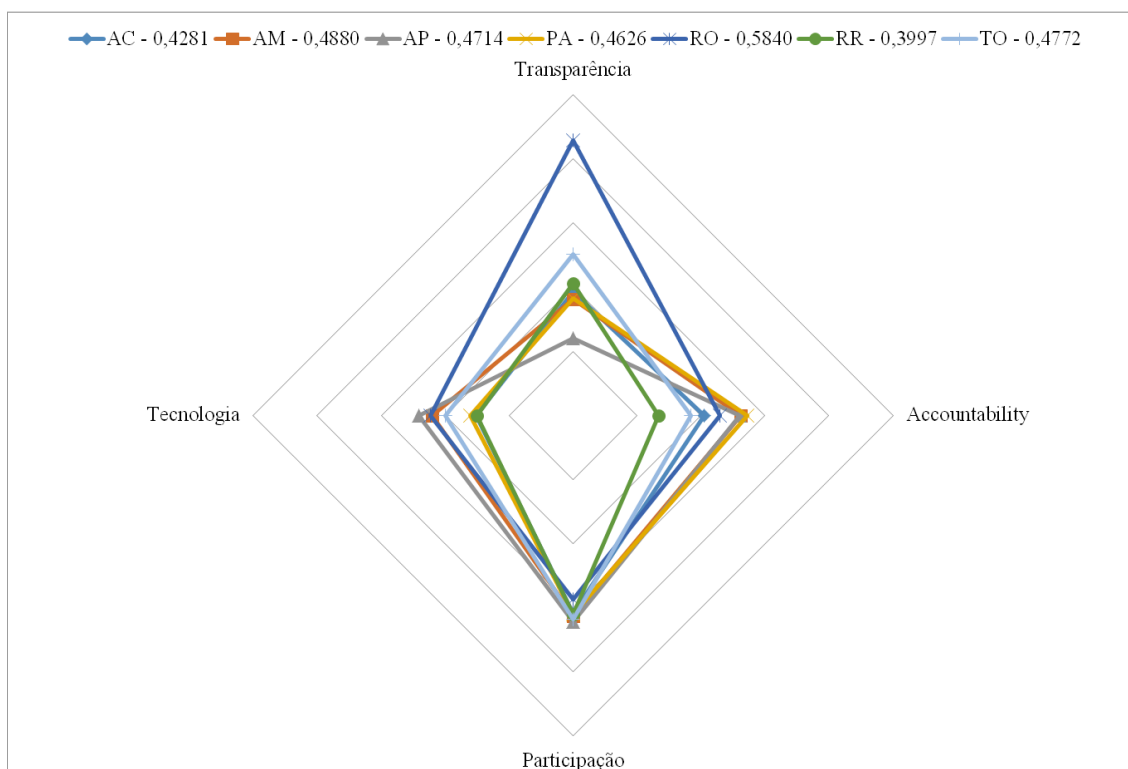
Fonte: Elaborado pela autora

Analisando-se os resultados regionais, nota-se que Rondônia foi o estado com melhor pontuação da Região Norte, ocupando o 8º lugar no *ranking* geral do IEGA, com 0,5840 pontos, o que representa “média aderência” aos princípios de governo aberto. Em contrapartida, todos os demais estados da Região apresentaram pontuação equivalente à “baixa aderência”, sendo as duas últimas posições do *ranking* geral ocupadas por estados nortistas: Roraima (27º; 0,3997) e Acre (26º; 0,4281).

Observando o Gráfico 1, fica claro que a pontuação final obtida por Rondônia foi fortemente impulsionada pela dimensão Transparência, na qual o estado obteve 0,8583 pontos, valor quase duas vezes maior que o resultado de Tocantins, 0,5028, segundo melhor colocado na Região nessa dimensão. Examinando o mesmo Gráfico, também se constata que a dimensão que possui menor variação, na Região Norte, é a de Participação, onde todos os estados orbitam a pontuação de 0,6 pontos.

Na dimensão *Accountability*, a melhor pontuação foi obtida pelo Pará, 0,5441, e a menor, 0,2663, por Roraima, 0,2663. Já na dimensão Tecnologia, todos os estados da Região apresentaram pontuações baixas. O maior valor, 0,4811, foi obtido pelo Amapá e o pior, 0,2998, por Roraima, o que indica a necessidade de maiores investimentos em infraestrutura (e acesso) de TIC na Região. Nesse ínterim, vale lembrar que para Sandoval-Almazán (2015), a redução de brechas digitais entre os governados, por meio, por exemplo, de intervenções em infraestrutura de telecomunicações, é fundamental para a transparência e, conseqüentemente, à abertura governamental.

Gráfico 1-Resultados do IEGA 2019, por dimensões, para a Região Norte



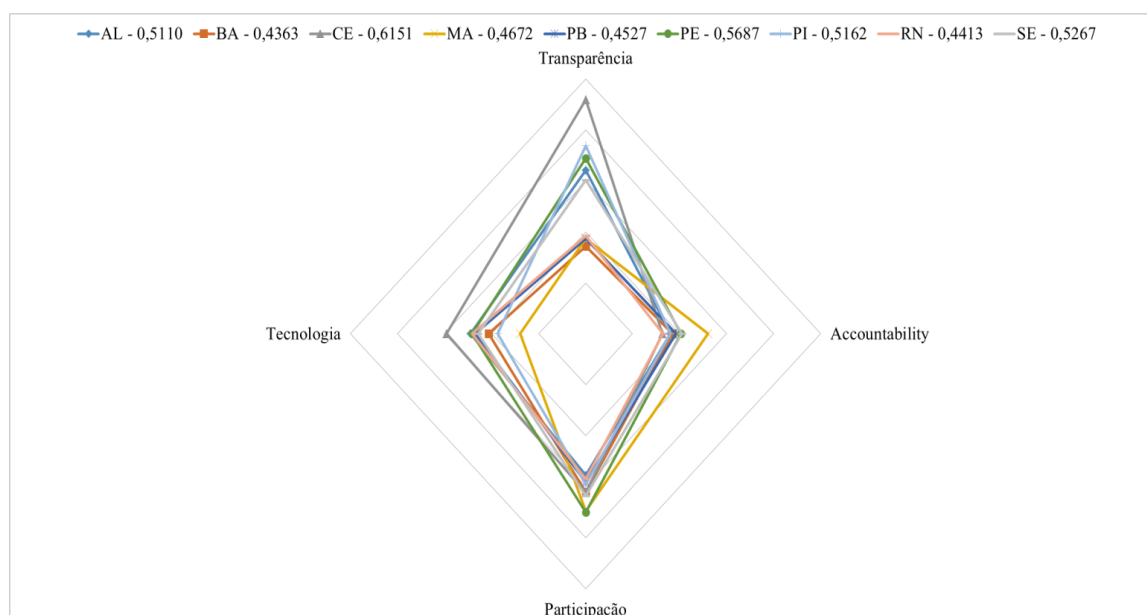
Fonte: Elaborado pela autora

Já na Região Nordeste, o estado com melhor pontuação no IEGA foi o Ceará, com 0,6151 pontos, ocupando a 3º posição no *ranking* geral. Outros quatro estados da Região apresentaram “média aderência”: Pernambuco (10º, 0,5687); Sergipe (14º lugar; 0,5267); Piauí (15º, 0,5162) e Alagoas (17º, 0,5110). Todos os demais, apresentaram resultados equivalentes à “baixa aderência”. Assim como no caso de Rondônia, a nota do Ceará foi significativamente influenciada pela dimensão Transparência (Gráfico 2), na qual o estado obteve 0,9198 pontos, valor quase três vezes maior que o da Bahia, estado nordestino com menor pontuação na dimensão.

Em termos regionais, o Ceará também apresentou maior nota na dimensão Tecnologia, 0,5920, valor duas vezes maior que o do Maranhão, estado com menor pontuação nessa dimensão na Região. Por outro lado, é válido ressaltar que apesar da melhor colocação geral na Região Nordeste, o estado do Ceará apresentou a pior nota na dimensão *Accountability*, 0,3260, entre os estados nordestinos. Ainda na Região Nordeste, chama a atenção o fato de o estado da Bahia ter obtido o pior IEGA entre os demais estados da Região, 0,4363, ocupando uma das últimas

posições do *ranking* geral. Foi também do estado a pior nota, na Região, para a dimensão Transparência (0,3438) e a terceira pior na dimensão Tecnologia (0,4129).

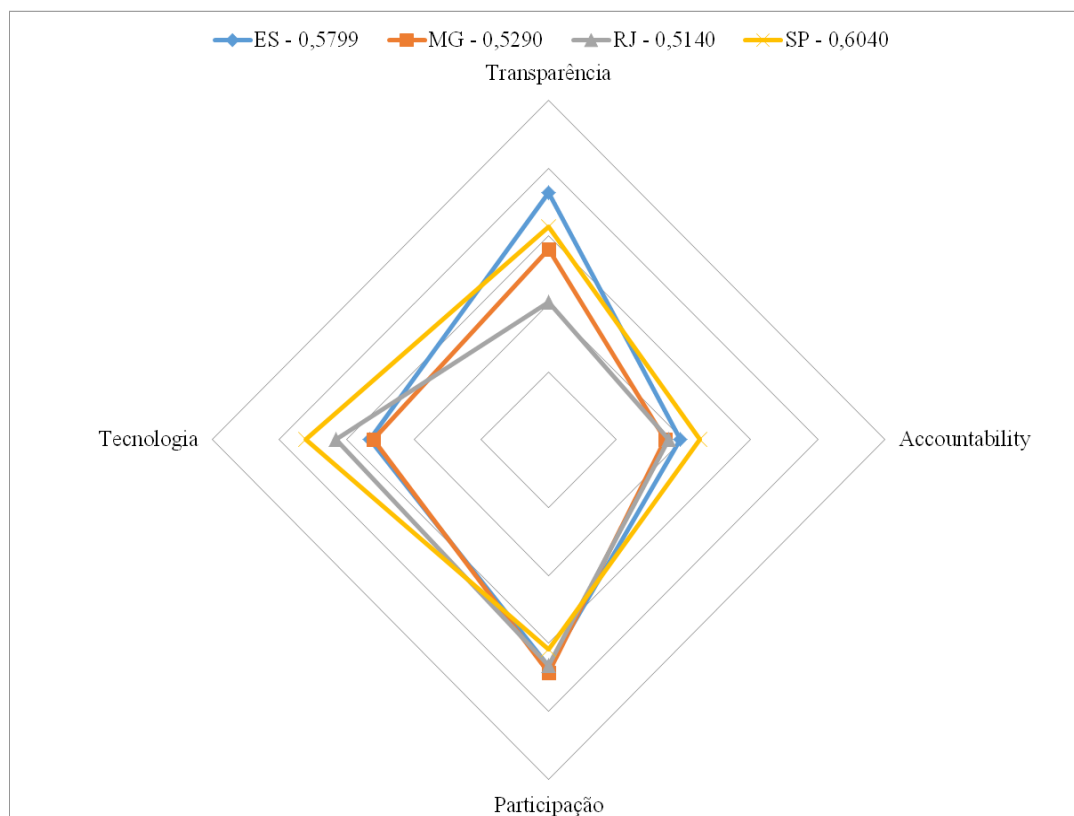
Gráfico 2-Resultados do IEGA 2019, por dimensões, para a Região Nordeste



Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, todos os estados da Região Sudeste apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto, sendo São Paulo, o estado com a melhor posição da Região (5º; 0,6040) e Rio de Janeiro, a pior, 16º, com pontuação 0,5140. O resultado de São Paulo foi significativamente influenciado pela dimensão Tecnologia (Gráfico 3), na qual o estado obteve 0,7220 pontos, a segunda melhor entre todas as unidades federativas. Por outro lado, na dimensão Participação, o estado obteve baixa pontuação, 0,6175, o pior resultado da Região Sudeste na dimensão. É válido mencionar que a baixa pontuação do estado do Rio de Janeiro se deveu, sobretudo, à baixa pontuação na dimensão Transparência (0,4043) e também na dimensão *Accountability* (0,3562). Em contrapartida, na dimensão Tecnologia, o estado fluminense foi o segundo melhor colocado na Região (0,6306). Cabe ainda destacar que na dimensão Participação, todos os estados da Região Sudeste obtiveram nota em torno de 0,66, sendo Minas Gerais o estado com melhor pontuação (0,6869).

Gráfico 3-Resultados do IEGA 2019, por dimensões, para a Região Sudeste



Fonte: Elaborado pela autora

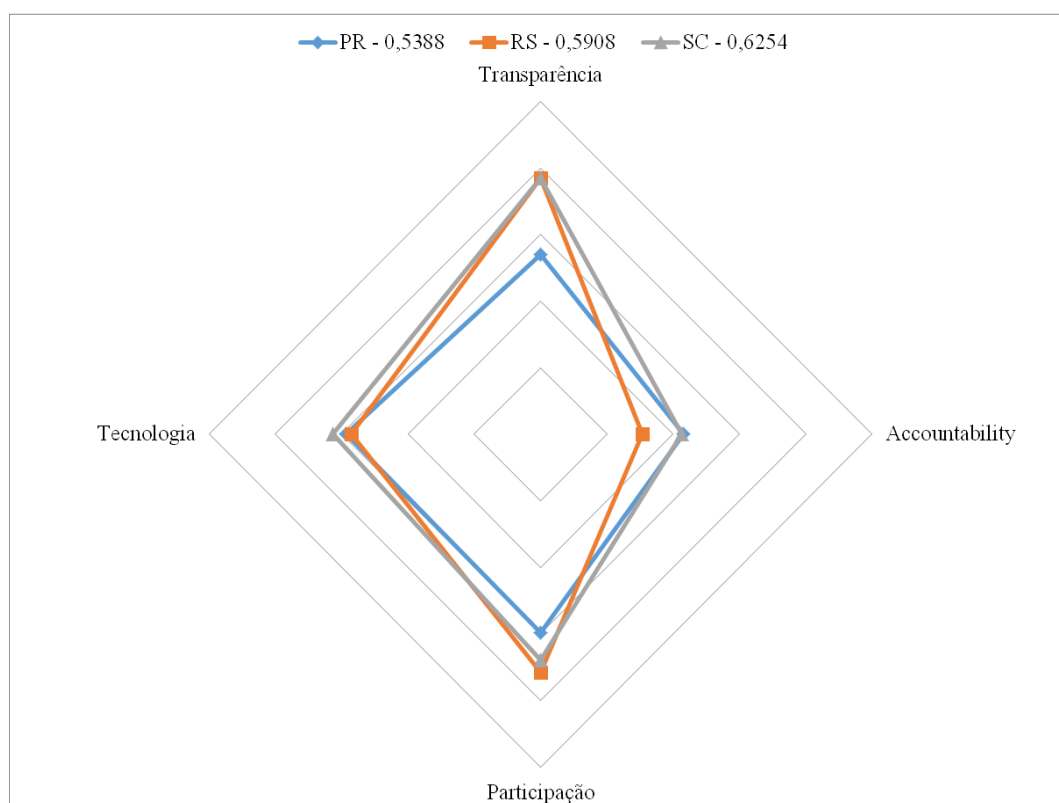
Semelhantemente à Região Sudeste, todos os estados da Região Sul apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto, ocupando as seguintes posições no *ranking* geral: 2 (Santa Catarina), 7 (Rio Grande do Sul) e 12 (Paraná). A composição desses resultados, por dimensões, pode ser melhor visualizada no Gráfico 4.

Percebe-se que o estado de Santa Catarina obteve as melhores notas, na Região, para as dimensões Transparência (0,7709) e Tecnologia (0,6257). Também se nota que o estado do Rio Grande do Sul foi o que obteve maior pontuação na dimensão Participação (0,7153) não só em sua Região, mas também entre todos os estados brasileiros. Por outro lado, o estado gaúcho obteve o segundo pior resultado na dimensão *Accountability* entre os demais entes, 0,3064.

Por sua vez, o estado do Paraná, terceiro colocado na Região Sul, com IEGA de 0,5388, apresentou a melhor pontuação, também na Região Sul, para a dimensão *Accountability*, 0,4312. Por sua vez, na dimensão Tecnologia, o estado apresentou 0,5870 pontos, segundo melhor resultado da Região. Por outro lado, na dimensão Participação, o estado paranaense

obteve a pior pontuação de sua Região e uma das dez piores, 0,5973, entre todos os demais estados do país.

Gráfico 4-Resultados do IEGA 2019, por dimensões, para a Região Sul



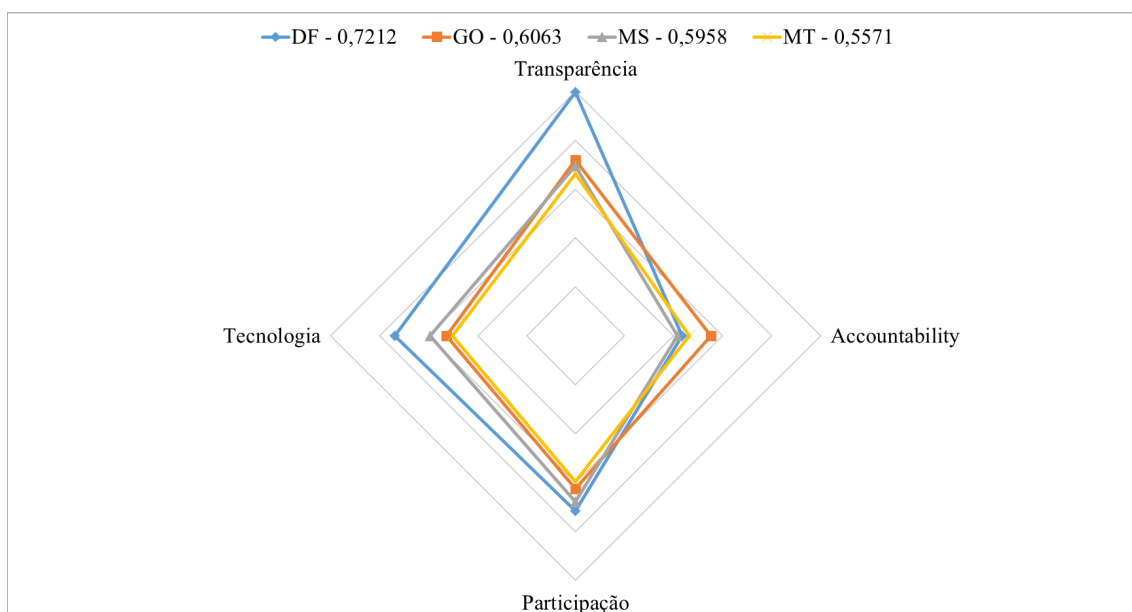
Fonte: Elaborado pela autora

Do mesmo modo que as Regiões Sul e Sudeste, todos os estados da Região Centro-Oeste apresentaram pontuação equivalente à “média aderência” aos princípios de governo aberto, com destaque para o Distrito Federal, ocupando o 1º lugar, com 0,7212 pontos e Goiás ocupando o 4º, com pontuação 0,6063.

Observa-se que o Distrito Federal obteve as maiores pontuações, entre todos os estados brasileiros, para as dimensões Transparência (0,9973) e Tecnologia (0,7396), e a segunda melhor para a dimensão Participação (0,7143). Por sua vez, o estado de Goiás foi o que apresentou melhor pontuação, também entre todos os estados brasileiros, para a dimensão *Accountability* (0,5530).

Já o estado do Mato Grosso, apresentou as duas melhores pontuações, na Região, para as dimensões Participação (0,6770) e Tecnologia (0,5942). Por seu turno, o estado do Mato Grosso foi o que apresentou menor IEGA na Região Centro-Oeste, 0,5571, obtendo também os piores resultados, na Região, para as dimensões Transparência (0,6640), Participação (0,5964) e Tecnologia (0,5046). Esses resultados podem ser melhor visualizados no Gráfico 5.

Gráfico 5-Resultados do IEGA 2019, por dimensões, para a Região Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pela autora

6.2. Análise dos resultados da dimensão Transparência

A dimensão Transparência, do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA), foi composta por dois indicadores: a nota obtida pelo estado na Escala Brasil Transparente (EBT) e a nota obtida pelo Tribunal de Justiça do estado no *ranking* de transparência do Poder Judiciário. Cabe esclarecer que a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), de avaliação de transparência pública de governos estaduais e municipais. Suas três primeiras versões enfocaram-se na transparência passiva, mediante a análise do atendimento a pedidos reais de acesso à informação. A partir de sua 4ª edição, ocorrida em 2018, a EBT foi renomeada para “EBT – Avaliação 360º” e passou a contemplar a avaliação de dois blocos: transparência passiva e transparência ativa. Cada bloco corresponde a 50% da nota da avaliação, sendo que os itens avaliados em cada bloco são escalonados, visando verificar se o critério foi atendido integralmente, parcialmente ou não atendido. CGU (2018b) adverte que as notas obtidas na EBT de 2018 não podem ser comparadas às das edições anteriores, devido a essa alteração de métricas.

Em relação à questão conceitual, CGU (2018b) explica que transparência passiva é a disponibilização de informações mediante o atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Um exemplo é o atendimento a pedidos de acesso à informação (CGU, 2018b). Na “EBT – Avaliação 360º”, os critérios para avaliação da transparência passiva foram: i) divulgação do Serviço de Atendimento ao Cidadão físico (atendimento presencial); ii) existência de ferramenta eletrônica para envio de pedidos de acesso à informação pela internet; iii) inexistência de ponto que dificultem ou inviabilizem pedidos de acesso à informação (e.g.: solicitação de envio de documentos pessoais para cadastro ou uso de *captcha* em outro idioma); iv) possibilidade de acompanhamento do pedido; v) respostas no prazo legal; vi) respostas em conformidade com o solicitado; vii) indicação da possibilidade de recursos. Para avaliar os três últimos itens, foram enviados, por especialistas da CGU, não identificados como tais, três pedidos de acesso à informação para cada ente avaliado. O objeto dos pedidos foi pré-definido e o mesmo direcionado a cada município e/ou estado (CGU, 2018b).

Já quanto à transparência ativa, CGU (2018b) a define como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa) pelo ente público. Um exemplo é a divulgação de informações na internet. Por isso, especialistas da CGU a avaliaram mediante a análise dos sites dos entes federados e de seus portais de transparência. Os critérios avaliados foram: i)

existência de site oficial, ii) informações sobre estrutura organizacional e unidades; iii) existência de Portal da Transparência; iv) informações sobre receitas e despesas; v) informações sobre licitações e contratos; vi) possibilidade de acompanhamento de obras públicas; vii) informações sobre diárias; viii) informações sobre servidores públicos; ix) LAI: divulgação da regulamentação e relatório estatístico de atendimento; x) dados abertos: existência de catálogo ou inventário das bases de dados existentes (CGU, 2018b).

CGU (2018b) aponta que todas as unidades avaliadas recebem uma nota entre 0 e 10 pontos, o que permitiu a geração de um *ranking*. No caso dos estados brasileiros e do Distrito Federal, objetos do presente trabalho, 85% dos entes tiveram uma nota acima de 7, sendo o estado do Mato Grosso do Sul o melhor colocado, com nota 9,64 e o estado do Amapá, o pior, com nota 5,99 (CGU, 2018b). No critério transparência passiva, todas os estados disponibilizam ferramenta eletrônica que possibilita pedidos de acesso à informação, mas apenas 23 (85,2%) não fazem exigências que dificultam ou impossibilitam esse acesso. Já no critério transparência ativa, os 27 entes avaliados possuem portal de transparência ou seção similar em seus endereços eletrônicos. Do total, 25 (92,6%) publicam informações sobre despesas; 27 (100%) disponibilizam mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre licitações, mas somente 21 (77,8%) disponibilizam consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas; 17 (63%) disponibilizam o conteúdo integral ou extrato dos contratos; 12 (44,4%) possibilitam a consulta para o acompanhamento de obras públicas; apenas no estado da Bahia não foi localizada a possibilidade de consulta a informações sobre servidores públicos; 24 (88,9%) publicam informações sobre diárias; e apenas o estado do Amapá não divulga a regulamentação da LAI em local de fácil acesso (CGU, 2018b).

Semelhantemente ao “EBT – Avaliação 360º”, o *ranking* de transparência do Poder Judiciário avalia tanto a transparência ativa quanto a transparência passiva dos órgãos do Poder Judiciário. O *ranking* foi instituído em 2018, pela Resolução CNJ nº 260/2018, de 11 de setembro de 2018, e é construído mediante a análise das respostas de questionários enviados aos órgãos do Poder Judiciário (CNJ, 2018b). Nos questionários foram abordados temas como: existência de sites institucionais e portais da transparência; divulgação de informações sobre receitas e despesas; divulgação sobre licitações e contratos; divulgação relacionada à gestão de pessoas; divulgação de relatórios estatísticos; divulgação de auditorias e prestação de contas; existência de canais para solicitação de informação ao cidadão; transmissão ao vivo de sessões; divulgação de ações, produtos e decisões em redes sociais. A cada um dos critérios foi atribuído um valor, totalizando

um total de 167 pontos distribuídos. A nota final do *ranking* é o percentual obtido pela divisão do nº de pontos obtidos pelo ente e o valor total de pontos distribuídos (CNJ, 2018b).

Em 2018, os cinco primeiros colocados no *ranking* foram o Tribunal Regional Eleitoral do Pará (89,05% de cumprimento dos critérios auferidos), seguido pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (87,59%), Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe (84,67%), Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (82,24%) e Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (80,41%) (CNJ, 2018a). Para este trabalho, foram consideradas apenas as notas dos Tribunais de Justiça, que são organizados por cada um dos Estados, conforme o art. 125 da Constituição Federal de 1988. A competência desses tribunais é definida pela Constituição de cada unidade da federação, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do próprio Tribunal de Justiça (PAULO e ALEXANDRINO, 2017). Como visto, no *ranking* de 2018, a maior nota, entre os tribunais de justiça foi obtida pelo TJDF, 82,24%. Já a pior nota foi obtida pelo TJRN, 30,26%. Vale destacar que a organização do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), diferentemente dos demais, é de competência da União. Segundo TJDFT (2012), o TJDFT é um órgão federal com jurisdição local, por isso, sua comparação com os demais Tribunais Estaduais não é correta. No entanto, para este trabalho, optou-se por equipará-lo, para que o valor final do IEGA, para o Distrito Federal, não fosse prejudicado.

Feitos esses esclarecimentos, observa-se que o sub-índice obtido para a dimensão Transparência, resultado da média entre os valores padronizados das notas obtida pelos estados na Escala Brasil Transparente (EBT) e as notas obtida pelos Tribunais de Justiça dos estados no *ranking* de transparência do Poder Judiciário apresentou significativa amplitude, com o melhor colocado, Distrito Federal, obtendo 0,9973 pontos, e o pior, Amapá, 0,2405, conforme Tabela 3. Ademais, apenas os estados do Distrito Federal, Ceará, Rondônia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentaram pontuação acima de 0,75, enquanto apenas o estado do Amapá apresentou nota inferior a 0,25, o que indica que há muito a se evoluir em termos de transparência no país. Interessante notar que há pelo menos um representante de cada Região do Brasil entre os dez estados com maiores pontuações na dimensão, com destaque para a Região Centro-Oeste, que possui três representantes: nas colocações 1 (Distrito Federal), 8 (Goiás) e 9 (Mato Grosso do Sul). Entre os dez últimos colocados, há predominância de estados da Região Norte.

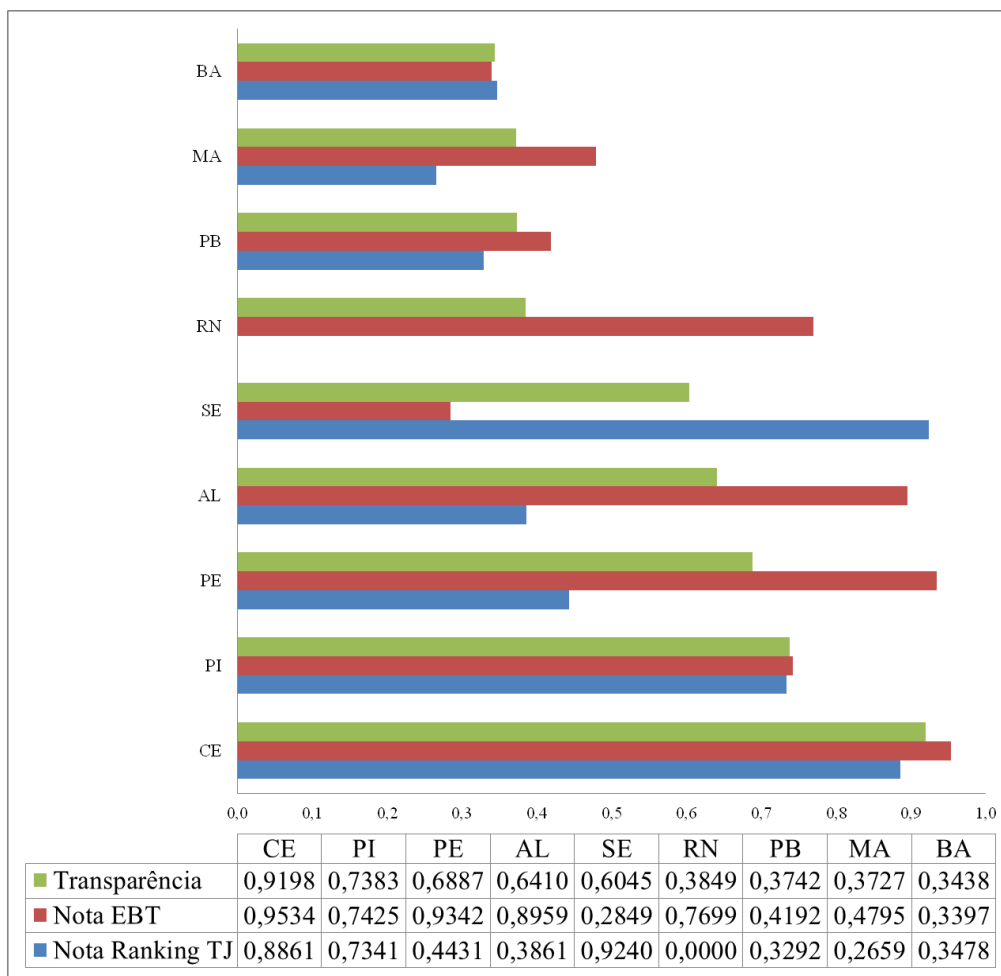
Tabela 3-Resultados do Sub-índice 2019 da dimensão Transparência do IEGA

Posição	UF	Sub-índice de Transparência
1	Distrito Federal	0,9973
2	Ceará	0,9198
3	Rondônia	0,8583
4	Santa Catarina	0,7709
5	Rio Grande Do Sul	0,7702
6	Piauí	0,7383
7	Espírito Santo	0,7288
8	Goiás	0,7187
9	Mato Grosso Do Sul	0,6962
10	Pernambuco	0,6887
11	Mato Grosso	0,6640
12	Alagoas	0,6410
13	São Paulo	0,6262
14	Sergipe	0,6045
15	Minas Gerais	0,5611
16	Paraná	0,5398
17	Tocantins	0,5028
18	Roraima	0,4121
19	Rio De Janeiro	0,4044
20	Rio Grande Do Norte	0,3849
21	Acre	0,3843
22	Paraíba	0,3742
23	Maranhão	0,3727
24	Pará	0,3640
25	Amazonas	0,3625
26	Bahia	0,3438
27	Amapá	0,2405

Fonte: Elaborado pela autora

Especificamente quanto à Região Nordeste, percebe-se grande amplitude dos resultados entre seus estados (Gráfico 6). A pontuação do Ceará, na dimensão Transparência, é quase três vezes superior ao do estado da Bahia, último colocado da Região. Também chama a atenção a situação dos estados de Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do Norte, que apresentaram boas notas no EBT, mas baixos resultados no *ranking* do Poder Judiciário, com o estado do Rio Grande do Norte obtendo a pior nota entre todos os Tribunais Estaduais de Justiça do país.

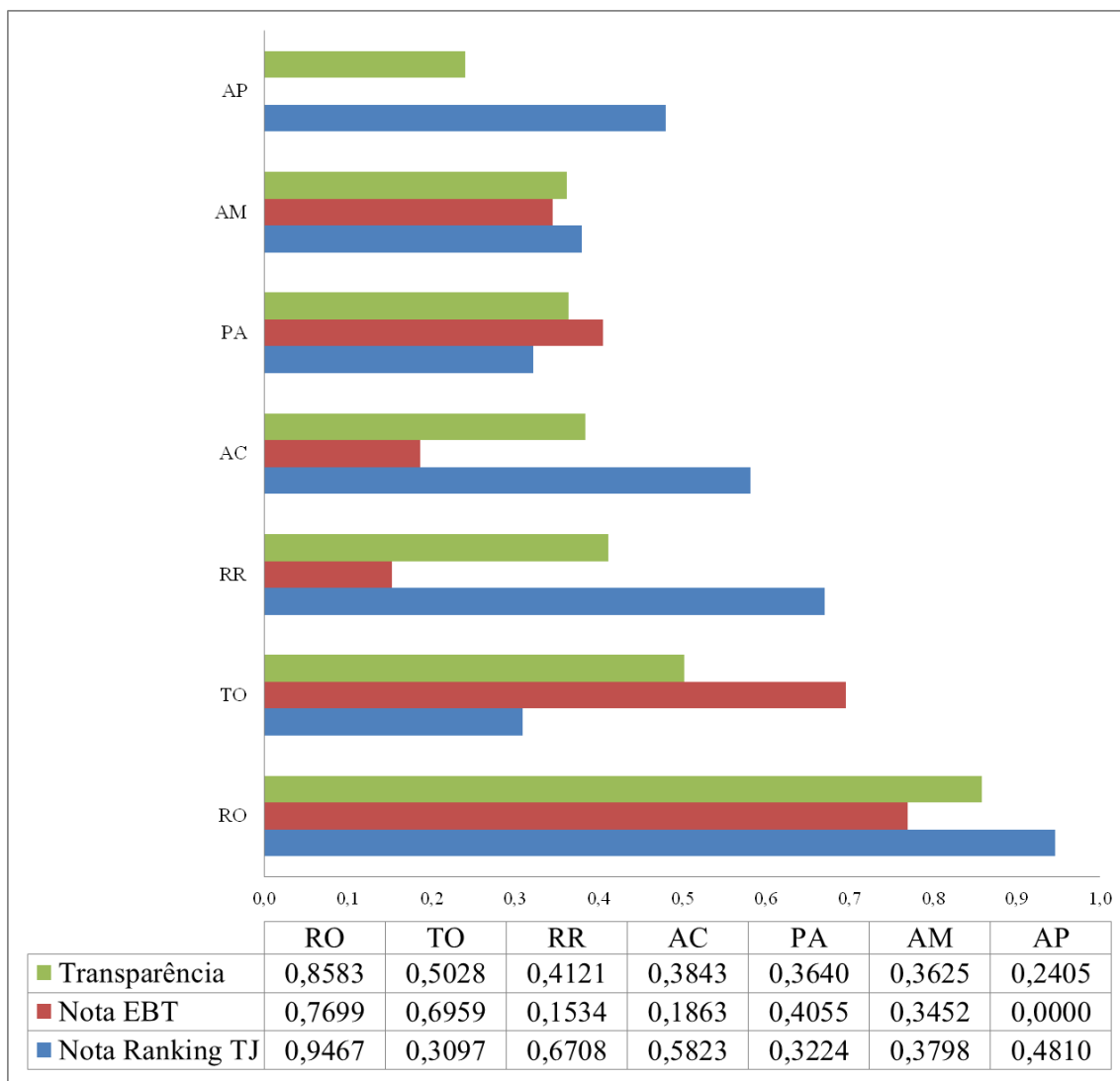
Gráfico 6-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Transparência do IEGA para a Região Nordeste



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à Região Norte, também foi significativa a amplitude dos resultados entre os seus estados (Gráfico 7). A pontuação de Rondônia, melhor colocado da Região, foi cerca de 3,6 vezes maior que a do estado do Amapá, pior colocado. Aqui, cabe ressaltar que Rondônia foi o único estado nortista que figurou entre os dez primeiros na dimensão Transparência, entre todos os estados brasileiros. Cabe destacar que o estado do Amapá, além de obter a pior pontuação nessa dimensão, na Região e no país, foi o que obteve pior pontuação no EBT, entre todos os estados brasileiros.

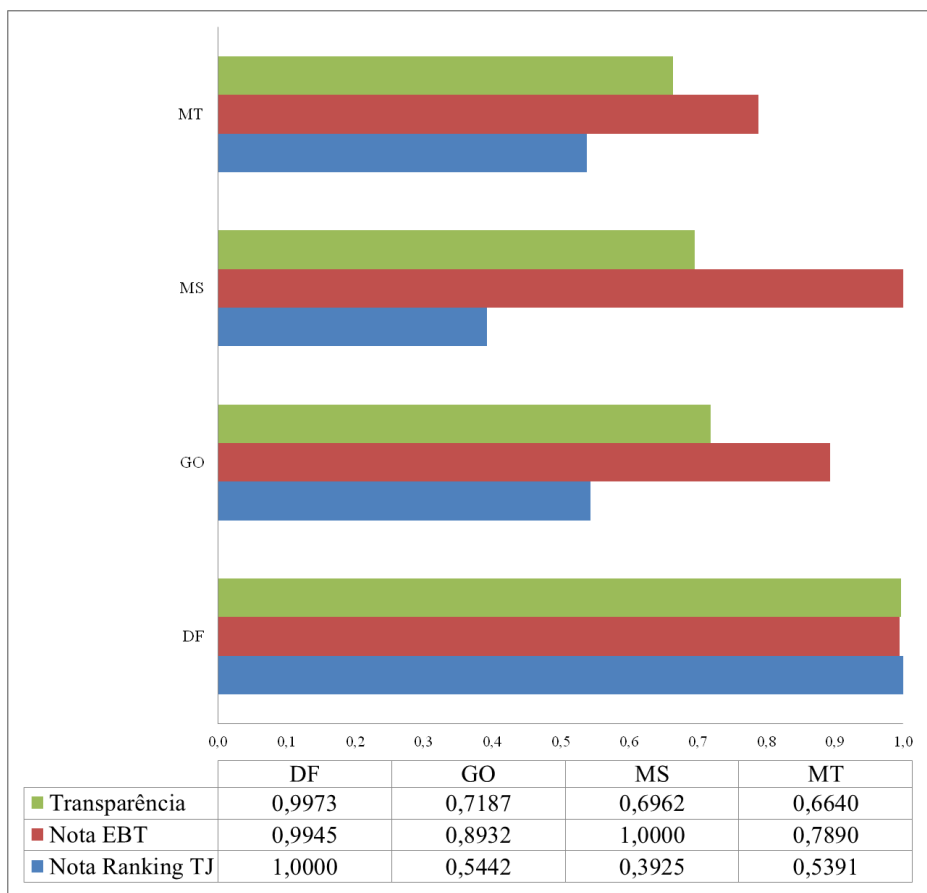
Gráfico 7-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Transparência do IEGA para a Região Norte



Fonte: Elaborado pela autora

Já na Região Centro-Oeste, a amplitude entre o melhor (Distrito Federal) e o pior (Mato Grosso) colocado foi de 1,5 vezes. Foi da região a melhor nota, entre todas as unidades federativas, no *ranking* de transparência do Poder Judiciário (Distrito Federal) e a melhor nota na EBT (Mato Grosso do Sul). Interessante notar que os estados da Região Centro-Oeste apresentaram, em média, resultados semelhantes na dimensão Transparência, com alguma exceção do Distrito Federal (Gráfico 8).

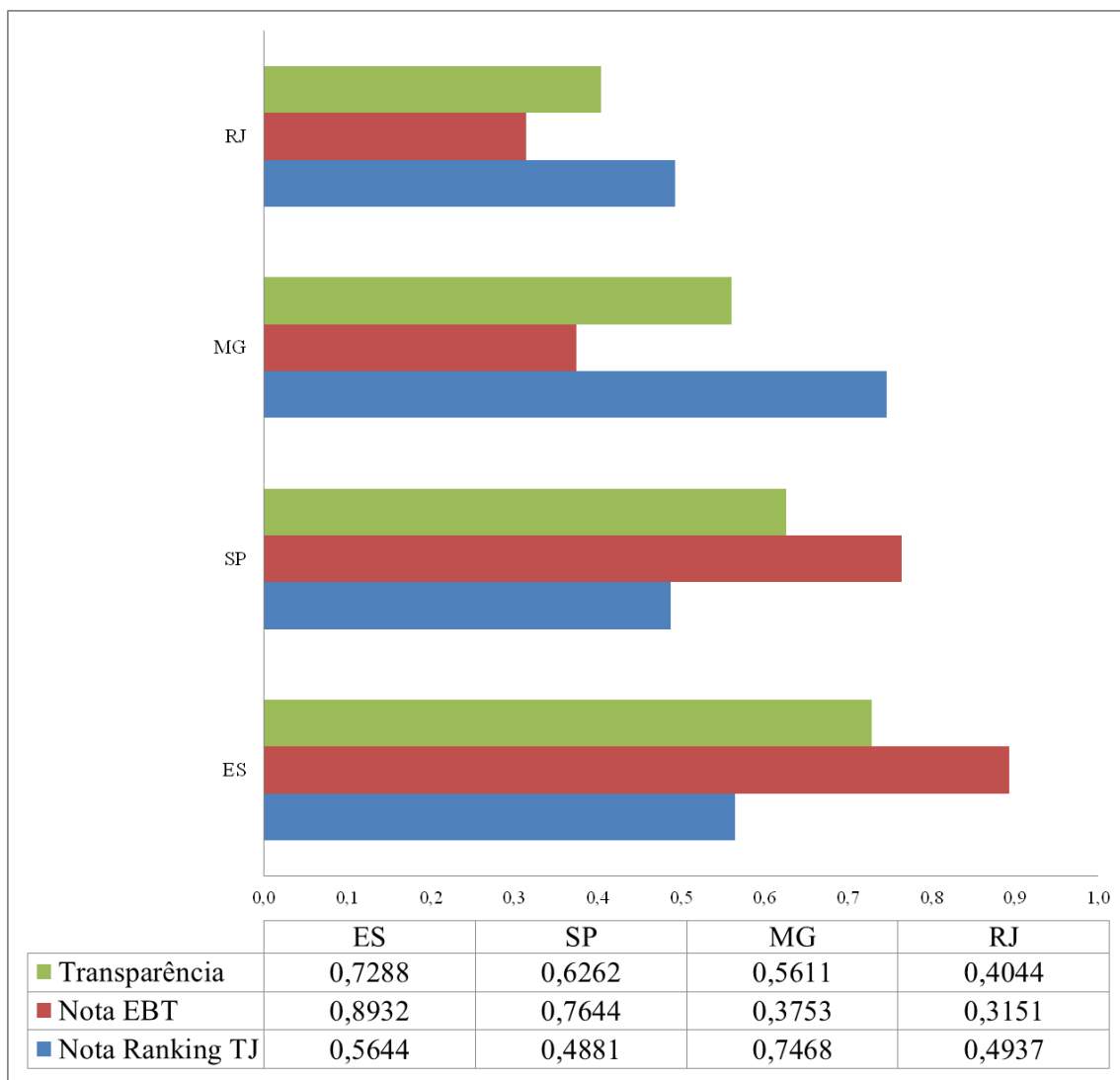
Gráfico 8-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Transparência do IEGA para a Região Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pela autora

Na Região Sudeste, a amplitude dos resultados entre os seus estados foi de 1,8 vezes, com o estado do Espírito Santo apresentando o melhor resultado, 0,7288 e o estado do Rio de Janeiro, o pior: 0,4044. Espírito Santo foi o único estado da região que figurou entre os dez primeiros colocados, entre os demais estados brasileiros, na dimensão Transparência. Por outro lado, o estado do Rio de Janeiro figurou entre os dez últimos. Interessante notar que enquanto Espírito Santo e São Paulo obtiveram melhores resultados na nota do EBT, na composição de seus sub-índices, Rio de Janeiro e Minas Gerais possuíram melhores resultados no *ranking* de transparência do Poder Judiciário (Gráfico 9).

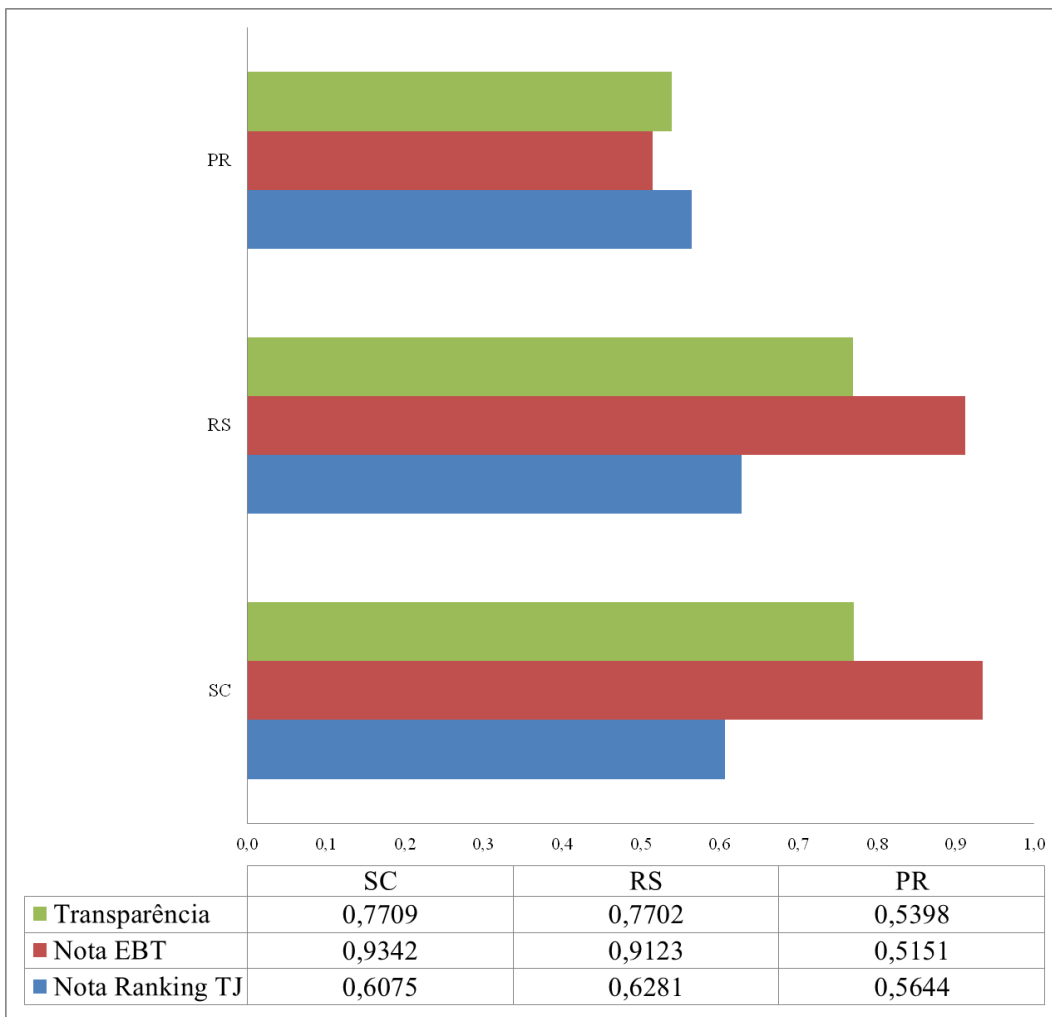
Gráfico 9-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Transparência do IEGA para a Região Sudeste



Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, em relação à Região Sul, a amplitude entre os resultados do primeiro colocado (Santa Catarina) e o último (Paraná), na Região, foi de 1,4 vezes. Santa Catarina e Rio Grande do Sul figuraram entre os cinco primeiros colocados, entre todos os estados brasileiros, na dimensão Transparência, com nota superior a 0,75, o que indica alta aderência a esse princípio. Por outro lado, o estado do Paraná obteve 0,5398 pontos, figurando na 16ª posição, entre todos os estados brasileiros. Interessante mencionar que as notas da EBT, acima de 0,9, obtidas por Santa Catarina e Rio Grande do Sul, foram as que mais impactaram positivamente os resultados desses estados na dimensão (Gráfico 10).

Gráfico 10-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Transparência do IEGA para a Região Sul



Fonte: Elaborado pela autora

6.3. Análise dos resultados da dimensão *Accountability*

A dimensão *Accountability*, do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA), foi composta por 13 indicadores e os resultados obtidos demonstram que nenhum estado é altamente aderente a esse princípio. O melhor resultado, 0,5530, foi obtido por Goiás e o pior, por Roraima, 0,2663. Entre os dez primeiros colocados, há representantes de todas as Regiões, com destaque para a Região Norte, com quatro estados representados: Pará, Amazonas, Amapá e Rondônia, conforme Tabela 4.

Tabela 4-Resultados do Sub-índice 2019 da dimensão *Accountability* do IEGA

Posição	Estado	Sub-índice de <i>Accountability</i>
1	Goiás	0,5530
2	Pará	0,5441
3	Amazonas	0,5240
4	Maranhão	0,5217
5	Amapá	0,5203
6	Mato Grosso	0,4634
7	Rondônia	0,4598
8	São Paulo	0,4504
9	Distrito Federal	0,4337
10	Paraná	0,4312
11	Santa Catarina	0,4255
12	Mato Grosso Do Sul	0,4157
13	Sergipe	0,4092
14	Acre	0,4086
15	Pernambuco	0,4050
16	Espírito Santo	0,3905
17	Paraíba	0,3838
18	Tocantins	0,3696
19	Bahia	0,3687
20	Piauí	0,3616
21	Alagoas	0,3614
22	Rio De Janeiro	0,3562
23	Minas Gerais	0,3468
24	Rio Grande Do Norte	0,3289
25	Ceará	0,3260
26	Rio Grande Do Sul	0,3065
27	Roraima	0,2663

Fonte: Elaborado pela autora

Cabe reiterar que entre os indicadores que compõem dimensão *Accountability* estão dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), realizada em 2018, sobre a composição do pessoal ocupante de cargos públicos na administração direta dos estados. Vale lembrar que a ESTADIC é elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e abarca informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais, tendo como unidade de investigação o governo do estado, por meio dos diversos setores que o compõem (IBGE, 2019).

De acordo com IBGE (2019), do ponto de vista da composição do pessoal, por vínculo empregatício, ocupante dos cargos públicos na administração direta estadual, os estatutários

eram maioria em todas as unidades da federação, estando as maiores proporções nos estados de Minas Gerais (97,0%), Rio de Janeiro (94,7%) e Rio Grande do Norte (94,2%), enquanto as menores, em Mato Grosso (60,8%), Tocantins (58,9%) e Espírito Santo (57,8%). Roraima apresentou a maior proporção de somente comissionados (13,1%), enquanto Tocantins (0,2%), a menor. Recordando que para Abrucio e Loureiro (2014), o acesso prioritário de funcionários públicos por concurso público é um dos instrumentos de *accountability*. Por outro lado, a livre indicação de agentes pelo poder público abre espaço para formas mais comuns de clientelismo (IBGE, 2019).

Em relação à escolaridade das pessoas ocupadas na administração estadual e distrital, os estados de Alagoas (18,24%), Amazonas (14,77%) e Tocantins (10,81%) apresentaram as maiores proporções de pessoal sem instrução, isto é, que não frequentaram a escola ou, se frequentaram, não concluíram nem a 1ª série do ensino fundamental. Isso é preocupante, uma vez que a eficácia e eficiência dos resultados de serviços públicos e de atos administrativos perpassam pelo preparo dos servidores (ABUCIO e LOUREIRO, 2004; PAGÉS, 2015; ROCHA, 2015).

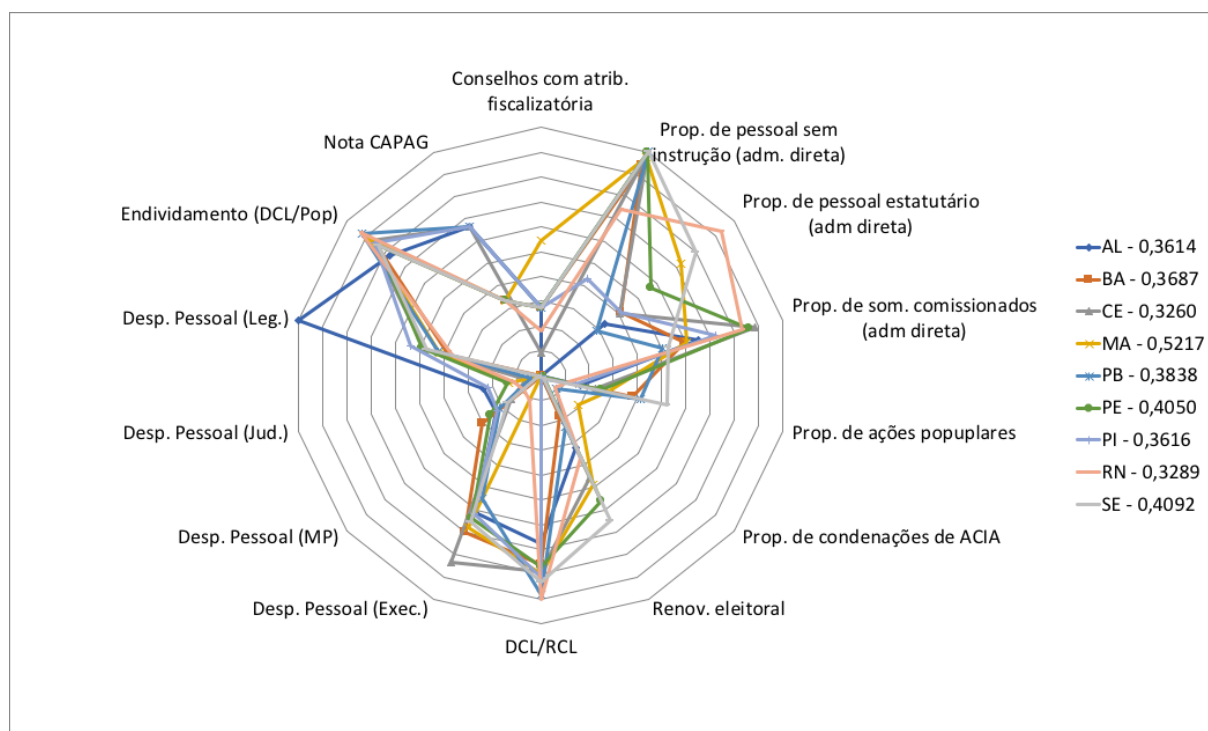
Outro dado extraído da ESTADIC, que compõe a dimensão *Accountability*, é a existência de atribuição fiscalizatória nos Conselhos Estaduais. Para Abrucio e Loureiro (2004), a existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle social sobre o poder público constitui condição essencial para a *accountability*. IBGE (2018) explica que a atribuição de fiscalização é aquela responsável por fiscalizar a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos. Nesse sentido, os resultados da ESTADIC 2017 demonstram que, dos Conselhos avaliados, poucos possuem essa atribuição no país: 11 Conselhos Estaduais de Habitação; dois Conselhos Estaduais de Transporte; três Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e quatro Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Apenas o estado do Amazonas possui três, dos quatro Conselhos abordados pela ESTADIC 2017, com a atribuição de fiscalização: Conselho Estadual de Habitação, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Conselho Estadual de Meio Ambiente. Os estados de Maranhão e Goiás apresentam dois Conselhos com essa atribuição, o de Habitação e o de Desenvolvimento Rural, no caso maranhense e o de Habitação e o de Meio Ambiente, no caso goiano (IBGE, 2018).

A ESTADIC 2018 demonstrou cenário similar: apenas 11 Conselhos Estaduais de Educação; quatro Conselhos Estaduais de Preservação do Patrimônio e quatro Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar, em todo o Brasil, possuem atribuição de fiscalização. A proporção é um

pouco melhor nos casos dos Conselhos Estaduais de Cultura, Saúde e Alimentação Escolar, onde, respectivamente, 17, 20 e 21 conselhos apresentam essa atribuição (IBGE, 2019).

Quanto às demais variáveis da dimensão *Accountability*, os resultados, agrupados por Regiões, podem ser visualizados nos gráficos 11, 12, 13, 14 e 15. Especialmente quanto a Região Nordeste, as variáveis que apresentaram valores próximos a 1 (um), em quase todos os estados, foram Endividamento, Despesa de pessoal do Poder Legislativo e Proporção de pessoal sem instrução na administração direta, conforme Gráfico 11. Não obstante, quanto a essa última variável, Alagoas obteve pior resultado de todo o Brasil. Em termos não padronizados, 18,25% dos cargos públicos da administração direta alagoana são ocupados por pessoal sem instrução. Outro destaque negativo da Região é em relação ao indicador Renovação eleitoral, no qual o estado do Piauí apresentou pior pontuação entre todos os estados brasileiros. Em termos não padronizados, 72,09% das vagas do último pleito foram ocupadas por candidatos reeleitos. O valor é considerado negativo, uma vez que a alternância de poder contribui para a moralização e consolidação da democracia.

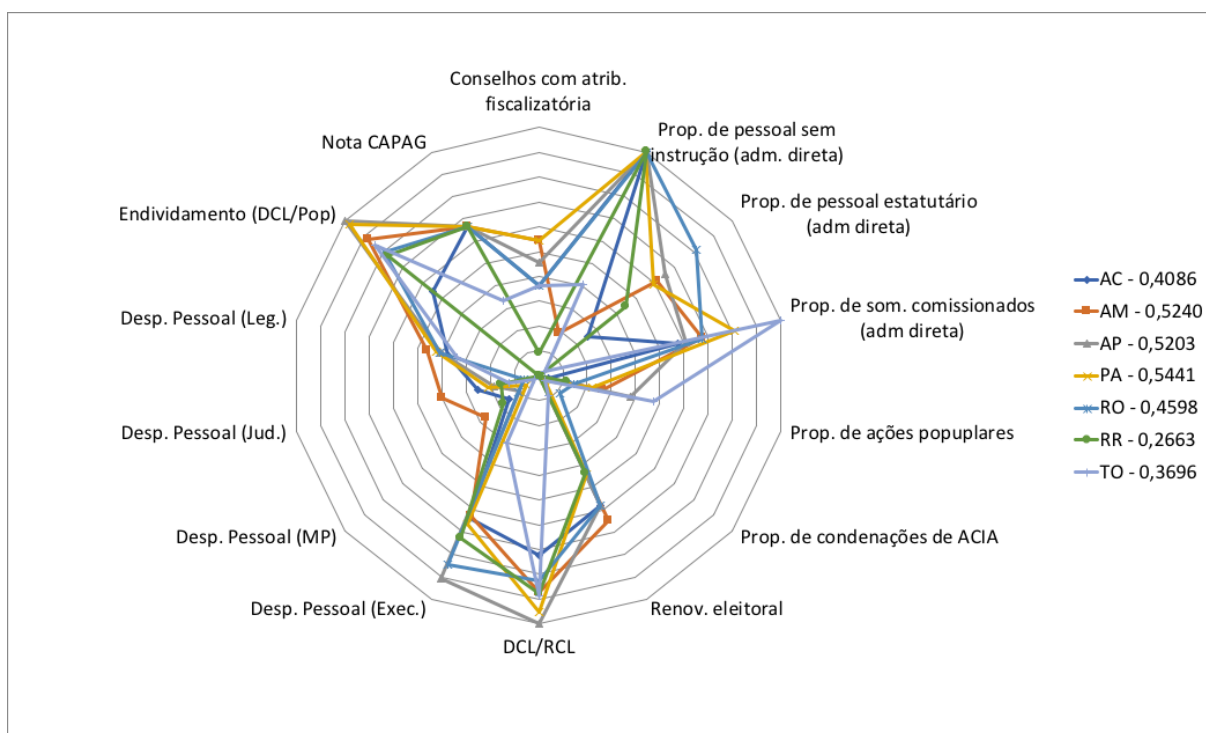
Gráfico 11-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão *Accountability* do IEGA para a Região Nordeste



Fonte: Elaborado pela autora

Na Região Norte, assim como na Região Nordeste, as variáveis em que a maioria dos estados se destacaram, foram Endividamento, Percentual de Dívida consolidada líquida em relação à Receita consolidada líquida e Proporção de pessoal sem instrução na administração direta, conforme Gráfico 12. Por outro lado, quanto à variável Proporção de pessoal somente comissionado, o estado de Roraima foi o que apresentou pior desempenho entre todos os estados brasileiros. Em termos não padronizados, 13,15% dos cargos públicos da administração direta roraimense são ocupados por pessoal somente comissionado, isto é, que não passaram pela aprovação em concurso público. Vale mencionar que também foi baixa a pontuação, entre os estados da Região, para as variáveis: Propositura de ações populares e Proporção de condenações por Ação Civil de Improbidade Administrativa, mecanismos reconhecidos de *accountability* no cenário brasileiro.

Gráfico 12- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão *Accountability* do IEGA para a Região Norte



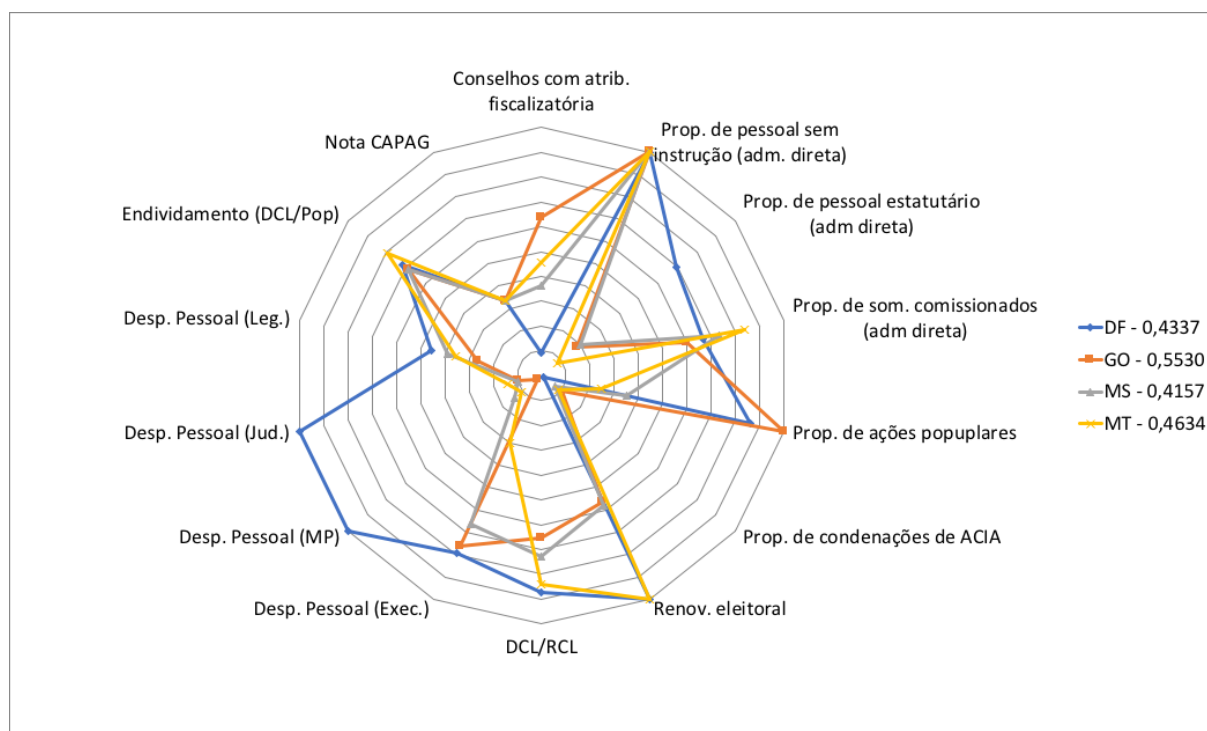
Fonte: Elaborado pela autora

Diferentemente das Regiões Norte e Nordeste, a Região Centro-Oeste (Gráfico 13) se destacou na variável Propositura de ações populares, com Goiás alcançando o maior resultado entre os estados brasileiros. Cerca de 7% de todas as Ações Populares impetrada, em 2018, em Tribunais

de Justiça Estaduais, ocorreram no estado goiano. Cabe reiterar que a propositura de ação popular é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, que garante ao cidadão o direito de propor ação visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico. Desse modo, o Poder Público tem a oportunidade de prestar contas, recebendo punição nos casos de comprovada lesão ao interesse público.

Outra conclusão obtida para a Região Centro-Oestes é a de que o Distrito Federal obteve destoante posição (para melhor) de seus pares nas variáveis Despesas de Pessoal do Poder Judiciário e do Ministério Público, provavelmente devido à organização desses institutos, diferentemente dos demais, ser de competência da União. Também chama a atenção as pontuações dos estados de Mato Grosso e Distrito Federal no indicador Renovação eleitoral, as maiores entre todos os estados brasileiros. Em valores não padronizados, ambos os estados reelegeram 31,43% dos candidatos a deputado distrital, deputado estadual, deputado federal, governador e senador do último pleito, em 2018.

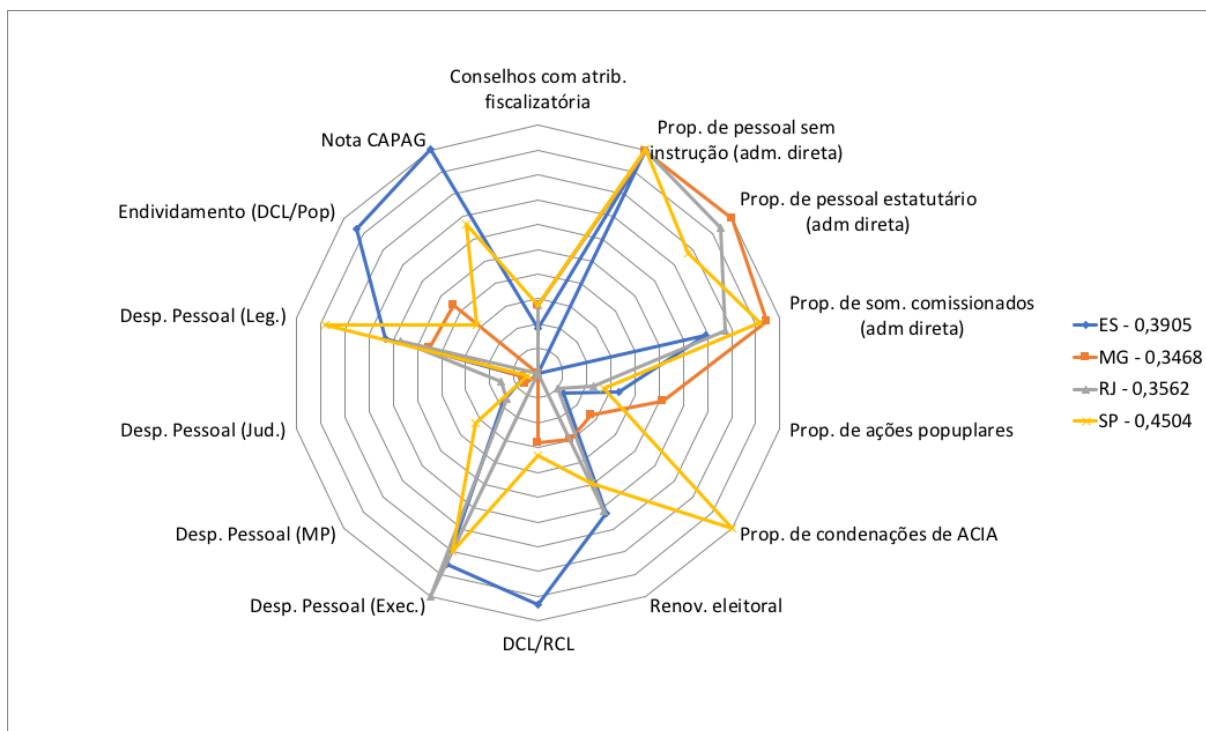
Gráfico 13- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão *Accountability* do IEGA para a Região Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, a Região Sudeste (Gráfico 14) também apresentou alguns destaques. O estado de São Paulo foi o que liderou a variável Proporção de condenações por Ação Civil de Improbidade Administrativa. Foram 689 condenações em 2018, o que representou 33,27% de todas as condenações por ACIA entre todos os demais Tribunais de Justiça Estaduais. Por sua vez, o estado do Espírito Santo obteve o melhor resultado, entre todos os estados brasileiros, na variável Capacidade de Pagamento (CPAG). Em contrapartida, Minas Gerais obteve um dos piores. É importante esclarecer que o indicador CAPAG foi estabelecido pela Portaria nº 501/2017, do Ministério da Fazenda, e é tomado como base para a contratação de novos empréstimos com garantia da União. O indicador é composto por três medidas – endividamento, poupança corrente e índice de liquidez – que permitem um diagnóstico da saúde fiscal do estado ou município (TESOURO NACIONAL, 2019).

Gráfico 14- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão *Accountability* do IEGA para a Região Sudeste

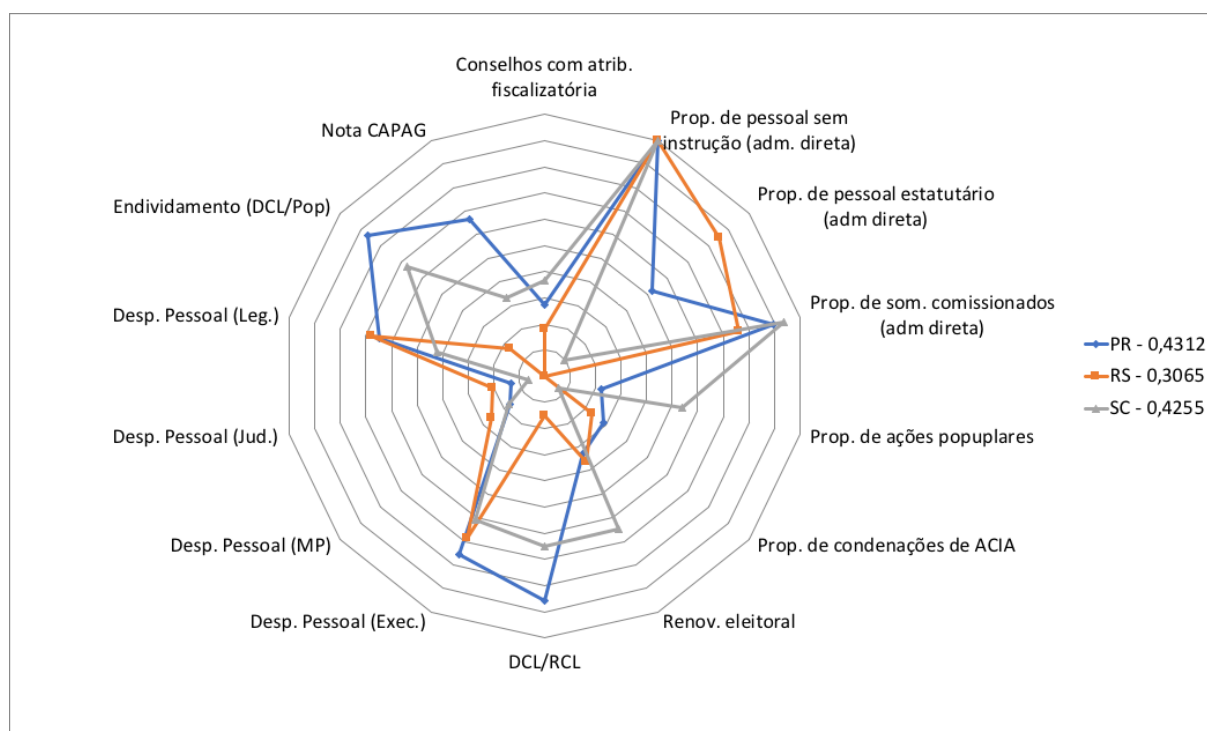


Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, quanto à Região Sul (Gráfico 15) importa observar a presença de alguns resultados destoantes entre os seus estados. Para a variável Proporção de pessoal estatutário é significativa a diferença entre o estado de Santa Catarina, pior resultado da Região, e do Rio Grande do Sul, o melhor. Em valores não padronizados, 61,5% do pessoal da administração direta catarinense é estatutário, enquanto no Rio Grande do Sul esse número chega a 91,1%. Por outro lado, o

estado gaúcho obteve o pior resultado para a variável Propositura de ações populares, entre todos os estados brasileiros, foram apenas 21 proposições em todo o ano de 2018. Interessante notar que na variável Proporção de pessoal sem instrução, todos os três estados sulistas obtiveram nota máxima, não possuindo em seus quadros nenhum servidor sem escolaridade. Vale ainda apontar que em nenhuma outra variável, na Região, para a dimensão *Accountability*, houve pontuação igual a um (1).

Gráfico 15-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão *Accountability* do IEGA a Região Sul



Fonte: Elaborado pela autora

6.4. Análise dos resultados da dimensão Participação

A dimensão Participação, do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA), foi composta por indicadores de Realização de conferências estaduais de habitação, Existência/características dos Conselhos Estaduais, Proporção de títulos eleitorais cancelados, Proporção de abstenção no último pleito, Candidatos aptos por vaga no último pleito e Proporção de eleitores filiados a partido político. Os resultados demonstram que nenhum estado obteve pontuação equivalente à “alta aderência” ao princípio da Participação, conforme Tabela 5. O melhor resultado foi

obtido pelo Rio Grande do Sul, 0,7153, seguido por Distrito Federal, com 0,7143 pontos. Por sua vez, o menor resultado foi de Alagoas, 0,5539. Nesse sentido, apesar das pontuações referentes ao princípio da Participação não serem equivalentes à “alta aderência” para nenhum estado, também não foram, à “muito baixa aderência” para nenhum deles.

Tabela 5-Resultados do Sub-índice 2019 da dimensão Participação do IEGA

Posição	Estado	Sub-índice de Participação
1	Rio Grande Do Sul	0,7153
2	Distrito Federal	0,7143
3	Pernambuco	0,6995
4	Maranhão	0,6957
5	Minas Gerais	0,6869
6	Santa Catarina	0,6795
7	Mato Grosso Do Sul	0,6770
8	Espírito Santo	0,6682
9	Rio De Janeiro	0,6650
10	Amapá	0,6437
11	Tocantins	0,6362
12	Sergipe	0,6354
13	Amazonas	0,6253
14	Goiás	0,6248
15	Ceará	0,6227
16	Pará	0,6206
17	Roraima	0,6206
18	Bahia	0,6198
19	São Paulo	0,6175
20	Acre	0,6166
21	Paraná	0,5973
22	Mato Grosso	0,5964
23	Piauí	0,5901
24	Paraíba	0,5833
25	Rondônia	0,5727
26	Rio Grande Do Norte	0,5699
27	Alagoas	0,5539

Fonte: Elaborado pela autora

É válido ressaltar que os dados sobre as Conferências e Conselhos Estaduais foram extraídos das ESTADIC, levantamento elaborado pelo IBGE, dos anos de 2017 e de 2018. A ESTADIC de 2017 investigou informações sobre Recursos Humanos, Habitação, Transporte, Agropecuária e Meio Ambiente, enquanto a ESTADIC de 2018, investigou informações sobre recursos humanos, educação, cultura, saúde, assistência social, segurança alimentar, trabalho e inclusão produtiva e política para mulheres.

IBGE (2018) sintetiza que 18 unidades da federação possuíam Conselho Estadual de Habitação e haviam realizado reuniões nos últimos 12 meses; sete possuíam o Conselho, mas não haviam realizado reuniões nos últimos 12 meses e duas não possuíam Conselho. IBGE (2018) explica que os Conselhos Estaduais de Habitação são espaços que reúnem representantes do governo e da sociedade civil para formular e acompanhar o desenvolvimento de políticas do setor e são uma das exigências para que o estado tenha acesso às verbas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Entre as 25 Unidades da Federação com Conselho Estadual de Habitação, predominam os conselhos de formação paritária, isto é, compostos em igual proporção por representantes do governo e da sociedade civil. Eram 12 conselhos estaduais paritários, oito compostos em maioria por representantes da sociedade civil e cinco compostos em maioria por representantes dos governos. Em 25 unidades da federação, o Conselho Estadual de Habitação tinha funções deliberativas e apenas o Estado de São Paulo, informou possuir conselho unicamente com funções consultivas.

Já os Conselhos Estaduais de Transporte, espaços que reúnem representantes do governo e da sociedade civil para formular e acompanhar o desenvolvimento de políticas do setor, estão presentes em 16 Unidades da Federação e em 11 delas o conselho se reuniu ao menos uma vez no período pesquisado. Entre as 16 Unidades da Federação com Conselhos Estaduais de Transporte, em 10 casos o conselho era formado por uma maioria de representantes do governo e nos cinco restantes o conselho era paritário (formado em igual proporção por representantes do governo e da sociedade civil). Um grupo de 12 conselhos estaduais de transporte possuía funções deliberativas, enquanto os quatro restantes detinham apenas funções consultivas (IBGE, 2018).

Outros conselhos abordados pela ESTADIC 2017, e selecionados para este trabalho, foram os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDRs). De acordo com IBGE (2018), o setor agropecuário é um dos mais tradicionais na história econômica brasileira e as suas diversas cadeias produtivas têm relação e sinergia com muitas outras atividades da economia nacional, movimentando expressivos recursos financeiros e humanos. Por isso, uma gestão eficaz do setor é algo de fundamental importância para o seu sucesso. Nesse sentido, IBGE (2018) destaca que os CEDRs possibilitam a participação dos atores vinculados à produção agropecuária e ao meio rural nas decisões políticas e administrativas estaduais para o setor, ainda que de forma indireta e, assim, além de estreitar o relacionamento entre as autoridades estaduais e os diversos subsetores agropecuários, constituem um fórum de discussão e avaliação das políticas públicas do setor.

Na ESTADIC 2017, todas as 27 unidades da federação informaram possuir CEDR. Em 20 Unidades da Federação os conselhos eram paritários; em quatro, possuíam maior representação governamental e, em três, possuíam maior representação da sociedade civil. Quanto ao caráter dos CEDRs, 17 se mostraram consultivos; 24 deliberativos; sete apresentaram-se normativos; e apenas três eram fiscalizadores. Quanto à quantidade de reuniões realizadas pelos CEDRs, nos 12 meses anteriores ao da realização da pesquisa, 12 conselhos confirmaram que realizaram entre uma e quatro reuniões; 10 informaram que realizaram de cinco a oito reuniões; um declarou que realizou nove reuniões e dois que realizaram 12 reuniões. Apenas o Acre e o Paraná informaram que seus CEDRs não se reuniram nos últimos 12 meses. IBGE (2018) adverte que embora não haja um número ideal de reuniões dos CEDRs a serem realizadas anualmente, o órgão deve atuar de forma independente, sendo capaz de sensibilizar os gestores na elaboração das políticas públicas a serem implementadas, sendo importante, assim, sempre estarem mobilizados para contribuir com a administração pública.

Por fim, a ESTADIC 2017 abordou os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CEMAs). IBGE (2018) esclarece que os CEMAs são instâncias colegiadas, compostas por representantes de organizações públicas civis, de interesse público e privado que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Os resultados obtidos pela ESTADIC 2017 apontam que todas os 27 estados brasileiros dispõem desses Conselhos, sendo o mais antigo o da Bahia, criado em 1973. Vale lembrar que a criação de CEMAs não é regulamentada por lei federal, assim, eles funcionam de maneira diferenciada no que tange a atribuições, representatividade e frequência de reuniões. IBGE (2018) salienta que para que o Conselho cumpra com as suas atribuições, é necessário que seja representativo, isto é, espera-se que possua uma composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Os resultados da ESTADIC 2017 demonstram que a maioria dos CEMAs é paritário (16). No entanto, em outros nove, a representação governamental é preponderante. Por outro lado, os estados do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul possuem maior representação da sociedade civil. Em relação às atribuições dos CEMAs, prevalece no país os de caráter deliberativo (25). IBGE (2018) evidencia que nos estados da Bahia, Goiás e Distrito Federal, os CEMAs são simultaneamente consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. Apurou-se, ainda, que com exceção do Pará, que não soube informar, todos os demais CEMAs se reuniram nos 12 meses anteriores à coleta da ESTADIC 2017. A pesquisa revelou que a ocorrência de reuniões variou,

num período de 12 meses, entre duas, e 55 reuniões. Vale mencionar que, considerando o período de 12 meses estabelecido na pesquisa, apenas nove (33,3%) CEMAs se reuniram, em média, uma vez por mês (IBGE, 2018).

Em 2018, outros Conselhos foram alvos de investigação na ESTADIC. Entre eles, os Conselhos Estaduais de Educação, de Controle e Acompanhamento do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e de Alimentação Escolar. IBGE (2019) explana que os Conselhos Estaduais de Educação possuem atribuições normativas, de assessoramento, acompanhamento e avaliação das políticas e de proposição de alternativas para os desafios educacionais locais, consistindo em uma estratégia para aprofundar mecanismos de gestão democrática. De acordo com os dados da ESTADIC 2018, todas as Unidades da Federação possuíam Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb e Conselho Estadual de Alimentação Escolar, porém constatou-se que 13 não realizavam capacitação de conselheiros do Conselho Estadual de Educação; 10 não o faziam relativamente ao Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do Fundeb; e oito não o faziam relativamente ao Conselho Estadual de Alimentação Escolar. Ademais, somente o Estado do Pará e o Distrito Federal capacitavam regularmente os conselheiros do Conselho Estadual de Educação.

Outros instrumentos de participação social investigados pela ESTADIC 2018 foram os Conselhos Estaduais de Cultura e de Proteção do Patrimônio. O primeiro estava presente em todos entes federativos enquanto os Conselhos de Proteção do Patrimônio em apenas 11, sendo que apenas oito estiveram ativos nos 12 meses anteriores à investigação. Cabe destacar que a finalidade dos Conselhos de Cultura é a de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas culturais no âmbito estadual/distrital. Por sua vez, os Conselhos de Proteção do Patrimônio têm por finalidade conceder transparência à discussão e a construção de políticas públicas estaduais, estruturando critérios e conceitos a serem adotados para a identificação, proteção, valorização e preservação do patrimônio cultural, a partir de pareceres técnicos e o acompanhamento e avaliação da política relativa ao patrimônio histórico, artístico e natural dos estados.

A ESTADIC 2018 também disponibilizou informações sobre os Conselhos Estaduais de Saúde, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, que atuam na formação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômico e financeiro (IBGE, 2019). Em 2018, todos os entes federativos possuíam um Conselho Estadual de Saúde, sendo que a maior parte foi criada até o

ano 2000 e os mais recentes (Minas Gerais, Acre e Distrito Federal) foram criados a partir de 2011. Ademais, todos esses conselhos tinham caráter paritário (a soma de representantes dos usuários da saúde se igualava à soma dos representantes dos gestores e prestadores de serviços ao Sistema Único de Saúde) (IBGE, 2019).

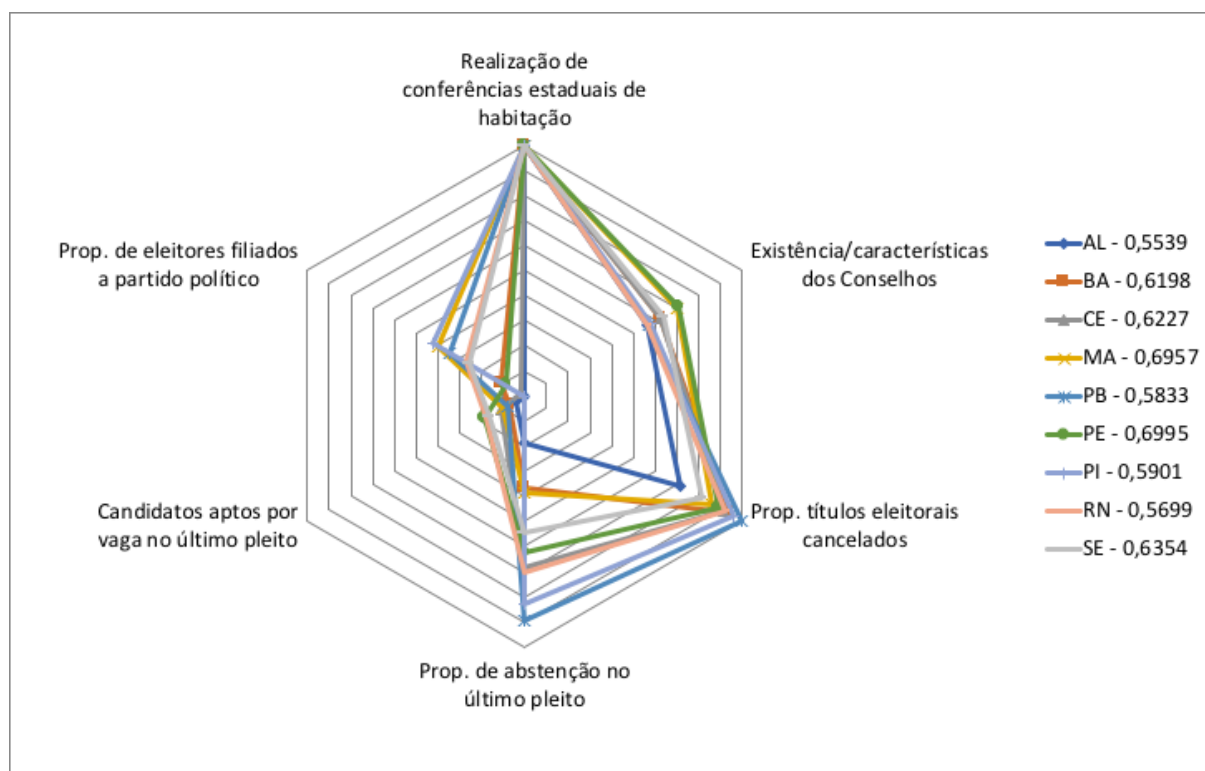
Os Conselhos Estaduais de Assistência Social também foram investigados pela ESTADIC 2018. De acordo com IBGE (2019), o processo descentralizado e participativo nas políticas públicas de assistência social é assegurado pela Constituição Federal e a criação de conselhos deliberativos e paritários, que são responsáveis pela formulação, gestão e controle social, materializa esse canal de participação popular e compartilhamento de decisão. Os dados da ESTADIC 2018 revelam que todos os entes federativos possuíam um Conselho Estadual de Assistência Social implantado, sendo apenas o do estado do Rio Grande do Sul composto por maior representação da sociedade civil. Os demais, possuíam composição paritária. Em todos os Conselhos foram realizadas capacitações de seus membros, de forma continuada e/ou eventualmente, exceto no Estado do Piauí. Além disso, todos os Conselhos haviam se reunido, pelo menos uma vez, nos 12 meses anteriores à data de aplicação da pesquisa.

Segundo os dados da ESTADIC 2018, os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional também estavam presentes em todos os estados brasileiros, igualmente compostos por 2/3 de integrantes da sociedade civil e 1/3 do governo. IBGE (2019) esclarece que os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar são responsáveis por propor diretrizes e prioridades da Política e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, que visam garantir a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente. Apenas 13 (48,1%) desses conselhos possuíam caráter deliberativo. Apenas nos estados do Amapá e Piauí os conselhos eram consultivos, deliberativos, normativos e fiscalizadores.

Por sua vez, os Conselhos Estaduais dos Direitos das Mulheres também foram explorados pela ESTADIC 2018. Segundo IBGE (2019), esses conselhos possuem como principal papel a defesa dos direitos das mulheres mediante o controle que exercem sobre as políticas públicas que lhe são destinadas. Todas as unidades da federação possuem um Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres, contudo apenas sete estados possuem colegiado com maior representação da sociedade civil em sua formação. De acordo com os resultados da ESTADIC 2018, os Estados do Amazonas, Roraima, São Paulo e Santa Catarina não promoveram capacitação em gênero para os membros de seus Conselhos Estaduais dos Direitos das Mulheres.

Quanto às demais variáveis da dimensão Participação, os resultados, agrupados por Regiões, podem ser visualizados nos gráficos 16, 17, 18, 19 e 20. Especialmente quanto à Região Nordeste (Gráfico 16), chama a atenção os baixos resultados de seus estados para a variável Candidatos aptos por vaga no último pleito. Por outro lado, os indicadores Realização de conferências estaduais de habitação e Proporção de títulos eleitorais cancelados foram próximos a um (1), indicando que os estados realizaram Conferências estaduais e que os seus eleitores têm comparecido às eleições ou justificado sua ausência no tempo legal, impedindo o cancelamento de seus títulos. A hipótese de comparecimento às eleições pode ser corroborada pelos menores percentuais de abstenção no último pleito obtidas por esses estados.

Gráfico 16- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Participação do IEGA para a Região Nordeste

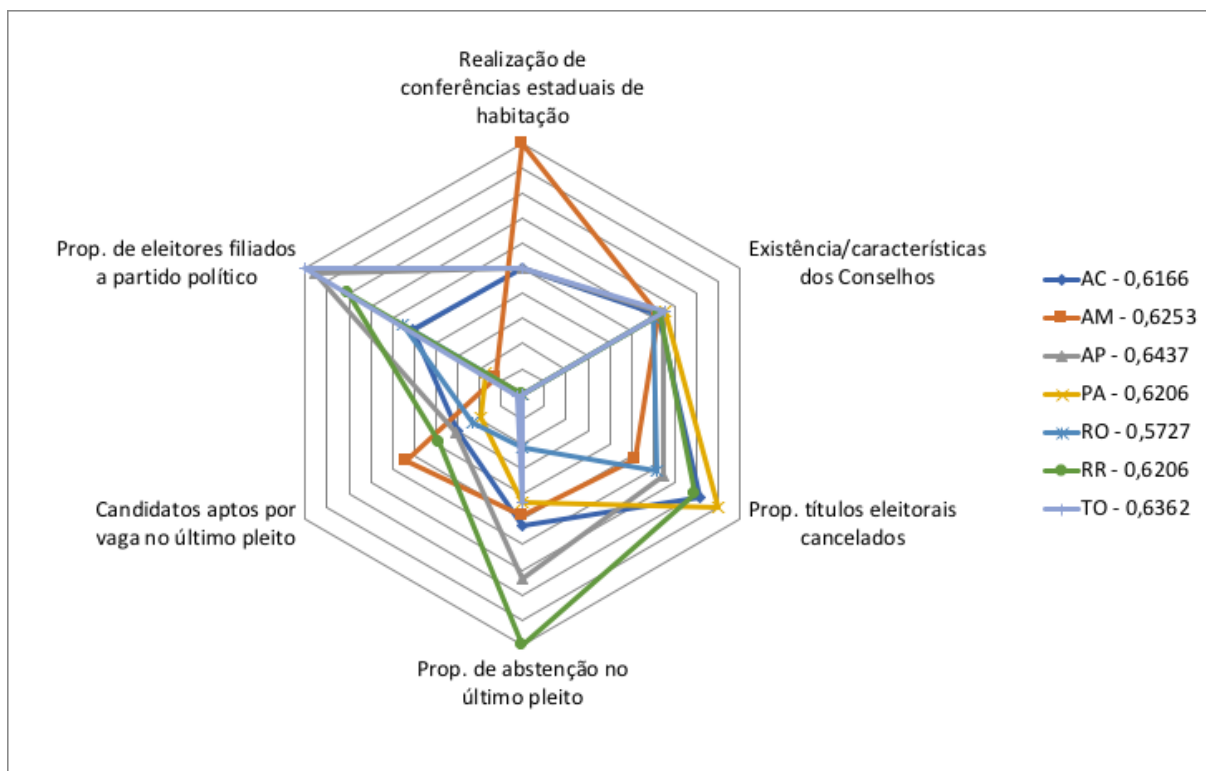


Fonte: Elaborado pela autora

Já na Região Norte (Gráfico 17), chama a atenção a homogeneidade de pontuação para a dimensão Existência/características dos Conselhos, uma vez que foi a única variável em que todos os estados apresentaram pontuação semelhante. Interessante notar que foi alta a pontuação dos estados na variável Proporção de eleitores filiados a partido político, com o estado do Tocantins obtendo o maior valor do país: cerca de 19,35%, em valores não

padronizados, dos eleitores tocantinenses são filiados a algum partido político. No estado do Amapá o valor também é alto: 18,92%.

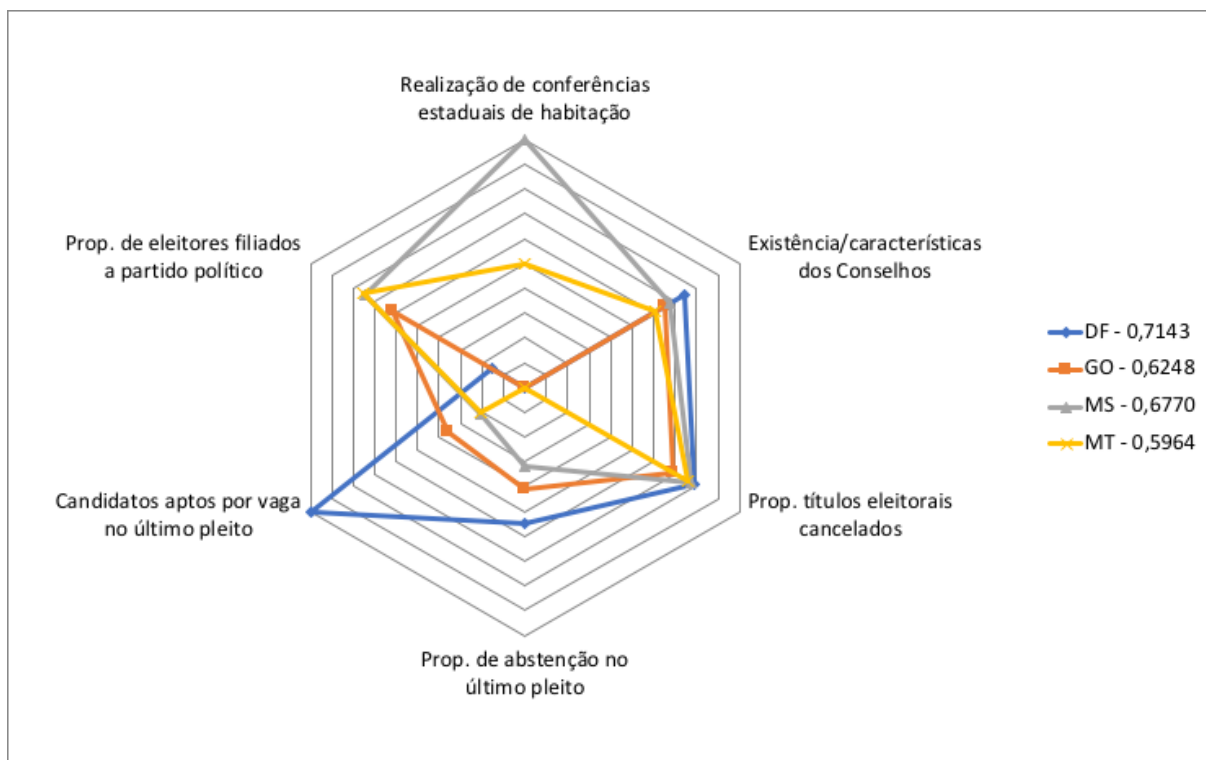
Gráfico 17- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Participação do IEGA para a Região Norte



Fonte: Elaborado pela autora

Já em relação à Região Centro-Oeste (Gráfico 18), apenas os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso obtiveram pontuação superior a zero, para a variável Realização de conferências estaduais de habitação, na Região, isto é, apenas esses estados realizaram Conferências nessa área e consideraram as discussões elaboração de seu Plano Estadual de Habitação. Outra constatação é a de que apesar do Distrito Federal possuir o maior número de Candidatos aptos por vaga no último pleito, é o que possui menor Proporção de eleitores filiados a partido político. Também vale notar que o estado do Mato Grosso foi o que obteve menor pontuação para a variável Proporção de abstenção no último pleito, o que indica que foi do estado o maior número de eleitores que não compareceram às últimas eleições, entre todos os estados brasileiros.

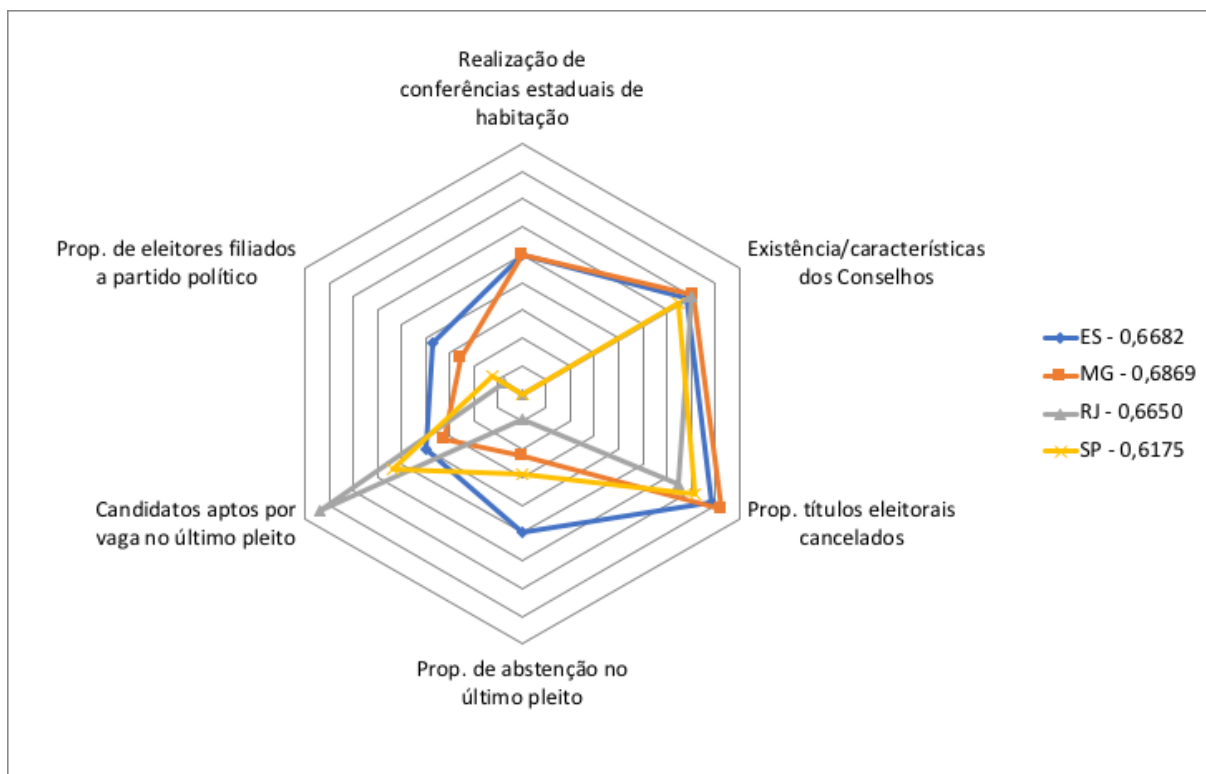
Gráfico 18- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Participação do IEGA para a Região Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, a Região Sudeste (Gráfico 19) se destaca pelos valores positivos na variável Proporção de títulos eleitorais cancelados. Quanto à variável Candidatos aptos por vaga no último pleito, o estado do Rio de Janeiro se sobressai em relação aos seus pares. Em termos não padronizados, houve aproximadamente 27 candidatos para cada vaga nas eleições de 2018. Curiosamente, porém, o estado é o que possui menor Proporção de eleitores filiados a Partido Político e o que possui maior Proporção de eleitores não compareceram às últimas eleições, na Região Sudeste. Em relação à variável Realização de conferências estaduais de habitação, apenas Minas Gerais e Espírito Santo realizaram Conferências na área, entre todos os estados da Região. No entanto, as discussões das referidas Conferências não foram consideradas para elaboração do Plano Estadual de Habitação.

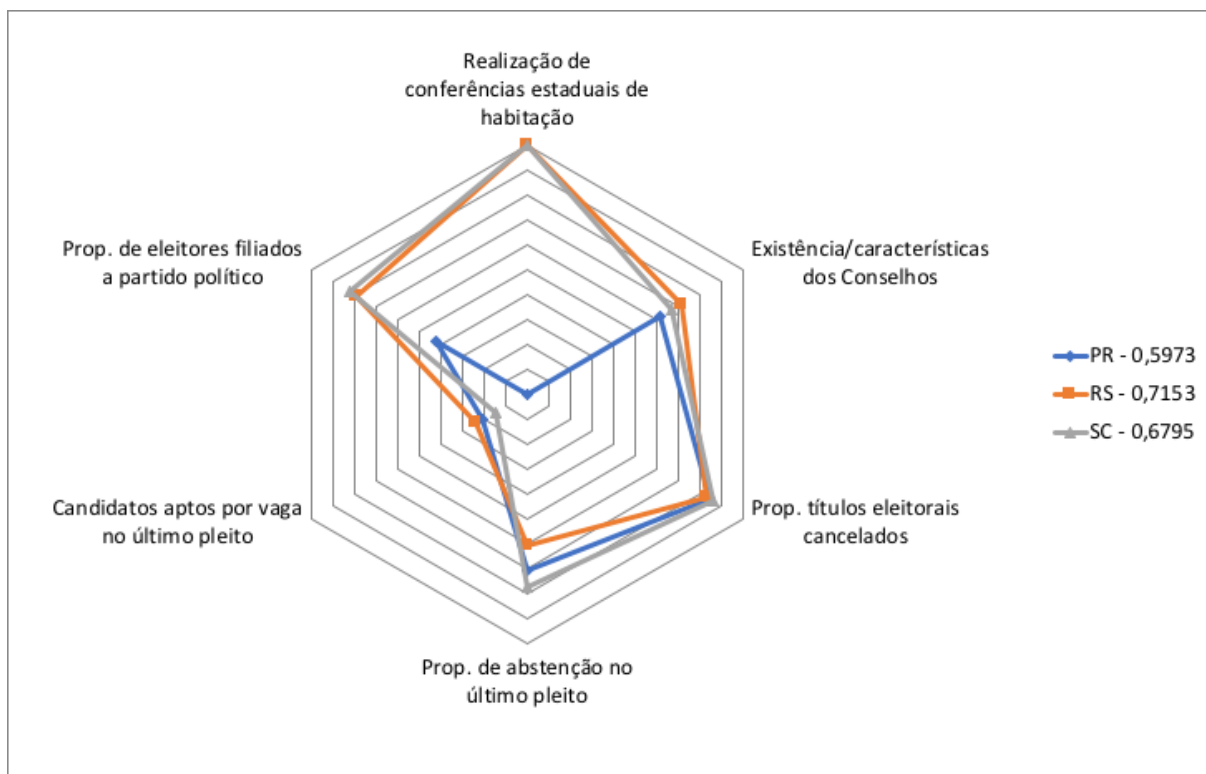
Gráfico 19- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Participação do IEGA para a Região Sudeste



Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, a Região Sul (Gráfico 20) apresenta baixo valor na dimensão Candidatos aptos por vaga para todos os seus estados. O Paraná, estado com menor valor para a dimensão Participação, na Região, destoa de seus pares, sobretudo, na variável Realização de Conferências Estaduais. Enquanto os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul realizaram Conferências Estaduais de Habitação nos últimos quatro anos e considerarem suas discussões para desenvolvimento do Plano Estadual de Habitação, o estado paranaense não realizou nenhuma Conferência. Além disso, a Proporção de eleitores filiados a partido político também é bem menor no Estado do Paraná, do que nos outros dois estados da Região. Curioso notar que quanto a variável Proporção de títulos eleitorais cancelados, todos os estados da Região apresentaram resultados semelhantes e próximos a 1 (um).

Gráfico 20- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Participação do IEGA para a Região Sul



Fonte: Elaborado pela autora

6.5. Análise dos resultados da dimensão Tecnologia

Das quatro dimensões do Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA), a dimensão Tecnologia é a que foi composta por maior número de indicadores: vinte. Esses indicadores representam desde questões de infraestrutura, como acesso à internet, fibra ótica e computadores, até questões de inclusão digital e investimentos em Ciência e Tecnologia e em Tecnologia da Informação nas administrações estaduais. O sub-índice resultante revela que nenhum estado obteve pontuação equivalente à “alta aderência” ao princípio da Tecnologia. O melhor resultado, 0,7396, foi obtido pelo Distrito Federal e o menor, pelo Maranhão, 0,2788. Nenhum estado nortista figurou entre os dez primeiros colocados na dimensão. Em contrapartida, todos os estados da Região Sul ocuparam uma das dez primeiras posições do *ranking* geral, conforme a Tabela 6.

Tabela 6- Resultados do Sub-índice 2019 da dimensão Tecnologia do IEGA

Posição	Estado	Sub-índice de Tecnologia
1	Distrito Federal	0,7396
2	São Paulo	0,7221
3	Rio De Janeiro	0,6306
4	Santa Catarina	0,6257
5	Mato Grosso Do Sul	0,5942
6	Ceará	0,5920
7	Paraná	0,5870
8	Rio Grande Do Sul	0,5711
9	Espírito Santo	0,5321
10	Goiás	0,5287
11	Minas Gerais	0,5214
12	Mato Grosso	0,5046
13	Alagoas	0,4877
14	Pernambuco	0,4817
15	Rio Grande Do Norte	0,4815
16	Amapá	0,4811
17	Paraíba	0,4695
18	Sergipe	0,4577
19	Rondônia	0,4452
20	Amazonas	0,4402
21	Bahia	0,4129
22	Tocantins	0,4001
23	Piauí	0,3748
24	Pará	0,3217
25	Acre	0,3026
26	Roraima	0,2998
27	Maranhão	0,2788

Fonte: Elaborado pela autora

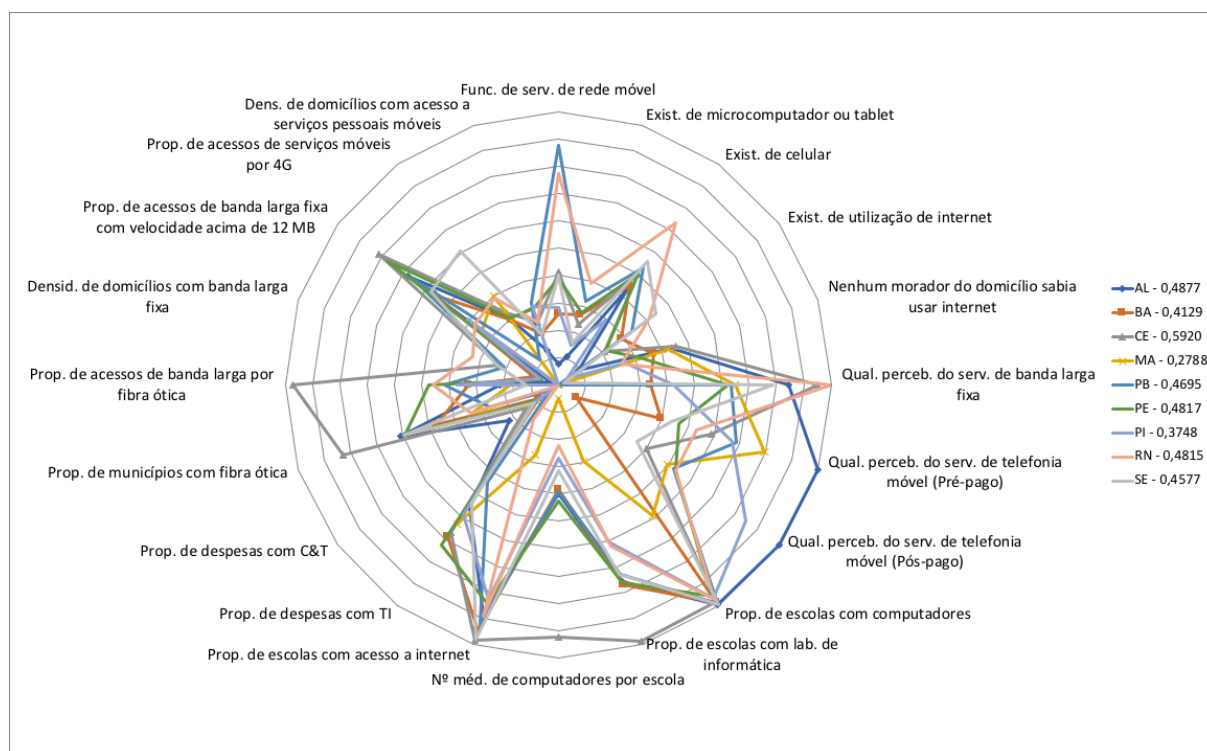
É interessante notar que, com exceção do estado do Ceará, com 0,5920 pontos, todos os estados da Região Nordeste apresentaram valor inferior a 0,5 na dimensão Tecnologia. O estado do Maranhão, inclusive, foi o que obteve menor valor entre todos os estados brasileiros, 0,2788. Em geral, na Região, foram baixos os valores da maioria dos indicadores que compõem a dimensão Tecnologia (Gráfico 21). No entanto, chama a atenção que as maiores notas dos indicadores Qualidade dos serviços de telefonia móvel, pré e pós-pago, e Qualidade dos serviços de banda larga fixa, foram dadas por consumidores dos estados da Região: Alagoas e Rio Grande do Norte, respectivamente. Vale esclarecer que a Pesquisa de satisfação e qualidade percebida, realizada pela ANATEL, avalia, junto aos consumidores, a satisfação geral em relação aos serviços oferecidos pelas empresas de Telecomunicações, incluindo canais de

atendimento, funcionamento de voz e dados, cobrança, tempo de espera para reparo e instalação, entre outros (ANATEL, 2019b).

Outro indicador que merece destaque na Região Nordeste é o referente à proporção dos domicílios em que não há uso de internet por “Nenhum morador saber usar internet”. Os estados da Paraíba e de Sergipe são os que apresentam pior indicador entre todos os estados brasileiros. Em valores não padronizados, 29,6% dos domicílios paraibanos e 29,1% dos domicílios sergipanos justificam que não há uso de internet por nenhum morador saber utilizá-la. Uma das formas de reverter esse cenário é a promoção da inclusão digital, por meio, por exemplo, do ensino formal (LIMA, SACHSIDA e CARVALHO, 2018). No entanto, na Região Nordeste, com exceção do estado do Ceará, é baixo o número de escolas estaduais com laboratórios de informática e com quantidade suficiente de computadores.

Em contrapartida, cabe ressaltar que apesar da baixa Densidade de domicílios com banda larga fixa na Região, os que possuem acesso têm velocidade acima de 12 MB, com destaque para o estado do Ceará, que também possui significativa proporção de acessos por fibra ótica, tecnologia que conta com maior velocidade de conexão e maior estabilidade.

Gráfico 21- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Tecnologia do IEGA para a Região Nordeste

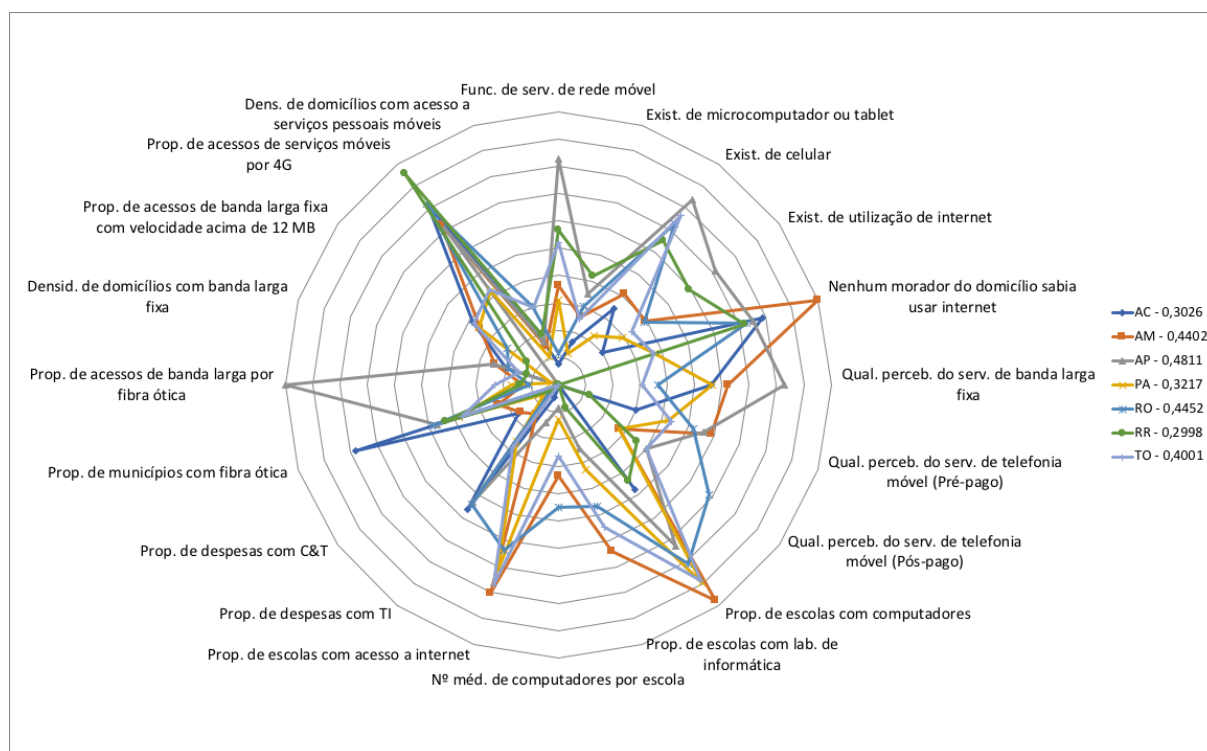


Fonte: Elaborado pela autora

Na Região Norte (Gráfico 22), os resultados de seus estados para a dimensão Tecnologia também foram baixos, com valores inferiores a 0,5. Um dos únicos destaques positivos da Região foi em relação ao indicador que mede a proporção dos domicílios em que não há uso de internet por “Nenhum morador saber usar internet”. O estado do Amazonas foi o que obteve melhor pontuação entre todos os estados brasileiros. Em valor não padronizado, apenas 7,2% dos domicílios amazonenses justificam que não há uso de internet por nenhum morador saber utilizá-la.

Outro destaque positivo foi obtido pelo estado do Amapá, que obteve o maior valor no indicador Proporção de acessos de banda larga fixa por fibra ótica frente a outras tecnologias, entre todos os estados brasileiros. No entanto, é baixa a Densidade de domicílios com banda larga fixa no estado amapaense e nos demais estados nortistas. Também chama a atenção que apesar da baixa Densidade de domicílios com acesso a serviços pessoais móveis, o indicador Proporção de acessos por 4G, tecnologia de internet móvel que possui maior velocidade de conexão e carregamento de dados, apresentou pontuação acima de 0,5 entre os estados da Região, com exceção de Tocantins e Pará.

Gráfico 22- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Tecnologia do IEGA para a Região Norte

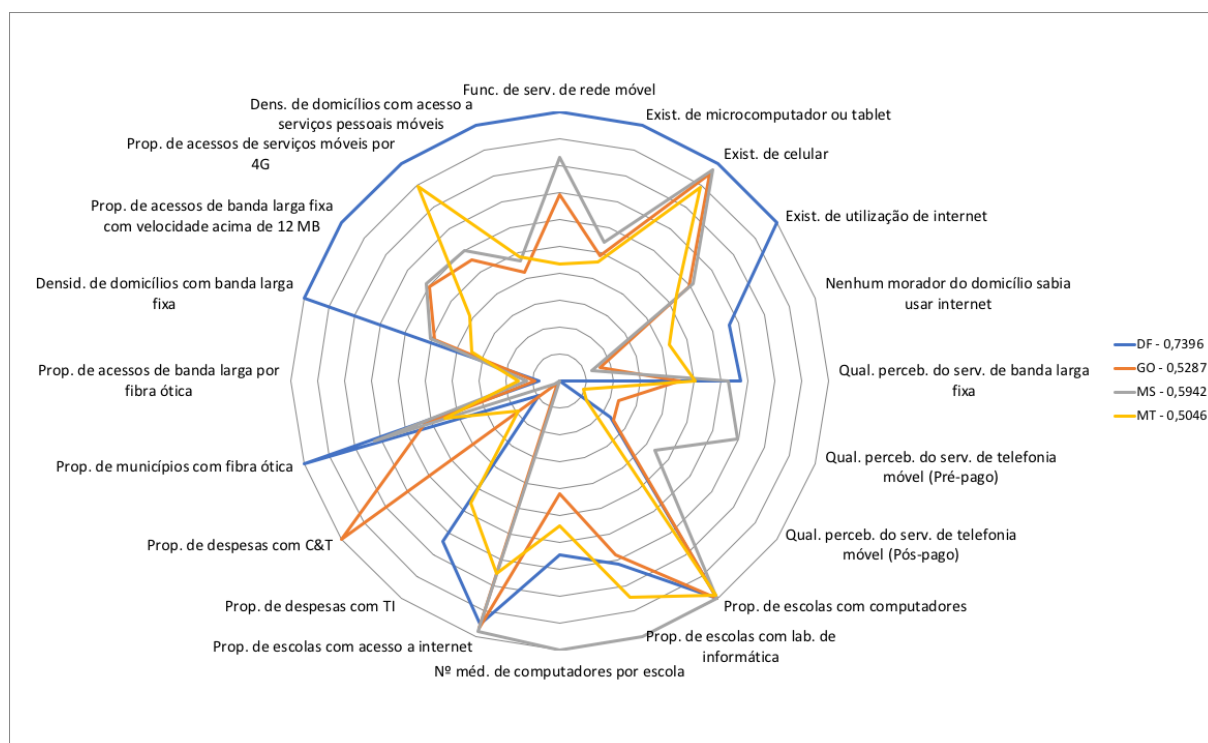


Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, todos os estados da Região Centro-Oeste apresentaram valores superiores a 0,5 na dimensão Tecnologia, com destaque para o Distrito Federal, com 0,7396. Conforme Gráfico 23, o estado brasileiro obteve a melhor pontuação em nove indicadores da dimensão Tecnologia, entre todos os estados brasileiros. Porém, apesar desses resultados positivos, os consumidores do Distrito Federal atribuíram a pior nota na pesquisa de Qualidade percebida do serviço de telefonia móvel, pré-pago, para os serviços oferecidos no estado. Ademais, também se identifica a presença de exclusão digital no estado, uma vez que em valores não padronizados, 14,7% dos domicílios brasileiros justificam que não há uso de internet por nenhum morador saber utilizá-la.

Em relação ao estado do Mato Grosso do Sul, segundo melhor colocado da Região Centro-Oeste, na dimensão Tecnologia, chama a atenção a obtenção de altas pontuações nos indicadores Proporção de escolas com computadores, Proporção de escolas com laboratórios de informática, Nº médio de computadores por escola e Proporção de escolas com acesso à internet. Por sua vez, o estado de Goiás se destaca pelo indicador Proporção de despesas com Ciência e Tecnologia, a maior entre todos os estados brasileiros.

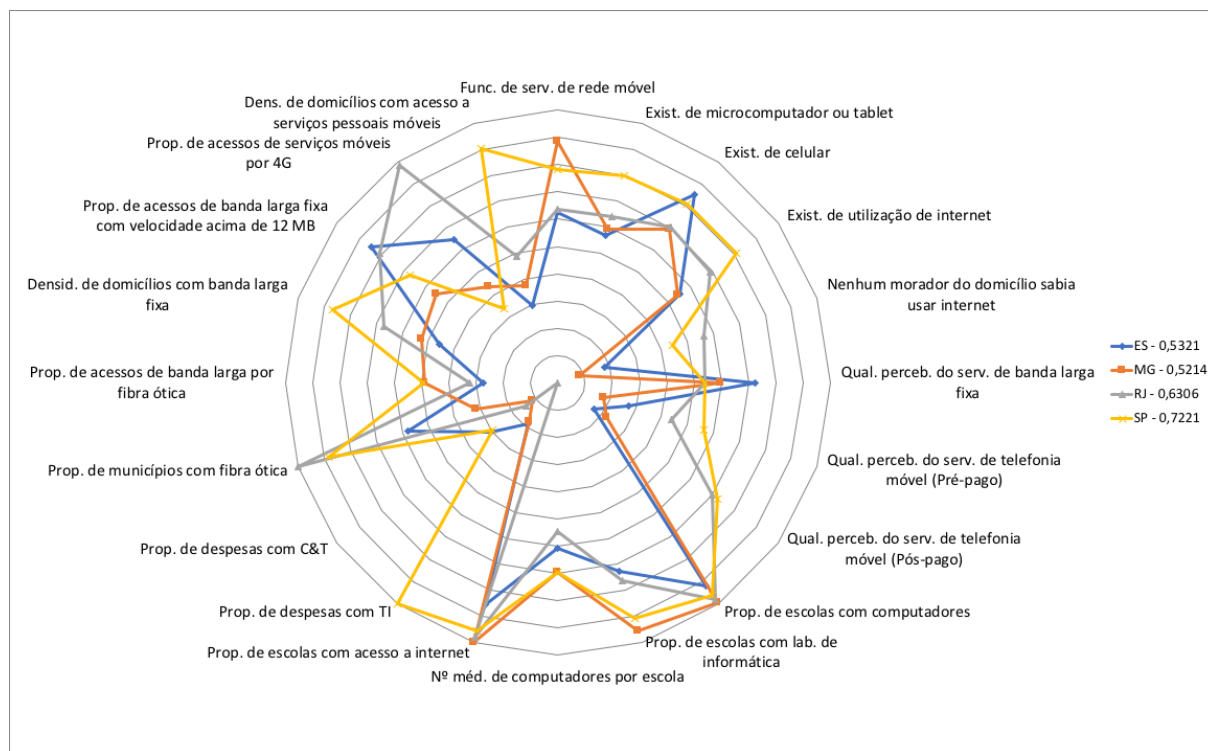
Gráfico 23- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Tecnologia do IEGA para a Região Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pela autora

Assim como a Região Centro-Oeste, todos os estados da Região Sudeste apresentaram valores superiores a 0,5 na dimensão Tecnologia. Chama a atenção as baixas pontuações para os indicadores de Qualidade percebida do serviço de banda larga fixa e de telefonia móvel entre todos os estados da Região (Gráfico 24). Por outro lado, cabe destacar que o Rio de Janeiro obteve a melhor pontuação no indicador Proporção de acessos de serviços pessoais móveis por 4G na Região Sudeste. Em valores não padronizados, 61% dos acessos de dados móveis, no estado, são via tecnologia 4G. O estado fluminense também possui 100% dos municípios com a presença de fibra ótica, diferente de Minas Gerais, que possui cobertura de apenas 44% de seus municípios, em valor não padronizado. O estado de São Paulo é o que mais despendeu recursos na rubrica de Tecnologia da Informação para a Administração, entre todos os estados brasileiros, enquanto o estado do Rio de Janeiro, o pior. Na Região Sudeste, os estados de São Paulo e Espírito Santo apresentaram quase a mesma pontuação no indicador Proporção de despesas com Ciência e Tecnologia, sendo os melhores representantes da Região nesse indicador.

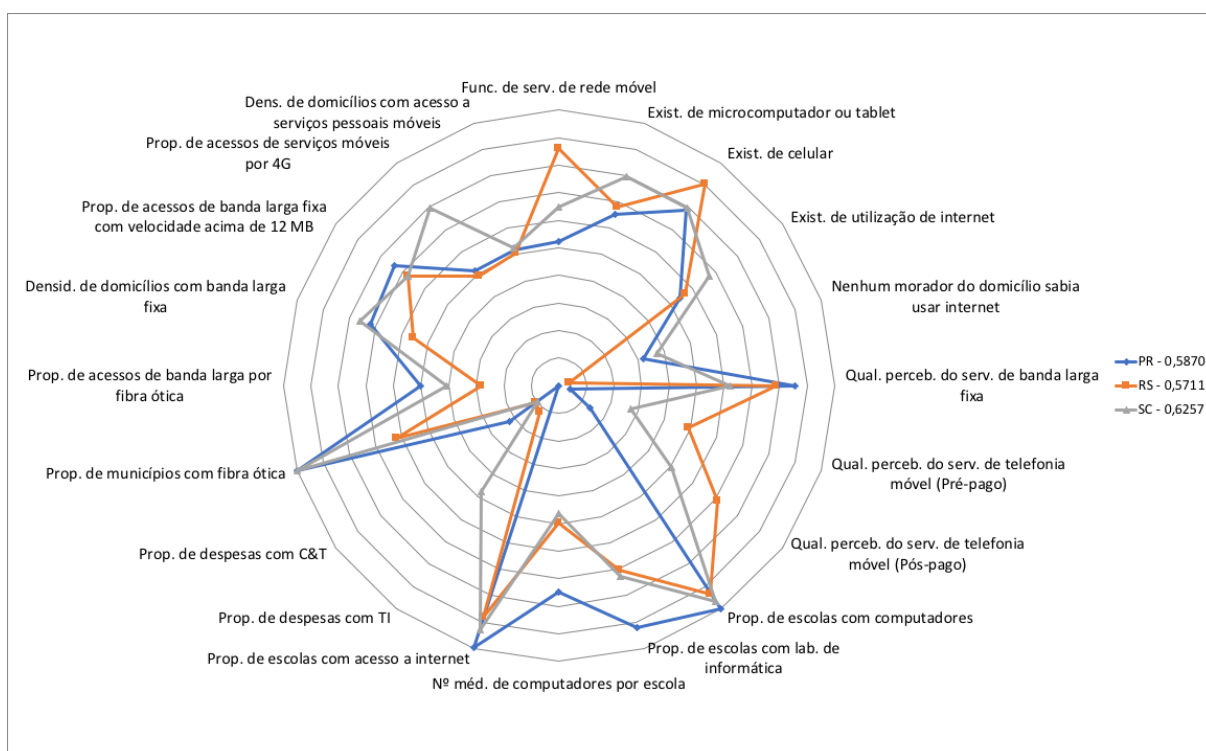
Gráfico 24- Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Tecnologia do IEGA para a Região Sudeste



Fonte: Elaborado pela autora

Assim como as Regiões Centro-Oeste e Sudeste, todos os estados da Região Sul apresentaram valores superiores a 0,5 na dimensão Tecnologia. Os estados da Região obtiveram nota máxima apenas em dois indicadores: Proporção de municípios com fibra ótica, onde Santa Catarina e Paraná apresentam cobertura de 100%, e Proporção de escolas com computadores, no qual o estado do Paraná obteve pontuação máxima entre todos os estados brasileiros (Gráfico 25). Em valores não padronizados, 99,86% das escolas estaduais paranaenses possuem computadores para uso dos alunos. Por outro lado, chama a atenção o valor obtido pelo Rio Grande do Sul no indicador que mede a proporção dos domicílios em que não há uso de internet por “Nenhum morador saber usar internet”, terceiro pior entre todos os estados brasileiros. Em valores não padronizados, 28,7% dos domicílios gaúchos justificam que não há uso de internet por nenhum morador saber utilizá-la.

Gráfico 25-Composição do Sub-índice 2019 da dimensão Tecnologia do IEGA para a Região Sul



Fonte: Elaborado pela autora

7. CONCLUSÃO

Governos de todo o mundo têm se mobilizado em prol de maior abertura governamental, expressa pela promoção de maior transparência, pela garantia da *accountability*, pelo incremento da participação dos cidadãos e pelo fomento ao acesso a tecnologias. O lançamento da Parceria para o Governo Aberto, em 2011, foi um marco na disseminação acelerada do termo governo aberto e de seus conceitos associados. O Brasil, como um de seus co-fundadores, assumiu uma série de compromissos que complementaram normas e práticas pré-existentes, sobretudo, as previstas no texto constitucional, com o propósito de se tornar mais aberto, aperfeiçoar os serviços e a gestão de recursos públicos e promover a inovação institucional.

No entanto, como apontado por CGU (2018a), o país tem encontrado dificuldades em capilarizar os conceitos de governo aberto no nível subnacional. Ademais, faltam métricas que identifiquem deficiências ou suficiências quanto à abertura. Nesse sentido, esta dissertação se propôs a construir um índice que mensurasse a aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto – transparência, *accountability*, participação e tecnologia. O índice foi chamado de Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA), sendo composto por quatro dimensões, cada uma delas correspondente a um dos referidos princípios.

Para construção do IEGA foram seguidas seis etapas. A primeira consistiu em ampla pesquisa exploratória, visando a melhor compreensão da noção de governo aberto e de seus princípios. Em seguida, na segunda etapa, adotou-se um marco conceitual, que reuniu as referências teóricas que subsidiaram a seleção dos indicadores que compuseram o índice. A terceira etapa correspondeu à seleção dos indicadores. Já na quarta etapa, os indicadores selecionados foram padronizados para a mesma unidade de medida, em uma escala de 0 a 1. Na quinta etapa, agregaram-se os indicadores padronizados em sub-índices, referentes às dimensões, e, em seguida, agregaram-se os sub-índices obtidos, compondo a medida final. Por fim, na sexta etapa, apresentaram-se os resultados.

Quanto aos resultados, constatou-se que nenhum estado brasileiro possui pontuação equivalente à “alta aderência” aos princípios de governo aberto, já que nenhum deles obteve resultado superior a 0,75 no Índice Estadual de Governo Aberto (IEGA). O melhor colocado, Distrito Federal, apresentou uma pontuação de 0,7212 e o pior, Roraima, 0,3997. É especialmente preocupante a situação dos estados da Região Norte, uma vez que todos apresentaram pontuação inferior a 0,6, na escala de 0 a 1, no IEGA. Rondônia foi o único estado nortista a

não apresentar “baixa aderência” aos princípios de governo aberto, contudo obteve pontuação 0,5840, número próximo a 0,5, valor limítrofe entre as classificações “média” e “baixa aderência”.

A melhor pontuação de Rondônia foi devida, sobretudo, à dimensão Transparência, na qual o estado apresentou pontuação superior a 0,8, o que indica “alta aderência” ao princípio. Nesse ínterim, é válido ressaltar que foi na dimensão Transparência que alguns estados brasileiros apresentaram as mais altas pontuações, com valores superiores a 0,9 (Distrito Federal e Ceará), indicando que esses governos têm fornecido informações de suas atividades e decisões de maneira abrangente e atualizada. No entanto, o cenário não é homogêneo em todo o país. O estado do Amapá, por exemplo, obteve pontuação 0,2405, o que indica diminuta aderência ao princípio da Transparência e inadiável necessidade de mudanças.

Em relação à dimensão *Accountability*, os resultados foram bem mais modestos, com a melhor pontuação sendo 0,5530, obtida por Goiás. Dos 27 estados brasileiros, 22 apresentaram pontuação equivalente à “baixa aderência” ao princípio da *Accountability*, isto é, valores inferiores a 0,5, o que indica deficiências relacionadas ao controle institucional e social, às regras intertemporais (como acesso prioritário a cargos por concursos e restrição orçamentária), ao alcance de resultados e à responsabilização continuada de agentes públicos.

Quanto à dimensão Participação, nenhum estado apresentou pontuação equivalente à “alta aderência” ao princípio. No entanto, também não houve pontuação inferior a 0,25, a qual indicaria “muito baixa aderência”. Em geral, as pontuações orbitaram em torno de 0,6, o que assinala a existência de participação, seja ela social, política ou cidadã nesses estados. Porém, ainda há boa margem para ampliação do nível de atuação da sociedade, do compartilhamento do poder, da informação e capacitação dos cidadãos e das possibilidades de deliberação.

Finalmente, os resultados da dimensão Tecnologia demonstraram a fragilidade das Regiões Norte e Nordeste quanto ao uso e acesso a tecnologias. Apenas o estado do Ceará obteve pontuação superior a 0,5, na dimensão, entre todos estados nordestinos e nortistas. Isso sinaliza para a iminente necessidade de políticas públicas para essas regiões. Na verdade, não somente a elas, uma vez que mesmo os estados mais bem colocados na dimensão, Distrito Federal e São Paulo, não apresentaram pontuação equivalente à “alta aderência” ao princípio da Tecnologia, já que obtiveram resultados 0,7396 e 0,7221, respectivamente. Vale lembrar que o acesso a tecnologias é um valioso instrumento para a promoção dos demais princípios de governo aberto,

uma vez que amplia as possibilidades de divulgação de informações, facilita o controle social e institucional, bem como promove meios alternativos e mais inclusivos de participação.

Acredita-se que os resultados obtidos, de certa forma, corroboram as avaliações do Mecanismo de Avaliação Independente, expressas nos relatórios de acompanhamento do Brasil na Parceria para o Governo Aberto, que consideraram os compromissos propostos nos Planos de Ação nacionais não ambiciosos, isto é, com baixo potencial de impacto transformador. Nesse sentido, reforça-se às autoridades a necessidade de aperfeiçoar suas ações, a fim de que as iniciativas de governo aberto no Brasil não sejam vazias, figurando apenas como modismo ou discurso político, mas, sim, concretas e em prol da efetiva promoção da transparência, *accountability*, participação e tecnologia.

À vista disso, entende-se que o IEGA constitui uma ferramenta de informação inédita no âmbito nacional, permitindo aos governos, aos órgãos de controle, aos acadêmicos e aos cidadãos examinarem a situação de abertura governamental no nível estadual. Isto posto, considera-se que a presente pesquisa cumpriu com os seus objetivos, já que: analisou a aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto estabelecidos pela Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership*); determinou os indicadores primários e a metodologia para a elaboração de um índice de mensuração da aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Partnership*; estabeleceu os critérios de classificação para o dimensionamento da aderência dos estados brasileiros a esses princípios; e apresentou um panorama geral do grau de aderência dos estados brasileiros a esses princípios.

Cabe ainda mencionar, como contribuição desta pesquisa, o amplo levantamento bibliográfico e documental realizado. Imprescindível para elaboração do Índice, esse levantamento permitiu uma melhor compreensão e consolidação do termo governo aberto e de seus princípios. Importa também destacar que a metodologia e, conseqüentemente, o índice proposto, contribuem para medir e avaliar o governo aberto na prática, viabilizando a aferição da eficácia de diferentes iniciativas, leis e projetos para a abertura governamental. Em outros termos, o IEGA tem o potencial de melhorar as discussões teóricas e práticas na área, materializando chamamentos e compromissos genéricos ou abstratos em atributos que podem ser observados, medidos, avaliados e aprimorados.

Como limitação deste trabalho, cita-se aquela inerente a construção de qualquer indicador: ao sintetizar múltiplas dimensões em um único índice a identificação de mudanças específicas ou de qual a real contribuição de determinada variável sobre a transformação da realidade é

dificultada. Ademais, por governo aberto e seus princípios corresponderem a assuntos vastos e complexos, outros indicadores, que não os selecionados, poderiam ter composto o Índice, mas não o foram por falta de identificação ou por falta de disponibilidade. Entre os indicadores cogitados e não utilizados, por indisponibilidade, citam-se os referentes às Ouvidorias. Apesar da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, prever a disponibilização de relatórios de gestão das ouvidorias pelos órgãos públicos, com informações sobre o número de denúncias recebidas e estatísticas de atendimento do governo às manifestações, estes não foram localizados.

Outra limitação desta pesquisa diz respeito ao acompanhamento do IEGA ao longo do tempo. Não foi possível calcular o Índice para anos anteriores a 2018, o que permitiria comparações evolutivas. Isso decorreu da inexistência de bases disponíveis, de alguns indicadores, para anos anteriores a 2017 e a 2018. O *ranking* de Transparência do Poder Judiciário, por exemplo, teve sua primeira publicação em 2018. Por isso, sugere-se que, nos próximos anos, novas pesquisas repliquem a metodologia do IEGA, a fim de acompanhar a evolução da aderência dos estados brasileiros aos princípios de governo aberto.

Conclui-se que, apesar das limitações, esta pesquisa conseguiu oferecer um diagnóstico da situação de abertura governamental dos estados brasileiros. Demonstrou-se que apesar de existirem ações, no âmbito da Parceria para o Governo Aberto, e também fora dela, ainda é distante o alcance da plena abertura no nível subnacional de governo, e de modo consequente, dos seus benefícios, como a ampliação da eficiência e dos níveis de conformidade, a redução corrupção e o aumento da legitimidade governamental.

Percebe-se que a dimensão Transparência é a que mais se destaca positivamente, porém muitos estados ainda deixam a desejar. No entanto, acredita-se que o compartilhamento, e replicação, das experiências positivas pode transformar essa situação. Quanto à dimensão *Accountability*, entende-se que os resultados melhorarão com a recuperação do equilíbrio das contas públicas, seja pelo auxílio do nível nacional de governo, seja por maior cobrança da sociedade. Em relação a essa última, julga-se que o impacto será mais moroso, uma vez que ainda falta consciência dos cidadãos quanto ao seu papel fiscalizatório. Essa afirmação é subsidiada por dados desta pesquisa, que demonstraram um baixo número de proposituras de ações populares e um modesto nível de renovação eleitoral. Desse modo, ações de conscientização da sociedade podem compor a agenda pública e/ou os próximos Planos de Ação brasileiros na OGP.

Em relação à dimensão Participação também se constata certa descrença ou desinteresse dos cidadãos nas instituições políticas, expressos, por exemplo, pela significativa proporção de

abstenção no último pleito. Ademais, nota-se que muitos conselhos estaduais viabilizam instâncias de compartilhamento de poder, no entanto, outros não preveem a atribuição deliberativa ou a composição, no mínimo, paritária de sua constituição. Nesse sentido, entende-se que o fortalecimento dos conselhos, a possibilidade de decisão dos participantes da sociedade civil e maior divulgação das reuniões e decisões podem melhorar a aderência dos estados ao princípio da Participação e, conseqüentemente, à abertura governamental.

Por fim, em relação a dimensão Tecnologia, é nítida a necessidade de intervenções em infraestrutura, como a ampliação do acesso à internet fixa e móvel, bem como ações de capacitação para o uso das TIC. Nesse último caso, acredita-se que a ampliação da disponibilidade de computadores e de aulas de informática nas escolas públicas constitui uma das possibilidades para reversão do quadro de modesta aderência dos estados brasileiros ao princípio da Tecnologia. Além disso, essas ações também tendem a favorecer a aderência dos estados aos demais princípios de governo aberto, uma vez que as tecnologias constituem instrumento para a publicação de dados governamentais, para a participação dos cidadãos, para o controle social e a responsabilização.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ALDRET, A. D. Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, v. 26, n. 2, p. 341-379, 2017.

ANATEL. Brasil já soma mais de 32 milhões de acessos de banda larga. 2019a. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/dados/component/content/article/84-destaque/269-acessos-banda-larga-fixa>> Acesso em 19 de setembro de 2019.

ANATEL. Dados abertos de telecomunicações no Brasil. Disponível em: <<https://cloud.anatel.gov.br/index.php/s/TpaFAwSw7RPfBa8?path=%2FDados%20Abertos>> Acesso em 19 de setembro de 2019.

ANATEL. Pesquisa de satisfação e qualidade percebida - Relatório analítico 2018. Brasília-DF, 2019b. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/publicacoes/pesquisa_relatorio_analitico_2018_final.pdf> Acesso em 19 de setembro de 2019.

ARAÚJO, Marília Oliveira. Improbidade administrativa– da aplicação da Lei n. 8.429/1992 aos atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 10, n. 36, p. 79-100, 2011.

ARNSTEIN, R. S. A ladder of citizen participation. *JAIP*, vol. 35, 1969, p. 216-224.

BAIRRAL, Maria Amália C.; SILVA, Adolfo H. C.; ALVES, Francisco José S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, maio/jun. 2015.

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, nº 61, abr-jun, 2010, p. 189-209.

BANDURA, Romina. A survey of composite indices measuring country performance: 2008 update. New York: United Nations Development Programme, Office of Development Studies (UNDP/ODS Working Paper), 2008.

BARBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. *Revista do TCU*, n. 131, p. 30-39, 2014.

BARROS, J. L. R. Qualidade da democracia e accountability: o Brasil pode ser medido? Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Brasília, 2008. Disponível em:

<http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3865/qualidade_democracia_barros.pdf?sequence=3> Acesso em 28 de julho de 2019.

BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Caroline Burle S.; MACHADO, Jorge. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. GIGAPP - Estudios Working Papers, n. 55-59, p. 78-91, 2017.

BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista do TCU, n. 131, p. 30-39, 2014.

BERTOT, John Carlo; MCDERMOTT, Patrice; SMITH, Ted. Measurement of open government: Metrics and process. In: System Science (HICSS), 2012 45th Hawaii International Conference on. IEEE, 2012. p. 2491-2499.

BONIVENTO, José Hernández. Diseño institucional para el Gobierno Abierto Municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. Documentos y aportes en Administración Pública y gestión estatal, v. 16, n. 27, p. 101-128, 2016.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; 'T HART, P. Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, v. 86, p. 225-242, 2008.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRANDSMA, G. J. Quantitative analysis. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (Ed.). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press, 2014. p. 143-158.

BRANDSMA, Gijss Jan; SCHILLEMANS, Thomas. The accountability cube: Measuring accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 23, n. 4, p. 953-975, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.829, de 03 de setembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.777/2016, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários

dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm> Acesso em 17 de agosto de 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.257, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores: Orientações básicas aplicadas à gestão pública. Brasília: MP, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório sistêmico sobre transparência pública / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, Secretaria Geral da Presidência, 2018. 135 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F681500A6016852B9882E0808>> Acesso em 14 de junho de 2019.

CAMARGO, T. A. Condições favoráveis para o exercício da *accountability* nos estados brasileiros. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de administração pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, C. B. L. Governança e *accountability*: algumas notas introdutórias (Texto para Discussão, nº 13). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2004/103-governanca-e-accountability-algumas-notas-introdutorias/file>> Acesso em 28 de julho de 2019.

CEJUDO, G. M., AGUILAR, V. MICHEL, C.; ZEDILLO, R. An Analysis of Open Government, Transparency and Proactive Transparency Indicators, Indexes and Measurements, Mexico City, CIDE-INAI, 2017a. Disponível em: <<https://goo.gl/Jnm2DO>> Acesso em 19 de outubro de 2019.

CEJUDO, G. M.; MICHEL, C.; SOBRINO, A.; VÁZQUEZ, M.; AGUILAR, V.; ZEDILLO, R. Conceptual document for the Open Government Metric, Mexico City, CIDE-INAI, 2017b. Disponível em: <<https://goo.gl/ZWfqsx>> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.

CEJUDO, Guillermo et al. Observing and Measuring Government Openness. A conceptual discussion and application to Mexico. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, v. 2, n. 1, p. 4, 2018.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. Metodologia científica. 6º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CGU. 1º Plano de Ação Brasileiro. 2011. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>> Acesso em 19 de maio de 2019.

CGU. 3º Plano de Ação Brasileiro. 2016a. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>> Acesso em 19 de maio de 2019.

CGU. 4º Plano de Ação Brasileiro – Monitoramento e execução. 2019. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-brasileiro-monitoramento-e-execucao>> Acesso em 07 de junho de 2019.

CGU. 4º Plano de Ação Brasileiro. 2018a. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf> Acesso em 19 de maio de 2019.

CGU. Balanço – 2º Plano de Ação do Brasil na Parceria para o Governo Aberto. 2016b. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>>

CGU. Balanço – Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto. 2013. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>> Acesso em 23 de maio de 2019.

CGU. CGU divulga nova avaliação de transparência em estados e municípios brasileiros. 2018b. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/cgu-divulga-nova-avaliacao-de-transparencia-em-estados-e-municipios-brasileiros>> Acesso em 05 de setembro de 2019.

CGU. Relatório final de autoavaliação – 3º Plano de Ação nacional. 2018c. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/Brazil_End-term_Self-Assessment_2016-2018_POR.docx> Acesso em 30 de maio de 2019.

CHATWIN, M.; ARKU, G.; CLEAVE, E. Defining subnational open government: does local context influence policy and practice?. *Policy Sciences*, p. 1-29, 2019.

CHEN, C.; GANAPATI, S. Is transparency the best disinfectant? A meta-analysis of the effect of transparency on government corruption. 2018. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/documents/is-transparency-the-best-disinfectant/>> Acesso em 29 de junho de 2019.

CNJ. Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php> Acesso em 14 de setembro de 2019.

CNJ. Paineis: Justiça em números. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT> Acesso em 14 de setembro de 2019.

CNJ. Ranking da Transparência: CNJ premia tribunais. 2018b. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88231-ranking-da-transparencia-cnj-premia-tribunais>> Acesso em 05 de setembro de 2019.

CNJ. Ranking de Transparência do Poder Judiciário. 2018a. Disponível em: <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shQ145Resposta> Acesso em 15 de março de 2019.

CNJ. Resolução nº 260, de 11 de setembro de 2018. Altera a Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015, e institui o *ranking* da transparência do Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2694>> Acesso em 15 de março de 2019.

COELHO, V. S. P.; WAISBICH, L. T. Mecanismo Independente de Avaliação - Relatório de Progresso 2011-2013. 2013. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/169361968-IRM-Report-Brazil.pdf>> Acesso em 20 de maio de 2019

CORRÊA, Cecília Araújo Rabelo. Sociedade da informação e do conhecimento: análise das condições de inserção dos estados brasileiros. 2011. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual. *Temas de Administração Pública*, v. 10, n. 1, 2015.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, set, 2013.

DIAS, Thiago Ferreira; GARCIA, Anna Beatriz Rodrigues; CAMILO, Nathália Lara Fagundes Souza. Um olhar sobre o governo aberto no nível subnacional. *GIGAPP Estudios Working Papers*, v. 6, n. 111-115, p. 83-100, 2019.

DIAS, Thiago Ferreira; SANO, Hironobu; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de. Inovação e tecnologias da comunicação e informação na administração pública. Brasília: Enap, 2019. 102 p. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4284>> Acesso em 26 de outubro de 2019.

FJP. Análise das condições de inserção dos estados brasileiros na Sociedade da Informação e do Conhecimento: proposta metodológica e aplicação para as Unidades da Federação / Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010.

FOTI, J. Independent Reporting Mechanism – Technical Paper 1. 2014. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Technical%20paper%201_final.pdf> Acesso em 09 de maio de 2019.

FOTI, J. Independent Reporting Mechanism – Technical Paper 2. 2016. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Report_Technical-Paper_20161130_web.pdf> Acesso em 09 de maio de 2019.

GAVELIN, Karin; BURALL, Simon; WILSON, Richard. Open Government: beyond static measures. Involve for the OECD, 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf>> Acesso em 28 de agosto de 2019.

GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. Participation, citizenship and local governance. Background note prepared for workshop on “Strengthening participation in local governance. Institute of Development Studies, Brighton, June 21-24, 1999.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GONZÁLEZ, José Juan Sánchez. La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. Espacios públicos, v. 18, n. 43, p. 51-73, 2015.

IBGE. Perfil dos estados brasileiros: 2017. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 76 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101596>> Acesso em 07 de setembro de 2019.

IBGE. Perfil dos estados brasileiros: 2018. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 76 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101667>> Acesso em 07 de setembro de 2019.

IBGE. Pesquisa de informações básicas estaduais – ESTADIC. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadadic/default.shtm>> Acesso em 30 de setembro de 2019.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?edicao=23205&t=resultados>> Acesso em 07 de setembro de 2019.

INEP. Censo escolar. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-escolar>> Acesso em 18 de março de 2019.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. Revista Lua Nova, n. 20, mai, p. 121-143, 1990.

JANUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3ª Edição. São Paulo: Editora Alínea, 2006.

JANUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília 56 (2): 137-160, Abr./Jun. 2005.

JUNIOR, O. V. C. Competência em informação e inclusão digital no Brasil. *Revista da CGU*, v. 11, n. 18, 2019. Disponível em: <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/63> Acesso em 31 de julho de 2019.

KLEIN, A. Z.; SILVA, L. V.; MACHADO, L.; AZEVEDO, D. Metodologia de pesquisa em administração. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

KOSSOW, Niklas; KUKUTSCHKA, Roberto Martínez Barranco. Civil society and online connectivity: controlling corruption on the net?. *Crime, Law and Social Change*, v. 68, n. 4, p. 459-476, 2017.

LA SELVA, Alma Rosa Alva. Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. In: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. v. 60, n. 223, enero-abril, p. 265-286, 2015.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice. California, USA: O'Reilly Media, Inc., 2010.

LIMA, Alex Felipe Rodrigues; SACHSIDA, Adolfo; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata de. Uma análise econométrica do Programa um Computador por Aluno. Texto para discussão 2363. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MAGALHÃES, M. T. Q. Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes. (Dissertação de Mestrado). Brasília: UnB, 2004.

MASCARENHAS, S. A. Metodologia de pesquisa em administração. São Paulo: *Pearson Education* do Brasil, 2012.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, jan. 2013.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

MONCAU, L. et al. Avaliação de transparência do Ministério Público. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da *Fundação Getúlio Vargas*, 2015.

MOON, M. Jae. The Evolution of E-Government among Municipalities: Rethoric or Reality? *Public Administration Review*. Vol 62, nº 4, Jul-Aug, 2002.

MOTA, A. C. Y. H. A. Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

NABATCHI, T.; JO, S. The future of public participation – Better design, better relation. In: GERARD, Catherine; KRIESBERG, Louis (Ed.). Conflict and Collaboration: For better or worse. Routledge, 2018.

NARDO, M. et al. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. OECD publishing, 2008.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

OGP EXPLORER. 2019. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/explorer/>> Acesso em 06 de maio de 2019.

OGP. Calling all subnational reformers! 2015a. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/stories/calling-all-subnational-reformers/>> Acesso em 03 de junho de 2019.

OGP. Open Government Declaration. 2011. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.

OGP. Open Government Partnership. 2016. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/091116_OGP_Booklet_digital.pdf> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.

OGP. Open Government Partnership - Global Report. Vol. I. 2019a. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/Global-Report_Volume-1.pdf> Acesso em 12 de junho de 2019.

OGP. Open Government Partnership – About the Independent Reporting Mechanism. 2019b. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>> Acesso em 09 de maio de 2019.

OGP. Open Government Partnership: Articles of governance. 2015b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.

OGP. Subnational pilote phase and transition to OGP Local. 2019c. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/ogp-local-program/>> Acesso em 03 de junho de 2019.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública—instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OSZLAK, O. ¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto?. GIGAPP Estudios Working Papers, v. 5, n. 98-110, p. 548-571, 1 fev. 2019.

OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. In: CONFERENCIA ANUAL INPAE, 8, 2012, San Juan de Puerto Rico, Anais... San Juan de Puerto Rico. Disponível em: <<http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>> Acesso em 19 de outubro de 2019.

PAGÉS, Luis Cambellín. Tools to measure the local government: transparency and accountability. Capitalization Conference, 2015, Málaga. Anais... Málaga: Universidad de Málaga, 2015. 21 p. Disponível em: <http://www.namcb-org.bg/gga/images/2015/10.2015/Conference_1_Luis_Cembellin.pdf> Acesso em 01 de outubro de 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 16º ed. São Paulo: Método, 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública-RAP, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública-RAP, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PIOTROWSKI, Suzanne J. Governmental transparency in the path of administrative reform. Albany, State University of New York Press, 2007.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. 2º Plano de ação em governo aberto do município de São Paulo (2018-2020). 2018. Disponível em: < https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Action-Plan_2018-2020.pdf> Acesso em 02 de junho de 2019.

PRZEYBILOVICZ, Erico; CUNHA, Maria Alexandra; MEIRELLES, Fernando de Souza. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. Revista de Administração Pública-RAP, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). In: IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2013. Anais...

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V.; DASSEN, Nicolás. Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, p. 41-71, 2012.

REIS, Sérgio Roberto Guedes dos; NEVES, Otávio Moreira de Castro. A participação popular em políticas federais de gestão pública: as inovações trazidas à realidade brasileira pela parceria para o governo aberto. In: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 2013. Anais...

RIBEIRO, M. M.; BARBOSA, A. F. Medição do uso da Internet para a participação: Desafios para o governo e sociedade no Brasil. In: SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Orgs) Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 2, 2011.

ROMÃO, W. M.; RODRIGUES, M. Da participação ao Governo Aberto: paradigmas de controle democrático. In: Encontro Anual da ANPOCS, 41, 2017, Caxambu-MG. Anais...

SACRAMENTO, Ana Rita S. Lei de responsabilidade fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) — NPGA/EAUFBA, Salvador, 2004.

SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. Convergencia, v. 22, n. 68, p. 203-227, 2015.

SCANDAR NETO, W. J. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006, 119 p.

SCANDAR NETO, W. J.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, P. L. N. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu-MG, 2008. Anais...

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *Self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael Chió Serra; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, edição especial: Transparência e controle social, v. 2012, p. 135-153, 2012.

SOUSA, J. H. B. O encontro da transparência pública com a participação social: um estudo do uso da transparência governamental no controle social do SUS. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2017.

STEIBEL, F. Mecanismo Independente de Avaliação – Brasil – Relatório final do período 2013-2016. 2017. Disponível em: < https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/08/Brazil_EOTR_2013-2016.pdf> Acesso em 23 de maio de 2019.

STEIBEL, F. Mecanismo Independente de Avaliação – Brasil – Relatório do período 2016-17. 2018. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-mid-term-report-2016-2018-year-1/>> Acesso em 23 de maio de 2019.

SUSHA, Iryna. Participation in open government. Tese (Doutorado em Informática). Örebro University. Örebro, Suécia, 2015. 134 p.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C.H.; LIMA, P.P. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos. Texto para discussão 1735. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TESOURO NACIONAL. Sistema De Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro: Contas Anuais, RGF e RREO. 2018. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf> Acesso em 07 de setembro de 2019.

TESOURO NACIONAL. Capacidade de Pagamento (CAPAG). 2019. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>> Acesso em 01 de outubro de 2019.

TJDFT. Conheça o TJDFT: uma Justiça única! 2012. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2012/outubro/conheca-o-tjdft-uma-justica-unica>> Acesso em 07 de setembro de 2019.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral – Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em 07 de setembro de 2019.

VELJKOVIĆ, Nataša; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, Sanja; STOIMENOV, Leonid. Benchmarking open government: An open data perspective. Government Information Quarterly, v. 31, n. 2, p. 278-290, 2014.

VIEIRA, Augusto Cesar Gadelha et al. Melhorando o acesso ao governo com o melhor uso da web. Comitê Gestor da Internet no Brasil. Ed. W3C. São Paulo, 2009.

WAISBICH, L. T. Mecanismo de Avaliação Independente (IRM). Relatório Final 2017: São Paulo. 2019. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/Sao-Paulo_Final-Report_2017_POR.pdf> Acesso em 02 de junho de 2019.

WILLIAMS, Andrew. A global index of information transparency and accountability. Journal of Comparative Economics, v. 43, n. 3, p. 804-824, 2015.

WJP. WJP Open Government Index Methodology. 2018. Disponível em: <<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index/wjp-open-government-index-methodology>> Acesso em 01 de fevereiro de 2019.

ZÁRATE, Alberto Ortiz de. La ruta del gobierno abierto: un viaje que avanza en espiral. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 4, p. 70-77, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019.