

Transparência Governamental na Internet: Uma Análise Comparativa no Âmbito do Poder Executivo Brasileiro e Espanhol¹

Government Transparency in the Internet: A Comparative Analysis in the Brazilian and Spanish Executive Power

Mauricio Vasconcellos Leão Lyrio, Rogério João Lunkes e Emma Teresa Castello-Taliani

Resumo: Este estudo objetiva analisar os níveis de transparência dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e das Comunidades Autônomas espanholas, com vistas a identificar diferenças e similaridades existentes no âmbito de um país desenvolvido e um país em desenvolvimento. Utiliza-se do Modelo para Avaliação da Transparência da Gestão Pública – ATGP – para analisar uma amostra composta por 43 portais de transparência. A coleta de dados ocorreu no 4º trimestre de 2015, por meio da visita aos portais e verificação do atendimento aos critérios de avaliação do modelo utilizado. Os resultados apontaram discrepâncias em relação aos dois países. Argumenta-se que a existência de legislação sobre transparência não é fator que por si só torne determinado governo mais ou menos transparente, pois existe uma necessidade de internalização de cultura de transparência que envolve tanto os agentes públicos responsáveis pela divulgação das informações, quanto a sociedade, que precisa se tornar um participante ativo no processo político.

Palavras-chave: Setor público, transparência, Brasil, Espanha.

Abstract: This study aims to analyze the levels of transparency of the electronic web portals of the Brazilian States and the Spanish Autonomous Communities, in order to identify differences and similarities existing within a developed country and a developing country. The Public Management Transparency Assessment Model (ATGP) is used to analyze a sample composed of 43 transparency portals. The data collection took place in the 4th quarter of 2015, through the visit to the portals and verification of compliance with the evaluation criteria of the model used. The results pointed out discrepancies in relation to the two countries. It is argued that the existence of legislation on transparency is not a factor that in itself makes a government more or less transparent, because there is a need to internalize a transparency culture, involving both public agents responsible for the information, as well the society, who need to become an active participant in the political process.

Key-words: Public Sector, transparency, assessment, Brazil, Spain.

1. Artigo submetido em 08/03/2019 e aprovado em 26/06/2019.

Maurício Vasconcellos Leão Lyrio - Doutor em Administração - com período sanduiche no Departamento de Ciências Econômicas e Empresarias da Universidade de Alcalá (UAH/Espanha) e Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Especialista em Gestão Estratégica de Negócios pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB); Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); Administrador da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina exercendo atualmente o cargo de gerente de transparência e dados abertos na Controladoria-Geral do Estado. Mais de 50 artigos científicos publicados em anais de eventos e periódicos nacionais e internacionais.

Rogério João Lunkes - Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (1996), mestrado (1999) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003), Pós-Doutorado pela Universidad de València-Espanha (2011). Atualmente é professor Associado III da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem experiência na área de Ciências Contábeis, com ênfase em Controladoria e Contabilidade Gerencial.

Emma Teresa Castelló-Taliani - Professora de Economia Financeira e Contabilidade na Universidade de Alcalá - Espanha. Doutora em Estudos Empresariais pela Universidade de Valência. Membro fundador do PTFE (Plataforma Tecnológica das Ferrovias da Espanha) e membro do Conselho Permanente da Comissão de Contabilidade Gerencial da Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas.

O presente estudo se insere no âmbito das discussões sobre transparência no setor público, mais precisamente no que se refere à transparência mediada por computadores, entendida como uma perspectiva modernista de transparência (MEIJER, 2009). Seus autores compartilham o entendimento dessa perspectiva de transparência como uma forma de aproximar o cidadão do governo, reduzir a corrupção e reforçar a cultura de *accountability* no setor público (FLÓREZ, 2008; RAUSCH; SOARES, 2010).

A discussão sobre transparência no setor público, apesar de antiga (MEIJER, 2015), vem ganhando força a partir dos anos 2000, associada a revolução da Internet e da emergência das teorias de governança pública (LYRIO; LUNKES; TALIANI, 2018; PORUMBESCU *et al.*, 2017), que na visão de Osborne (2006) se configura como um paradigma de administração pública no qual existe um Estado pluralista em que vários atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos em um sistema de tomada de decisão informado por múltiplos processos.

Dentre os processos existentes para informar as partes interessadas e subsidiar a tomada de decisão no setor público, a transparência se insere como uma forma dar subsídios ao cidadão no processo de controle social, por meio da publicação e disseminação de informações a respeito da ação governamental. Nesse sentido, o estudo objetiva analisar os níveis de transparência dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e das Comunidades Autônomas espanholas, com vistas a identificar diferenças e similaridades existentes no âmbito de um país desenvolvido e um país em desenvolvimento.

*Maurício Vasconcellos
Leão Lyrio*

Rogério João Lunkes

*Emma Teresa Castelló-
Taliani*

O trabalho justifica-se com base em uma inquietação dos autores no que diz respeito à falta de transparência dos entes públicos brasileiros, conforme já evidenciado na literatura (CARNEIRO, 2014; CRUZ, C. F. et al., 2012; DINIZ, 2015; LUNKES et al., 2015; STAROSCKY et al., 2015), bem como na ausência de trabalhos que discutem a questão no nível intermediário de governo – Estados e Comunidades Autônomas. Da mesma forma, justifica-se a comparação com a Espanha pelo fato de ambos os países serem de origem latina, que são conhecidos por uma administração pública com viés legalista, conforme sugerido por Wahrlich (1979). Essa comparação se faz interessante dado o fato de que o Brasil possui uma legislação relacionada a transparência já estabelecida e bastante detalhada, enquanto a Espanha veio a promulgar sua Lei de Transparência somente no fim de 2013. Apesar disso, a Espanha possui uma tradição de engajamento social e participação pública, enquanto o Brasil parece ainda carecer de uma cultura de participação social, conforme sugerido por Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009).

Na condução do estudo, inicialmente é feita, na seção 2, uma discussão a respeito de fatores que influenciam a transparência no setor público, de acordo com a literatura especializada; em seguida, na seção 3, é apresentada a metodologia utilizada para realização da análise e a amostra utilizada no estudo; a seção 4 apresenta os resultados obtidos e; finalmente, na seção 5 são tecidas algumas considerações finais sobre a transparência no âmbito dos países analisados.

Fatores para o Reforço da Transparência no Setor Público

No âmbito das discussões no setor público importantes questões foram levantadas por especialistas a respeito de fatores que podem vir a influenciar ou facilitar o alcance de melhores níveis de transparência. Dentre esses fatores destacam-se fatores institucionais, o uso da chamada web 2.0 e das mídias sociais, a reutilização de informações via dados abertos, a literacidade informacional, dentre outros, conforme sintetizados a seguir.

A respeito dos fatores institucionais e seu impacto na transparência. Arellano-Gault e

Lepore (2011) argumentam que fatores organizacionais e comportamentais têm sido negligenciados na análise das organizações públicas e na questão da transparência. Por sua vez, Mutula e Wamukoya (2009) consideram que a colaboração e suporte aos esforços das instituições nacionais se constituem em fatores importantes para o fortalecimento da democracia, da *accountability* e da transparência. As afirmações dos autores acima são corroboradas por Fox et al. (2011) ao argumentarem que, em nível conceitual mais amplo, as possíveis explicações para as variações na qualidade do cumprimento de legislações referentes à transparência dizem respeito aos recursos e incentivos institucionais, bem como à cultura da transparência.

O governo eletrônico emerge como um fator com potencial para melhoria da transparência e da *accountability* no setor público, sendo a web 2.0 e as mídias sociais ferramentas importantes para aumento do diálogo corporativo, da participação social e ampliação do alcance do governo a baixos custos. Apesar disso, seu uso ainda se apresenta em estágios iniciais, e considera-se que o grau de engajamento dos cidadãos se dará de acordo com a forma como os governos lidarão com o uso da internet, group-ware e sistemas coletivos (BONSÓN et al., 2012; CEGARRA-NAVARRO et al., 2012; HAQUE & PATHRANNARAKUL, 2013).

Considera-se que a reutilização de informações do setor público, via open-data, pode gerar não somente uma melhoria da transparência, mas também impacto no desenvolvimento econômico e social, uma vez que essas informações podem vir a ser utilizadas por empresas e organizações da sociedade civil no fornecimento de serviços on-line (CERRILLO-I-MARTÍNEZ, 2012; MARCOS-MARTÍN; SORIANO-MALDONADO, 2011). Por outro lado, não existe ainda clareza quanto aos modelos de parceria para exploração de open-data (SAXBY, 2012).

Apesar da importância do governo eletrônico e da reutilização das informações do setor público, uma crítica é feita por Owen et al. (2013). Esses autores argumentam que o foco tem sido dado às tecnologias utilizadas e à estruturação de dados, faltando uma maior ênfase no conhecimento das necessidades dos usuários e no desenho dos serviços.

Em relação à questão das legislações relativas ao acesso à informação, Kuunifaa (2012), argumenta que essas são importantes para o alcance da transparência, mas, apesar disso, em estudo realizado em Ghana, o autor levanta preocupação quanto à operacionalização dessas legislações, acerca da necessidade de uma devida documentação e manutenção das informações para posterior recuperação. Para Meijer (2013) o entendimento da dinâmica complexa advinda e resultante da transparência governamental deve ser entendida a partir de três lentes, a saber, (i) estratégica, (ii) cognitiva e (iii) institucional, em uma abordagem que considera o entendimento contextual e as práticas locais (específicas).

Além desses fatores que influenciam a transparência, alguns autores tratam também dos benefícios advindos dessa. Entre esses citam-se (i) a permissão ao público de um acesso direto e contato com seus representantes; (ii) o reconhecimento da honestidade e integridade, dando maior visibilidade e permitindo a realização de um bom governo; (iii) acesso a indicadores sobre o desempenho das diversas áreas do governo; e, (iv) a disponibilização de serviços pela reutilização de informações, como por exemplo, personalização de rotas, localização de empresas, pontos de reciclagem e pontos perigosos de uma cidade, horário real de transportes públicos, entre outros (FERRER-SAPENA *et al.*, 2011; KIERKEGAARD, 2009; MCIVOR *et al.*, 2002).

Metodologia

Em relação ao procedimento de pesquisa, se configura como um estudo de campo, pois “envolve a investigação de fenômenos, inclusive pessoas, procedimentos e estruturas em duas ou mais organizações” (LUNKES *et al.*, 2012, p. 172). Neste caso, busca-se analisar o fenômeno da transparência da gestão pública governamental no âmbito dos governos sub-nacionais do Brasil e da Espanha. Para a análise dos dados, as informações sobre a transparência da gestão pública governamental foram obtidas junto aos portais da transparência dos governos analisados, por meio de observação direta pois, “[...] baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o pesquisador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho” (GODOY, 2006, p. 133). Os dados

observados foram cotejados com os critérios do modelo de avaliação, que neste trabalho se apresenta como o instrumento de intervenção a ser adotado.

No que se refere ao instrumento de intervenção, foi utilizado o Modelo para Avaliação da Transparência da Gestão Pública – ATGP (LYRIO *et al.*, 2016; LYRIO, 2016) desenvolvido com base na aplicação da Metodologia MCDA-C (ENSSLIN *et al.*, 2001). Este modelo leva em consideração no processo de avaliação a legislação sobre transparência brasileira e espanhola, questões consideradas relevantes sobre transparência encontradas na literatura especializada, bem como outros índices de avaliação de transparência brasileiros e espanhóis.

Optou-se por adotar no processo de avaliação o Modelo ATGP devido ao fato de este modelo incorporar na avaliação outros aspectos que os modelos adotados atualmente não incorporam, dado que estes, em geral, enfatizam o atendimento às questões legais e se constituem em modelos dicotômicos do tipo “atende” ou “não atende”. O Modelo ATGP, por sua vez, possui em cada critério de avaliação diversos níveis de impacto que melhor qualificam a informação analisada, podendo, até mesmo avaliar negativamente algum critério que não esteja em nível de transparência minimamente aceitável.

Por meio do processo de apoio à decisão da Metodologia MCDA-C essas questões são organizadas em áreas de preocupação e, em seguida, desdobradas em Pontos de Vista Fundamentais – PVFs e Pontos de Vista Elementares – PVEs, até um ponto em que é possível estabelecer uma escala de avaliação. No caso, o modelo é composto por 3 áreas de preocupação: (i) conteúdo da informação, (ii) fomento à cultura de transparência e (iii) usabilidade do portal. Cada uma dessas áreas de preocupação (bem como seus desdobramentos em PVFs e PVEs) possuem taxas de ponderação que permitem a agregação da avaliação em cada um dos critérios em um critério de síntese, ou seja, em um índice de transparência. A contribuição deste modelo para a pesquisa sobre transparência no setor público é, justamente, o fato de que agrega critérios de avaliação que vão além dos critérios legais geralmente utilizados nos índices de avaliação de transparência pública, bem como a preocupação com a ponderação dos critérios, pois par-

Maurício Vasconcellos
Leão Lyrio

Rogério João Lunkes

Emma Teresa Castelló-
Taliani

te-se do pressuposto que estes não possuem o mesmo grau de importância para a avaliação da transparência no setor público, conforme sugerido por Cruz et al. (2015).

Por fim, no que tange à amostra, foram analisados, no caso Espanhol, 16 Comunidades Autônomas – Andaluzia, Aragón, Astúrias, Baleares, Canarias, Cantábria, Castilla-y-León, Catalunha, Extremadura, Galícia, La Rioja, Múrcia, Navarra, País Vasco e Valência. A Comunidade Autônoma de Madrid não fez parte da amostra por não possuir um Portal de Transparência no momento da avaliação. No caso brasileiro, foram analisados os 26 Estados – Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins – bem como o Distrito Federal. Desta forma, o universo de análise é composto por 43 portais de transparência no âmbito dos dois países. A coleta de dados foi realizada no 4º trimestre de 2015, por meio da visita a cada um dos portais e verificação de atendimento aos critérios de avaliação do modelo utilizado.

A próxima seção se propõe a apresentar os resultados desta análise, em termos das médias alcançadas pelos Estados e Comunidades Autônomas, bem como discutir esses resultados à luz dos fatores para o reforço da transparência no setor público apresentados na seção 2.

Apresentação e Análise dos Resultados

Os resultados da avaliação dos portais de transparência dos Estados Brasileiros e Comunidades Autônomas espanholas é apresentado na Figura 1. Para fins de análise são apresentados os valores médios alcançados pelos Estados e Comunidades Autônomas, com vistas a realizar uma comparação entre os dois países.

No que tange à avaliação global, no gráfico superior esquerdo da Figura 1, é possível evidenciar que os portais de transparência das Comunidades Autônomas apresentam melhores médias de transparência, com 52 pontos,

enquanto os Estados brasileiros alcançaram média de apenas 8 pontos. A melhor média no âmbito das Comunidades Autônomas diz respeito ao conteúdo informacional, que alcançou 73 pontos, a questão da usabilidade dos portais aparece em seguida, com uma média de 45 pontos e com menor média aparece o fomento à cultura de transparência.

Os Estados brasileiros, por sua vez, obtiveram melhor média em relação à usabilidade do portal – 35 pontos – próximo do resultado alcançado pelas Comunidades Autônomas. Por outro lado, a média de 10 pontos obtida na área de preocupação Conteúdo Informacional e a pontuação negativa de 42 pontos em relação ao fomento à cultura de transparência acende um alerta em relação às práticas de transparência dos Estados brasileiros. A análise deste gráfico evidencia posturas diferentes em relação à transparência no âmbito dos dois países, pode-se inferir que enquanto a Espanha dá ênfase às informações disponibilizadas, o Brasil prioriza a facilitação do acesso à informação aos usuários. Para um melhor entendimento desses resultados, é importante adentrar a cada uma das áreas de preocupação, com vistas a detalhar os resultados e perceber as potencialidades e fraquezas apresentadas pelos portais.

Analisando-se os resultados referentes ao conteúdo informacional, no gráfico superior direito da Figura 1, mais uma vez percebe-se uma grande disparidade nos resultados. As Comunidades Autônomas mantem certa regularidade em relação aos critérios analisados, com exceção do critério força de trabalho, alcançou médias acima de 70 pontos em todos os critérios. O Brasil, por sua vez, apresenta grande disparidade nos resultados, enquanto no critério informações econômicas e financeiras – que abrange a disponibilização de informações referentes aos documentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), bem como informações sobre receitas, despesas, gastos por habitante, relatórios fiscais e informações sobre o financiamento do governo – os Estados alcançaram média de 49 pontos, no critério subvenções a ajudas públicas se apresentam de forma comprometida, com pontuação negativa de 44 pontos.

O critério desempenho do governo envolve a disponibilização de informações sobre a execução dos programas de governo, resultados dos serviços públicos em termos de saúde,

educação e segurança pública, bem como informações sobre execução de obras públicas e informações sobre o meio ambiente. Percebe-se que existe uma maior preocupação por parte das Comunidades Autônomas em prestar informações sobre os resultados da ação governamental, enquanto no caso brasileiro, parece não haver ainda uma preocupação com essa questão. Aqui percebe-se uma discrepân-

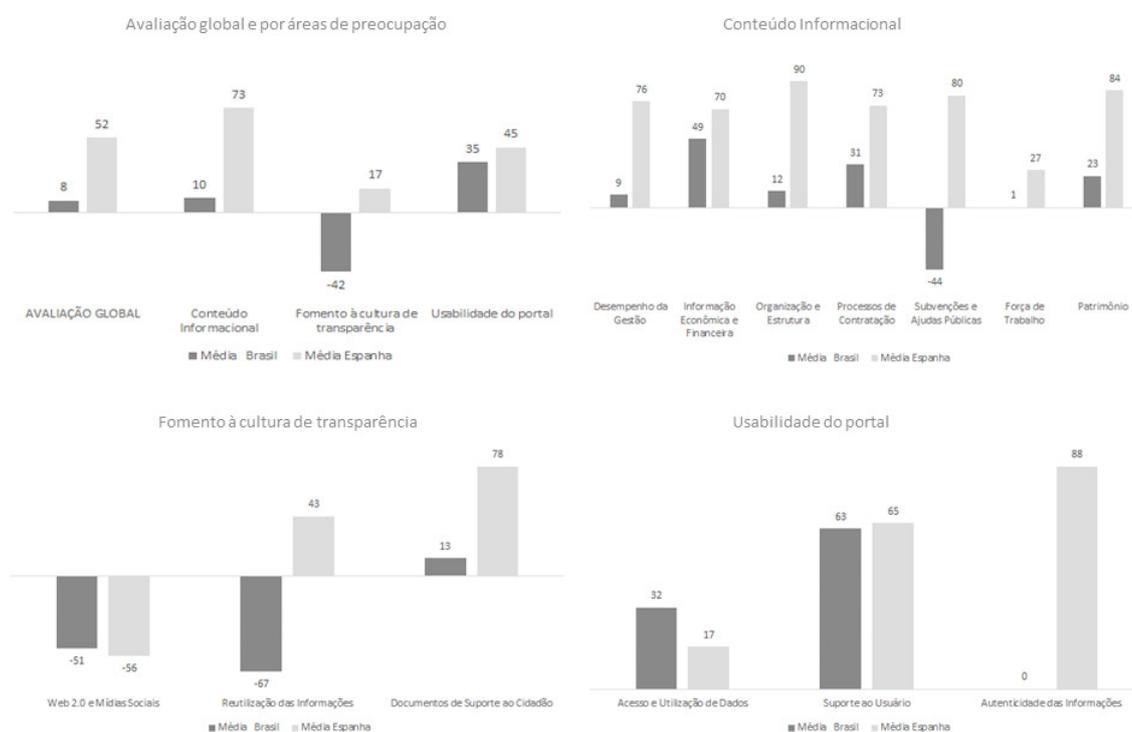
cia em relação ao que é colocado como importante no tocante à disponibilização de informações e ao que ocorre na prática. Autores como Ferrer-Sapena et al. (2011) argumentam a favor dos benefícios advindos do acesso a indicadores sobre o desempenho do governo em suas diversas áreas, o que parece não estar ocorrendo nos Estados brasileiros.

*Maurício Vasconcellos
Leão Lyrio*

Rogério João Lunkees

Emma Teresa Castelló-Taliani

FIGURA 1: AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS E COMUNIDADES AUTÔNOMAS ESPANHOLAS²



Fonte: Dados da pesquisa

2. Os apêndices A e B apresentam os resultados da análise de cada um dos Estados e Comunidades Autônomas.

Grande disparidade também é percebida na questão da disponibilização de informações sobre a organização e estrutura dos entes. Enquanto no caso espanhol alcançou-se uma média alta, de 90 pontos, os Estados brasileiros deixam a desejar, com uma média de 12 pontos. No caso dos processos de contratação, apesar de alcançar uma melhor média – 31 pontos – os Estados ainda deixam a desejar em comparação com as Comunidades Autônomas. Mais uma vez os resultados, no caso brasileiro, parecem ir na direção contrária do que é considerado boa prática em termos de transparência uma vez que a permissão ao público de um acesso direto e contato com seus representantes é considerada importante na literatura (FERRER-SAPENA *et al.*, 2011; KIERKEGAARD, 2009; MCIVOR *et al.*, 2002). Nos processos de contratação, na disponibilização de informações sobre subvenções e ajudas públicas e sobre o patrimônio, mais uma vez houve melhores médias no caso das Comunidades Autônomas.

Tratando-se do fomento à cultura de transparência, conforme apresentado no gráfico inferior esquerdo da Figura 1, percebe-se o “calcanhar de Aquiles”, tanto das Comunidades Autônomas quanto dos Estados. Não existe uma forte utilização de redes sociais e da Web 2.0, consideradas importantes para o diálogo com a sociedade e ampliação do alcance do governo a baixo custo, conforme sugerem diversos autores (BONSÓN *et al.*, 2012; CEGARRA-NAVARRO *et al.*, 2012; HAQUE & PATHRANNARAKUL, 2013). Da mesma forma, os Estados e Comunidades Autônomas ainda carecem de avanços significativos no que tange ao uso de dados abertos para reutilização de terceiros no desenvolvimento de serviços e análises que possam ter impacto no desenvolvimento econômico e social, conforme sugerem Cerrillo-y-Martinez (2012) e Marcos-Martín e Soriano-Maldonado (2011).

Por fim, no que diz respeito à usabilidade dos portais, conforme o gráfico inferior direito da Figura 1, percebe-se um equilíbrio nos resultados dos Estados e Comunidades Autônomas em relação ao suporte aos usuários, enquanto os Estados se destacam no que diz respeito ao acesso e utilização dos dados – atualização das informações, acesso ao usuário, gravação de relatórios e dados em séries históricas. A autenticidade das informações, verificada via certificação digital nos docu-

mentos fornecidos, é uma realidade no caso espanhol, enquanto no Brasil essa prática ainda não ocorre de forma tempestiva.

Considerações Finais

Apesar das distinções existentes entre os dois países, dado que a Espanha é considerada um país desenvolvido e o Brasil um país em desenvolvimento, algumas similaridades existem entre esses países. Ambos são países de origem latina, que são, em geral, caracterizados por uma concepção legalista de administração pública, além disso, ambos vieram de períodos de ditadura militar antes de entrar no atual período democrático, a ditadura Franquista teve fim em 1975, enquanto a ditadura militar no Brasil findou em 1985 com o início da chamada Nova República.

Com base na discussão proposta por Ruijer e Meijer (2016) poder-se-ia inferir que ambos teriam, do ponto de vista do regime de transparência, uma transparência baseada em regras, geralmente caracterizada por ser mais explícita, detalhada e prescritiva. Porém, ao analisar ambos os casos, é possível perceber uma diferença em relação aos regimes dos dois países. Apesar de a Espanha ser também um país de viés legalista, pode-se dizer que existe uma maior tendência a um regime de transparência baseado em princípios, que se caracteriza por não buscar dizer o que deve ser feito, mas como decidir o que precisa ser feito, em uma abordagem na qual normas são formuladas como guias de orientação, se tornando uma abordagem mais implícita, com ênfase em ‘fazer a coisa certa’ de uma maneira apropriada. Isso fica claro ao pensarmos que os portais de transparência de suas Comunidades Autônomas estão ativos pelo menos desde 2010, quando foi feita a primeira avaliação por parte da *Transparency International España*, ao passo que a lei de transparência foi promulgada somente em 2013. Os portais de transparência das Comunidades Autônomas vêm se desenvolvendo a despeito da regulamentação da legislação, o que de certa forma aponta para um regime de transparência baseado em princípios, geralmente encontrada em sociedades caracterizadas por controles sociais fortes e operativos.

O Brasil, por outro lado, possui uma legislação sobre transparência mais detalhada

e mais antiga, desenvolvida pelo menos desde o ano 2000, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar disso, até hoje, como fica evidente neste estudo, os portais de transparência dos Estados brasileiros sequer atendem completamente às exigências legais, o que é preocupante. Essa maior amplitude e antiguidade da legislação brasileira sobre transparência aponta para um regime baseado em regras, considerado como um regime “direcionado pelo medo”. Ou seja, o cumprimento da regra viria de um receio por parte daqueles responsáveis, de sofrer sanções advindas por seu não-cumprimento, o que parece não estar ocorrendo no Brasil.

Assim, argumenta-se que transparência, apesar de possuir um caráter legalista no que se refere aos instrumentos desenvolvidos para sua regulamentação e implementação, não se restringe ao caráter legal. O fato de existir legislação sobre transparência, não é fator que por si só torne determinado governo mais ou menos transparente, existe uma necessidade de internalização de cultura de transparência, que envolve tanto os agentes públicos responsáveis pela divulgação das informações, quanto a sociedade, que precisa se tornar um participante ativo no processo político.

Nesse sentido, com vistas a internalizar a cultura de transparência, bem como estimular a participação cidadã e o controle social sugere-se como ações afirmativas: (i) o estabelecimen-

to de parcerias entre entes públicos e privados para desenvolvimento de projetos voltados ao controle social; (ii) estímulo ao uso e disseminação das informações disponíveis nos portais de transparência por meio de uso intensivo de Internet 2.0 e redes sociais; (iii) capacitação de servidores e cidadãos no uso de ferramentas tecnológicas para análise de dados disponíveis nos portais de transparência; (iv) fortalecimento da relação com entidades da sociedade civil organizada, como os Observatórios Sociais e *think tanks*; (v) realização de *hackatons* e outros eventos voltados a disseminação e reuso de informações disponibilizadas; e, (vi) realização de palestras e eventos junto à universidades e escolas com vistas a apresentar e disseminar os portais, bem como desenvolver uma cultura de acompanhamento da ação governamental nos jovens.

As ações citadas acima se configuram como sugestões, não esgotando as possibilidades de atuação do setor público na internalização de valores associados à transparência e participação social no governo. Importante ressaltar que, como dito por Arellano-Gault e Lepore (2011), somente com a internalização desses valores será possível pensar em uma sociedade realmente transparente e assim, realizar as promessas inerentes ao acesso à informação e às políticas de transparência como elementos de uma governança democrática voltada ao cidadão.

Maurício Vasconcellos
Leão Lyrio

Rogério João Lunkees

Emma Teresa Castelló-
Taliani

REFERÊNCIAS

ARELLANO-GAULT, D.; LEPORE, W. Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies*, v. 32, n. 8, p. 1029–1050, 30 ago. 2011.

BONSÓN, E. et al. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 123–132, 2012.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CARNEIRO, R. Transparência na gestão pública do Brasil contemporâneo: avanços institucionais e desafios administrativos. *Revista de Gestión Pública*, v. III, n. 1, p. 47–71, 2014.

CEGARRA-NAVARRO, J.-G.; PACHÓN, J. R. C.; CEGARRA, J. L. M. E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*, v. 32, n. 5, p. 469–478, 2012.

CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency. *European Law Journal*, v. 18, n. 6, p. 770–792, 22 nov. 2012.

- CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012.
- CRUZ, N. F. DA et al. Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, n. July, p. 1–28, 2015.
- DINIZ, G. M. O estado da transparência digital de portais eletrônicos : um estudo nos municípios do Ceará. *Revista do TCE-MG*, v. 33, n. 4, p. 91–116, 2015.
- ENSSLIN, L.; MONTBELLER-NETO, G.; NORONHA, S. M. Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas. Florianópolis: Insular, 2001.
- FERRER-SAPENA, A.; PESET, F.; ALEIXANDRE-BENAVENT, R. Acceso a los datos públicos y su reutilización: Open data y open government. *Profesional de la Informacion*, v. 20, n. 3, p. 260–269, 2011.
- FLÓREZ, M. En busca de mayores niveles de transparencia en la gestión municipal: Índice de Transparencia Municipal. In: ÁLVAREZ, J. L. (Org.). *Transparencia y lucha contra la corrupción en el ámbito iberoamericano: experiencias y recomendaciones*. 2008. p. 17–32.
- FOX, J.; HAIGHT, L.; PALMER-RUBIN, B. Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gestión y Política Pública*, v. 20, n. 1, p. 3–61, 2011.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115–146.
- HAQUE, S.; PATHRANNARAKUL, P. The Role of Technology in Enhancing Transparency and Accountability in Public Sector Organizations of Pakistan. *International Journal of Economics Business and Management Studies*, v. 2, n. 1, p. 20–24, 2013.
- KIERKEGAARD, S. Open access to public documents - More secrecy, less transparency! *Computer Law and Security Review*, v. 25, n. 1, p. 3–27, 2009.
- KUUNIFAA, C. D. Access to information legislation as a means to achieve transparency in Ghanaian governance: Lessons from the Jamaican experience. *IFLA Journal*, v. 38, n. 2, p. 175–186, 2012.
- LUNKES, R. J. et al. Transparência no setor público municipal : uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da CGU*, v. 7, n. 10, p. 88–108, 2015.
- LUNKES, R. J.; RIPOLL, V. M.; ROSA, F. S. DA. Pesquisa científica em contabilidade gerencial : estudo comparativo entre Espanha e Brasil. *Contaduría y Administración*, v. 57, n. 2, p. 159–184, 2012.
- LYRIO, M. V. L. Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos subnacionais brasileiro e espanhol. Tese (doutorado em administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.
- LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research. *Public Integrity*, p. 1–22, 8 fev. 2018.
- LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Transparency in the contexts of Brazilian and Spanish governments: Proposal of a model for comparative analysis. XX IRSPM Conference. Anais ... 13-15 April, Hong Kong: 2016.

- MARCOS-MARTÍN, C.; SORIANO-MALDONADO, S.-L. Reutilización de la información del sector público y open data en el contexto Español y europeo. Proyecto aporta. *Profesional de la Información*, v. 20, n. 3, p. 291–297, 2011. *Maurício Vasconcellos Leão Lyrio*
- MCIVOR, R.; MCHUGH, M.; CADDEN, C. Internet technologies: Supporting transparency in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, v. 15, n. 3, p. 170–187, 2002. *Rogério João Lunkees*
- MEIJER, A. J. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 3, p. 189–199, 2015. *Emma Teresa Castelló-Taliani*
- MEIJER, A. J. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255–269, 19 jun. 2009.
- MEIJER, A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013.
- MUTULA, S.; WAMUKOYA, J. M. Public sector information management in east and southern Africa: Implications for FOI, democracy and integrity in government. *International Journal of Information Management*, v. 29, n. 5, p. 333–341, 2009.
- OSBORNE, S. P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.
- OWEN, B. B.; COOKE, L.; MATTHEWS, G. The development of UK government policy on citizens' access to public sector information. *Information Polity*, v. 18, n. 1, p. 5–19, 2013.
- PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.
- PORUMBESCU, G. et al. Translating policy transparency into policy understanding and policy support: Evidence from a survey experiment. *Public Administration*, p. 1–19, 2017.
- RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista de educação e pesquisa em contabilidade*, v. 4, n. 1, p. 23–43, 2010.
- RUIJER, E.; MEIJER, A. J. National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, v. 0692, n. January, p. 1–14, 2016.
- SAXBY, S. Public sector information and open data: Which way forward for the UK? *International Journal of Public Law and Policy*, v. 2, n. 3, p. 299–333, 2012.
- STAROSCKY, E. A. et al. An Analysis on the Web Portals of the Municipalities Comprising the Regional Development Bureau of Joinville (SC), Based on a Multicriteria Decisionmaking Model. *Public Administration Research*, v. 4, n. 1, 2015.
- WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 1, p. 31–68, 1979.

APÊNDICE A – QUADRO RESUMO BRASIL

CÓD.	Quadro Resumo - Brasil	Taxas de Substituição	Média	Devio Padrão	São Paulo	Espírito Santo	Coiás	Pernambuco	Santa Catarina	Alagoas	Maranhão	Rio Grande do Sul	Ceará	Minas Gerais	Distrito Federal	Paraná	Paulista	Tocantins	Mato Grosso	Pará	Parabá	Rio de Janeiro	Rondonia	Amazonas	Amapá	Sergipe	Bahia	Mato Grosso do Sul	Rio Grande do Norte	Roraima	Acre		
	AValiação GLOBAL	-	8	15	40	31	29	26	24	18	17	17	17	17	17	16	16	9	8	6	4	4	3	2	-2	-3	-6	-6	-11	-16	-23		
1	CONTEÚDO INFORMATIVO	45%	10	17	23	19	25	22	46	17	37	12	17	13	19	17	19	17	5	19	2	14	12	4	4	-7	-2	-20	-28	-28			
1.1	DESEMPENHO DA GESTÃO	15%	9	13	15	28	54	0	6	0	0	4	15	22	7	6	20	31	19	0	0	0	0	0	0	0	0	5	12	10	0		
1.2	INFORMAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA	15%	49	14	61	67	67	52	67	38	57	51	67	58	57	42	56	51	60	39	37	52	53	39	61	41	41	37	60	17	22		
1.3	ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA	10%	12	15	40	0	40	47	10	0	0	10	16	0	0	20	10	20	40	0	0	30	20	0	10	10	10	6	0	0	0	0	
1.4	PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO	20%	31	46	64	48	45	72	57	57	59	72	64	57	45	9	57	57	3	38	65	65	55	57	-20	12	12	-45	48	-74	-74		
1.5	SUBVENÇÕES E AJUDAS PÚBLICAS	20%	-44	44	-60	-60	-60	-60	100	-60	100	-60	-60	-60	-60	0	-60	-60	-60	0	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	-60	
1.6	FORÇA DE TRABALHO	10%	1	28	33	39	29	10	24	24	-36	7	20	-12	28	29	10	3	1	15	-42	-16	29	-12	-12	9	9	-56	-12	18	-56	-49	
1.7	PATRIMÔNIO	10%	23	30	35	30	30	65	0	100	0	0	0	30	100	30	65	30	0	35	0	35	0	0	0	0	0	0	35	0	0	0	
2	FOMENTO À CULTURA DE TRANSPARÊNCIA	20%	-42	32	72	28	-11	-16	-60	-16	-60	-16	-55	-16	-50	-56	-56	-56	-56	-60	-56	-60	-60	-60	-60	-60	-56	-60	-56	-60	-60	-60	
2.1	WEB 2.0 E MÍDIAS SOCIAIS	35%	-51	25	-56	71	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-40	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	
2.2	REUTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	40%	-67	65	180	0	0	0	-100	0	-100	0	-100	0	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	-100	
2.3	DOCUMENTOS DE SUPORTE AO CIDADÃO	25%	13	16	80	15	35	15	0	15	0	15	20	15	15	15	15	15	15	0	15	0	0	0	0	0	15	15	0	15	0	0	0
3	USABILIDADE DO PORTAL	35%	35	15	44	47	58	55	43	38	37	43	58	40	50	55	32	32	43	22	40	26	25	25	34	17	17	40	-1	13	26	5	
3.1	ACESSO E UTILIZAÇÃO DE DADOS	50%	32	22	49	56	56	49	56	56	56	34	56	19	41	49	4	4	56	4	19	13	19	49	49	4	4	41	-2	4	13	11	
3.2	SUPORTE AO USUÁRIO	30%	63	33	65	65	100	100	50	35	30	85	100	100	100	100	100	100	50	65	100	65	50	0	30	50	65	0	35	65	0	0	
3.3	AUTENTICIDADE DAS INFORMAÇÕES	20%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: dados da pesquisa

APÊNDICE B – QUADRO RESUMO - ESPANHA

Quadro Resumo - Espanha		Taxas de Substituição	Média	Desvio Padrão	Andaluzia	Aragón	País Vasco	Valência	Cataluña	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Canarias	Navarra	La Rioja	Asturias	Baleares	Cantabria	Extremadura	Murcia	Galicia
CÓD.	AVALIAÇÃO GLOBAL	-	52	16	80	76	73	70	62	56	51	49	48	45	45	43	36	35	35	27
1	CONTEÚDO INFORMACIONAL	45%	73	14	83	82	75	93	88	63	79	77	85	38	66	74	75	68	70	46
1.1	DESEMPENHO DA GESTÃO	15%	76	18	103	83	103	61	70	66	85	78	89	75	65	87	69	25	78	78
1.2	INFORMAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA	15%	70	13	67	66	75	73	68	73	83	67	63	88	79	83	31	73	62	72
1.3	ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA	10%	90	18	100	65	90	108	99	95	100	62	107	80	90	110	100	82	105	50
1.4	PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO	20%	73	29	81	98	83	98	107	26	47	83	98	18	46	32	82	81	107	81
1.5	SUBVENÇÕES E AJUDAS PÚBLICAS	20%	80	49	100	100	50	140	100	100	100	100	100	-60	100	100	100	100	50	0
1.6	FORÇA DE TRABALHO	10%	27	25	26	32	27	57	57	-27	46	37	21	41	46	15	38	21	-31	27
1.7	PATRIMÔNIO	10%	84	31	85	100	100	85	100	100	100	85	100	100	15	100	100	70	100	0
2	FOMENTO À CULTURA DE TRANSPARÊNCIA	20%	17	39	69	69	77	2	37	37	42	-47	5	21	2	42	-40	2	-38	-10
2.1	WEB 2.0 E MÍDIAS SOCIAIS	35%	-56	0	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56	-56
2.2	REUTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	40%	43	97	180	180	180	0	100	100	100	-100	0	40	0	100	-100	0	-100	0
2.3	DOCUMENTOS DE SUPORTE AO CIDADÃO	25%	78	18	65	65	100	85	65	65	85	50	100	100	85	85	80	85	85	40
3	USABILIDADE DO PORTAL	35%	45	26	84	72	68	79	42	57	21	68	24	68	42	2	30	13	32	24
3.1	ACESSO E UTILIZAÇÃO DE DADOS	50%	17	10	28	13	25	19	34	13	13	4	19	4	34	4	20	4	13	19
3.2	SUPORTE AO USUÁRIO	30%	65	28	100	85	50	100	85	35	50	85	50	85	85	0	65	35	85	50
3.3	AUTENTICIDADE DAS INFORMAÇÕES	20%	88	102	200	200	200	200	0	200	0	200	0	200	0	0	0	0	0	0

Mauricio Vasconcellos
Leão Lyrio

Rogério João Lunkees

Emma Teresa Castelló-
Taliani