

Revista da CGU

Brasília • Volume 18 • Nº 33 • Jan-Jun 2026

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33>

Nesta Edição:

DOSSIÊ ESPECIAL

**Governo Aberto: Transparência,
Participação e Ouvidoria**

Revista da CGU

Brasília • Volume 18 • Nº 33 • Jan-Jun 2026

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO

Secretária-Executiva da Controladoria-Geral da União

OLAVO VENTURIM CALDAS

Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA

Corregedora-Geral da União

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Acesso à Informação

VALDIRENE PAES MEDEIROS

Ouvidora-Geral da União

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://revista.cgu.gov.br/>

e-ISSN 2595-668X

Administração Pública

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da Revista da CGU.

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70.070-050 • Brasília/DF
Telefone: (61)2020-6826
E-mail: revista@cgu.gov.br
www.gov.br/cgu

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: *accountability* e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

EDITOR-CHEFE DANIEL MATOS CALDEIRA • Universidade de Lisboa, Portugal

ALINE RODRIGUERO DUTRA • Universidade Nove de Julho, Brasil

ARMANDO DE NARDI NETO • Fundação Getulio Vargas, Brasil

DANIELLE COSTA DE MOURA • Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, Brasil

FERNANDA MONTENEGRO CALADO • Fundação Getulio Vargas, Brasil

MARIA FERNANDA COLAÇO ALVES • Universidade Paris-Sorbonne, França

Editores Acadêmicos

ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA • Universidade de Brasília, Brasil

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA • Fundação Getulio Vargas, Brasil

Editores Especiais

LILIANE DE PAIVA NASCIMENTO • Controladoria-Geral da União, Brasil

CÉSAR FONSECA RAMALHO • Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, Brasil

Editores Especiais do Dossiê

Governo Aberto: Transparência, Participação e Ouvidoria

ANTÔNIO MARCONI LEMOS DA SILVA • Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, Brasil

CÉSAR N. CRUZ-RUBIO • Universidad Carlos III de Madrid, Espanha

FERNANDA CAMPAGNUCCI • InternetLab, Brasil

MÁRIO VINÍCIUS SPINELLI • Fundação Getulio Vargas, Brasil

THIAGO FERREIRA DIAS • Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Conselho Editorial

ANDITYAS SOARES DE MOURA COSTA MATOS • Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
CARLOS FREDERICO PEREIRA DA SILVA GAMA • Universidade Federal de Tocantins, Brasil
CECÍLIA OLIVIERI • Universidade de São Paulo, Brasil
CÉSAR AUGUSTO TIBÚRCIO SILVA • Universidade de Brasília, Brasil
DAWISSON ELVÉCIO BELÉM LOPES • Universidade Federal Minas Gerais, Brasil
FREDERICO LUSTOSA DA COSTA • Universidade Federal Fluminense, Brasil
IVAN RICARDO GARTNER • Universidade de Brasília, Brasil
JANAÍNA LIMA PENALVA DA SILVA • Universidade de Brasília, Brasil
JOSÉ CÉLIO SILVEIRA ANDRADE • Universidade Federal Bahia, Brasil
JOSÉ MATIAS-PEREIRA • Universidade de Brasília, Brasil
LEONARDO SECCHI • Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
LUCIANO DA ROS • Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
MARCO CEPIK • Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
MATTHEW M. TAYLOR • American University, Estados Unidos
PAULA VEIGA • Universidade de Coimbra, Portugal
ROBERT GREGORY MICHENER • Fundação Getulio Vargas, Brasil
RUBENS PINTO LYRA • Universidade Federal da Paraíba, Brasil
SANDRA ISABEL RASTEIRO FIRMINO • Universidade de Lisboa, Portugal
SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO • Universidade Federal de Goiás, Brasil

Avaliadores

ALZIRA ESTER ANGELI
ANA CLAUDIA FARRANHA SANTANA
ANA RITA SILVA SACRAMENTO
BRUNO DANTAS FARIA AFFONSO
CARLOS ROBERTO RUCHIGA CORRÊA FILHO
CECÍLIA OLIVIERI
DJALMA PEÇANHA GOMES
FABIANO ANGELICO
FÁBIO RESENDE DE ARAÚJO
FLÁVIA LEMOS SAMPAIO XAVIER
FREDERICO JOSÉ LUSTOSA DA COSTA
HERBERT KIMURA
HIRONOBU SANO
KARINA FURTADO RODRIGUES
LEONARDO ALAMY MARTINS
LEONARDO DE ARAÚJO FERRAZ
LEONINO GOMES ROCHA
LUIZ FILIPE GOLDFEDER REINECKE

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA
MARCONI NEVES MACEDO
MARIA FERNANDA COLAÇO ALVES
MÁRIO VASCONCELOS SOBRINHO
OLAVO VENTURIM CALDAS
PEPE TONIN
ROBERT GREGORY MICHENER
RODRIGO MÁRCIO MEDEIROS PAIVA
RODRIGO S. DE BONA
ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS
ROSSANA GUERRA DE SOUSA
SÉRGIO NOGUEIRA SEABRA
SÉRGIO ROBERTO GUEDES DOS REIS
SÉRGIO TADEU NEIVA CARVALHO
VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA
VÍTOR CÉSAR XAVIER
ZIANA SOUZA

ÍNDICE

EDITORIAL • Governo Aberto: Transparência, Participação e Ouvidoria • 9

Entrevista com Livia Sobota • 13

Interview with Steph Muchai • 17

DOSSIÊ ESPECIAL

GOVERNO ABERTO: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E OUVIDORIA

Gamificação e transparência pública: uma proposta de aplicativo educativo para a apropriação cidadã dos Portais da Transparência • 22

Gamification and public transparency: a proposal for an educational application for citizen involvement in Transparency Portals

Gamificación y transparencia pública: una propuesta de aplicación educativa para la apropiación ciudadana de los Portales de Transparencia

Elizabete de Araújo Souza e Rita Tourinho

Portais da transparência e portais de dados abertos no Brasil: evidências de uma institucionalização assimétrica nos governos estaduais • 35

Transparency portals and open data portals in Brazil: evidence of asymmetric Institutionalization in state governments

Portales de transparencia y portales de datos abiertos en Brasil: evidencias de una institucionalización asimétrica en los gobiernos estatales

Andrea Felipe Cabello e Guilherme Viana Ferreira

Governança de dados institucionais e desafios do governo aberto em universidades públicas • 53

Institutional data governance and open government challenges in public universities

Gobernanza de datos institucionales y desafíos del gobierno abierto en universidades públicas

Marcos Batista Figueredo, Leandro Brito Santos, Alana Silva Lima, Edpaula Moitinho dos Anjos e Taís Souza de Andrade

Governo aberto na política externa brasileira: práticas e limites da Lei de Acesso à Informação no Ministério das Relações Exteriores • 71

Open government in Brazilian foreign policy: practices and limitations of the Access to Information Law in the Ministry of Foreign Affairs

Gobierno abierto en la política exterior brasileña: prácticas y límites de la Ley de Acceso a la Información en el Ministerio de Relaciones Exteriores

José Antonio Fogolari

The turning point of transparency: trade-secret claims and the restriction of RAIS database • 84

O ponto de inflexão da transparência: alegações de segredo comercial e a restrição da base de dados da RAIS

El punto de inflexión de la transparencia: alegaciones de secreto comercial y la restricción de la base de datos RAIS

José Antonio Gouvêa Galhardo

“É devagar, é devagar, é devagar, é devagar, devagarinho”: transparência e implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios do Recôncavo da Bahia • 96

Slow and uneven progress: transparency and the implementation of Brazil's Access to Information Law in the municipalities of the Recôncavo Region (Bahia)

Progreso lento y desigual: transparencia y la institucionalización del marco de acceso a la información en los municipios del Recôncavo (Bahía, Brasil)

Evellin Souza Messias, Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro e Lys Maria Vinhaes Dantas

Entre o pedido e a resposta: transparência passiva e accountability no Poder Legislativo municipal do Seridó Potiguar • 113

Between the request and the response: passive transparency and accountability in the municipal legislative branch of the Seridó Potiguar Region

Entre la solicitud y la respuesta: transparencia pasiva y accountability en el poder legislativo municipal del Seridó Potiguar

Isadora Maisa Dias da Silva e Luziana Maria Nunes de Queiroz

Governo aberto no Brasil e variáveis institucionais: uma revisão de escopo das relações com participação cidadã, cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal • 130

Open government in Brazil and institutional variables: a scoping review of the relationships with citizen participation, intergovernmental cooperation, and fiscal balance

Gobierno abierto en Brasil y variables institucionales: una revisión de alcance de las relaciones con la participación ciudadana, la cooperación intergubernamental y el equilibrio fiscal

Silvia Karina Alves Barros Cardoso, Bruna Hamerski, Antônio Sérgio Araújo Fernandes e Alex Bruno F.M. do Nascimento

ARTIGOS COMPLEMENTARES

Artificial intelligence in public management: risks, global measures, and the brazilian context • 145

Inteligência artificial na gestão pública: riscos, medidas globais e o contexto brasileiro

Inteligencia artificial en la gestión pública: riesgos, medidas globales y el contexto brasileño

Pedro Luiz Costa Cavalcante

As aparências enganam? uma análise sobre as táticas de gerenciamento de impressão utilizadas nas defesas das prestações de contas públicas anuais dos municípios • 159

Do appearances deceive? an analysis of the impression management tactics used in the defenses of municipalities' annual public accountability reports

¿Las apariencias engañan? un análisis sobre las tácticas de gestión de impresiones utilizadas en las defensas de las rendiciones de cuentas públicas anuales de los municipios

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira e Fátima de Souza Freire

Acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União em coordenação com autoridades norte-americanas e medidas para se evitar acúmulo de sanções • 176

Leniency agreements signed by the Brazilian Office of the Comptroller General in coordination with United States authorities and measures to avoid overlapping sanctions

Acuerdos de lenidad firmados por la Contraloría General de la Unión en coordinación con las autoridades estadounidenses y medidas para evitar el acumulación de sanciones

Matheus Bredt de Menezes

EDITORIAL • Governo Aberto: Transparência, Participação e Ouvidoria

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.1027>

As transformações do Estado e do contexto socioeconômico e tecnológico, observadas no Brasil e no mundo desde a década de 1980, contribuíram para a consolidação da concepção de *accountability* democrática, imbricando em “novas” práticas institucionais governamentais voltadas à promoção de maior eficácia, eficiência e efetividade aos serviços públicos (Brelàz et al., 2025).

Nesse contexto, há uma pressão e um delineamento em busca de legitimidade que conduz o Estado a adotar práticas de governança com vias a induzir que as ações públicas ocorram de forma transparente, ética e alinhada com as expectativas dos cidadãos. Dessa forma, ainda que de forma fragmentada, emergem ações voltadas à implementação de mecanismos como controles na administração pública, em especial controle social, transparência, e criação de espaços e políticas públicas institucionalizadas.

Assim, cunha-se o termo *Open Government* (Governo Aberto) dentro de uma nova onda de reformas da administração pública, a partir de 2010 com ênfase em um governo mais colaborativo e participativo, focado no princípio central da abertura com o objetivo de impactar a eficácia da gestão (Ingrams et al., 2020)).

Nesse contexto, o conceito de Governo Aberto, originalmente associado ao acesso à informação e à transparência, passou a incorporar outras dimensões em sua gramática institucional, como participação social, colaboração e uso de tecnologias da informação (Gil-Garcia et al., 2020). Como ponderam Calderón e Lorenzo (2010), para colher os objetivos da proposta de governo aberto há de se observar a disposição dos gestores públicos em pôr em processo a descentralização e compartilhamento de poder com os cidadãos (Calderón & Lorenzo, 2010).

Inicialmente a agenda de governo aberto foi consolidada como uma iniciativa centrada no Poder Executivo, em especial com a criação da *Open Government Partnership* — *OGP* (Aliança para o Governo Aberto — *AGA*) em setembro de 2011, como resultado da iniciativa de oito países — Estados Unidos, Filipinas, Brasil, Reino Unido, México, Indonésia, Noruega –, com o objetivo de envolver governos nacionais e subnacionais para promover práticas institucionalizadas de governo aberto (via planos de ação), capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias para fortalecer a governança (Oszlak, 2022). Destaca-se que o Brasil está na condição de copresidência da *OGP* para o biênio 2025–2026.

Todavia, como bem ressalta Oszlak (2022), dada a ampliação do uso de práticas abertas, formalmente expressa por parte de Poder Executivo em seus diversos níveis, Poder Legislativo a partir dos Parlamentos, Poder Judiciário a partir dos diferentes tribunais de justiça, órgãos públicos de controle ou outras instituições estatais ou paraestatais, coadunam-se, de forma articulada, à promoção da abertura de seus repositórios de dados, o acesso dos cidadãos à informação, a participação social nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, responsabilidade e, em geral, o controle da gestão pública pelos cidadãos (Oszlak, 2014), este termo para maior precisão deveria ser “Estado Aberto” para abarcar a multiplicidades de experiências ao redor do mundo.

É a partir deste contexto que este dossiê especial “Governo Aberto: Transparência, Participação e Ouvidoria” surge como espaço para agregar a produção científica voltada à temática e é fruto de uma cuidadosa seleção de trabalhos submetidos à chamada.

A proposta foi reunir artigos fruto de experiências de aprofundamento da *accountability* a partir da adoção de aspectos do paradigma do Governo Aberto, de modo a fomentar o debate sobre a promoção de uma administração pública mais democrática, transparente, colaborativa e acessível, por meio de práticas que fortaleçam a integridade, o controle social e a ampliação da confiança entre Estado e sociedade.

O dossiê recebeu 47 submissões, um número recorde que evidencia a saliência e premência do tema como campo e agenda de pesquisa. Após um rígido processo de avaliação, foram selecionados oito artigos para publicação que tocam em temas de significativa contribuição para a administração pública.

Somam-se a este conjunto duas entrevistas que abrem o dossiê e abordam questões centrais sobre governo aberto, com destaque para a participação brasileira na iniciativa Open Government Partnership (OGP). A primeira foi realizada com a Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União, Livia Sobota, tendo como entrevistadora a Diretora do InternetLab Fernanda Campagnucci. A segunda entrevista, com Steph Muchai, Co-Chair da Open Government Partnership (OGP), foi realizada pelo Professor Mário Vinícius Claussen Spinelli, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), sendo ambos os entrevistadores Editores Especiais convidados da Revista da CGU.

Encerrando a edição são apresentados três trabalhos recebidos pelo fluxo contínuo de submissões. Na sequência, apresentam-se os trabalhos em ordem de publicação.

Inaugurando o conjunto de artigos, no estudo **Gamificação e transparência pública: uma proposta de aplicativo educativo para a apropriação cidadã dos Portais da Transparência**, as autoras *Elizabete de Araújo Souza* e *Rita Tourinho* propõem um aplicativo educativo gamificado, denominado Transparentópolis, concebido como protótipo conceitual para a capacitação cidadã no uso dos Portais da Transparência. A proposta fundamenta-se em princípios da gamificação, da aprendizagem baseada em problemas e da literacia cívica digital, utilizando narrativas territorializadas e desafios informacionais para mediar a relação entre dados públicos e compreensão social.

No artigo **Portais da transparência e portais de dados abertos no Brasil: evidências de uma institucionalização assimétrica nos governos estaduais**, os autores *Andrea Felipe Cabello* e *Guilherme Viana Ferreira* realizam uma avaliação sistemática e comparativa dos Portais da Transparência e dos Portais de Dados Abertos dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, com o objetivo de analisar se esses instrumentos apresentam padrões assimétricos de estabilidade operacional, estruturação dos dados e continuidade das informações disponibilizadas.

Em continuidade, no artigo **Governança de dados institucionais e desafios do governo aberto em universidades públicas**, os autores *Marcos Batista Figueredo*, *Leandro Brito Santos*, *Alana Silva Lima*, *Edpaula Moitinho dos Anjos* e *Taís Souza de Andrade* descreveram e compararam o grau de institucionalização da governança de dados abertos em universidades públicas baianas, a partir de categorias analíticas previamente definidas, identificando padrões de maturidade, lacunas organizacionais e desafios recorrentes à consolidação dessas iniciativas.

No artigo seguinte, **Governo aberto na política externa brasileira: práticas e limites da Lei de Acesso à Informação no Ministério das Relações Exteriores**, o autor *José Antonio Fogolari* analisa as dinâmicas institucionais da Lei de Acesso à Informação como prática de Governo Aberto na política externa brasileira, com o Ministério das Relações Exteriores como estudo de caso. O estudo conclui que o Governo Aberto na política externa brasileira avança de forma incremental e tensionada, revelando limitações recorrentes.

Já no artigo **The turning point of transparency: tradesececy claims and the restriction of RAIS database**, o autor *José Antonio Gouvêa Galhardo* examina, a partir de uma abordagem hermenêutica, a mudança interpretativa pela qual o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) passou a negar acesso à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), historicamente aberta, sob a justificativa de segredo comercial.

No estudo subsequente **“É devagar, é devagar, é devagar, é devagar, devagarinho”**: **transparência e implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios do Recôncavo da Bahia**, as autoras *Evellin Souza Messias*, *Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro* e *Lys Maria Vinhaes Dantas* apresentam os resultados de um estudo que buscou identificar desafios para a implementação da LAI nos 19 municípios que

compõem o território do Recôncavo Baiano. O artigo contribui no aspecto teórico ao avançar na compreensão sobre a implementação da LAI em municípios de pequeno e médio porte, evidenciando que o desempenho em transparência não se associa necessariamente ao porte populacional. No plano prático, oferece subsídios para gestores públicos ao apontar desafios gerenciais para o aprimoramento da transparência e do controle social municipal.

No artigo **Entre o pedido e a resposta: transparência passiva e accountability no Poder Legislativo municipal do Seridó Potiguar**, as autoras *Isadora Maisa Dias da Silva* e *Luziana Maria Nunes de Queiroz* buscaram subsidiar reflexões e ajustes nas práticas administrativas relacionadas à gestão da informação pública, por meio da análise da efetividade da transparência passiva no Poder Legislativo municipal da região do Seridó Potiguar.

Encerrando o dossiê especial, no artigo **Governo aberto no Brasil e variáveis institucionais: uma revisão de escopo das relações com participação cidadã, cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal**, os autores *Silvia Karina Alves Barros Cardoso*, *Bruna Hamerski*, *Antônio Sérgio Araújo Fernandes* e *Alex Bruno do Nascimento* identificaram enfoques predominantes e vazios teóricos na literatura nacional e internacional sobre governo aberto a partir de uma busca sistemática nas bases SciELO, Scopus e Web of Science.

Os trabalhos seguintes são provenientes do fluxo contínuo de submissão.

No artigo **Artificial intelligence in public management: risks, global measures, and the brazilian context**, o autor *Pedro Luiz Costa Cavalcante* examina os impactos potenciais da IA na qualidade dos serviços, na equidade e na integridade pública nos processos decisórios governamentais e nos resultados das políticas públicas. Seus achados indicam que, embora o país tenha avançado na adoção inicial da IA, persistem lacunas importantes na institucionalização de mecanismos de responsabilização, cuja superação é essencial para promover uma IA responsável, confiável e centrada no ser humano no setor público.

No artigo **As aparências enganam? uma análise sobre as táticas de gerenciamento de impressão utilizadas nas defesas das prestações de contas públicas anuais dos municípios**, os autores *Dimmitre Morant Viera Gonçalves Pereira* e *Fátima de Souza Freire*, analisam o uso retórico de táticas de construção de imagem, conhecidas na literatura como gerenciamento de impressão, nas respostas das prefeituras dos municípios pernambucanos aos apontamentos dos órgãos de controle na análise de prestação de contas públicas anuais.

Esta edição é finalizada com o trabalho **Acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União em coordenação com autoridades norte-americanas e medidas para se evitar acúmulo de sanções**, em que *Matheus Bredt de Menezes* avalia os acordos de leniência sob a perspectiva das sanções impostas por cada país, para fins de verificar se há medidas adotadas para se evitar a sobreposição de sanções e, em caso afirmativo, se são suficientes. Sua pesquisa conclui que as medidas implementadas, embora atenuem o problema, não eliminam integralmente a possibilidade de acúmulo de sanções, tornando necessária maior harmonização procedimental para fortalecer a segurança jurídica e o incentivo à colaboração de pessoas jurídicas.

Após estas breves páginas introdutórias, esperamos que esta edição contribua para o estado da arte sobre o tema e auxilie investigadores, docentes, discentes e agente públicos no desafio do desenho, implementação e avaliação de práticas alinhadas ao Governo Aberto nas organizações públicas.

Boa leitura!

Referências:

- Breláz, G. de, Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M. do, & Rodrigues, D. C. (2025). Governo Aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 30, e92960. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960>
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open government*. Editora Algon Editores/MMX.
- Gil-Garcia, J. R., Gasco-Hernandez, M., & Pardo, T. A. (2020). Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 483–502. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1734726>
- Ingrams, A., Piotrowski, S., & Berliner, D. (2020). Learning from our mistakes: Public management reform and the hope of open government. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001>
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In E. Kaufman & O. Oszlak (Eds.), *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional* (pp. 5–58). IDRC, Red GEALC, & OEA. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4285>
- Oszlak, O. (2022). Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, 82, 73-114. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a284>

**Thiago Ferreira Dias**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0749-5654>

thiago.ferreira.dias@ufrn.br

**Fernanda Campagnucci Pereira**

InternetLab
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0407-087X>

fernanda@internetlab.org.br

**Mário Vinícius Claussen Spinelli**

Fundação Getúlio Vargas
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2988-3510>

mario.spinelli@fgv.br

**César Nicandro Cruz-Rubio**

Universidad Carlos III de Madrid
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

cesar.cruz.rubio@gigapp.org

**Antônio Marconi Lemos da Silva**

Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7956-0005>

marconi.lemos@cge.ce.gov.br

Entrevista com Livia Sobota

Livia Sobota, diplomata e gestora pública brasileira, é Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União.

Ao longo de quase duas décadas no serviço público federal, atuou no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e na Presidência da República. No Itamaraty, destacou-se em temas de governança digital e de cooperação internacional.

Na CGU, coordena a Política de Transparência e Acesso à Informação do governo federal. Sua atuação prioriza a consolidação institucional e a transformação digital da Secretaria; a copresidência brasileira da Parceria para Governo Aberto (OGP); e a transversalização de uma cultura organizacional da transparência no Estado.

Livia é formada em Direito pela Universidade de São Paulo e em diplomacia pelo Instituto Rio Branco, tendo sido selecionada como Yale World Fellow.

Esta entrevista é conduzida pela **Dra. Fernanda Campagnucci**, Diretora do InternetLab e Editora Especial da Revista da CGU.

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.1022>

Fernanda: Livia, muito obrigada por aceitar participar desta entrevista. Para começarmos: como você, à frente da Secretaria Nacional de Transparência e Acesso à Informação, avalia o papel da transparência na estrutura atual da administração pública brasileira? Quais são hoje suas principais funções estratégicas?

Livia: É um prazer conversar com você, Fernanda, sobre essa agenda tão importante.

A transparência é uma obrigação constitucional, consagrada no princípio da publicidade, e o principal mecanismo de efetivação do direito de acesso à informação. A política coordenada pela CGU articula o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) com o fortalecimento de capacidades institucionais, por meio de ferramentas como o Portal da Transparência, o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o sistema Fala.BR.

Essa política coloca a transparência a serviço da integridade pública, do combate à corrupção, da participação e do controle social e, mais amplamente, de uma gestão pública que responde à sociedade. Basta ver os impactos do Portal da Transparência nessa trajetória de 20 anos: ele contribuiu para re-

duzir custos, melhorar comportamentos dos agentes públicos e aprimorar políticas públicas.

No contexto atual, a transparência ganhou ainda mais importância. Ter acesso a informações íntegras e oficiais fortalece o espaço cívico e embasa o debate público, o que aumenta a confiança das pessoas nas instituições e na democracia. Com tanta informação circulando sobre os temas de interesse público, garantir um fluxo de dados e informações rastreáveis e verificáveis é fundamental. Ajuda a esclarecer fatos, compreender decisões e corrigir erros e imprecisões que circulam nas redes.

O momento também é dos dados. Cada vez mais, os algoritmos de inteligência artificial se tornam fontes relevantes, o que torna a disponibilidade e a qualidade dos dados governamentais ainda mais estratégicas. Por isso, a visão de futuro dessa política exige que a transparência dialogue cada vez mais com a gestão documental, a governança de dados, a proteção de dados pessoais e a segurança da informação. Precisamos de uma visão integral sobre como gerir, qualificar e disponibilizar informações públicas.

Fernanda: No âmbito mais amplo do governo aberto, as políticas de dados abertos sempre ocuparam um espaço de destaque no Brasil. Como

você vê a evolução dessa agenda no país e em que estágio de maturidade estamos atualmente? Quais são os principais desafios para ampliar não apenas a disponibilidade, mas também a qualidade e o reuso dos dados abertos no Brasil, tanto por parte do Estado quanto da sociedade?

Livia: O Brasil foi um dos fundadores da Parceria Internacional para Governo Aberto em 2011, em grande parte pelo reconhecimento internacional dos avanços já acumulados. O lançamento do Portal da Transparência, em 2004, consolidou um modelo de transparência orçamentária singular pela rapidez, abrangência e confiabilidade.

Os dados abertos coroam essa trajetória ao qualificar a transparência ativa com base em critérios de encontrabilidade, acessibilidade, interoperabilidade e reutilização. Ao disponibilizar dados estruturados e legíveis por máquinas, amplia-se o acesso e a possibilidade de reutilização para inovação tecnológica e social, pesquisa científica e desenvolvimento da economia de dados, além de fortalecer o controle social. Vejo os dados abertos como o padrão-ouro da transparência, a transparência estruturante do futuro.

O governo federal apresenta elevado grau de maturidade nessa agenda. Este ano, o OURData Index da OCDE posicionou o Brasil como o 8º do mundo e o 1º da América Latina. Já são mais de 19 mil conjuntos de dados disponíveis, com mais de 120 mil recursos no Portal Brasileiro de Dados Abertos, que registra em média 2,7 milhões de usuários por ano. Os Planos de Dados Abertos vêm sendo implementados com estímulo e monitoramento da CGU, em iniciativas como a Semana Dados BR - já em três edições, com a quarta prevista para 2026 - e o Concurso Nacional de Reúso de Dados, lançado no ano passado.

Os próximos passos passam pela catalogação ampla dos dados governamentais - não apenas dos dados abertos, mas do conjunto mais amplo de bases existentes -, para que o Estado conheça seus ativos informacionais e possa estruturar suas políticas de forma mais estratégica. Também buscaremos novas melhorias no Dados.gov.br, implementaremos ferramenta para ampliar a qualidade dos dados, e intensificaremos a articulação com estados e municípios, aproveitando que o Portal Brasileiro de Dados Abertos está aberto a todos os entes federativos e poderes. Estamos apoiando alguns ecossistemas de dados, aproximando publicadores e usuários para fomentar a colaboração e a geração de valor a partir destes ativos digitais.

Fernanda: O Brasil, que esteve entre os países fundadores da Parceria para Governo Aberto (OGP), voltou à copresidência da iniciativa em 2025. A partir dessa trajetória, que transformações você destacaria que a OGP trouxe para o Estado brasileiro e para a relação entre governo e sociedade?

Livia: A experiência do Brasil na construção de um governo mais transparente, participativo e responsável antecede o próprio advento da noção de governo aberto. Ela nos credenciou a participar da fundação da Parceria e a incidir nos seus rumos a partir de um olhar do Sul Global e latino-americano.

A OGP contribuiu para institucionalizar essas práticas sob a lente do governo aberto, materializando-se nos planos de ação — em vigor desde 2011, atualmente no sexto ciclo — e, progressivamente, na consolidação de uma política mais estruturada. No nosso primeiro plano de governo aberto, por exemplo, tivemos dois marcos importantes: uma implementação efetiva e robusta da Lei de Acesso à Informação e o lançamento do Portal Brasileiro de Dados Abertos. A intenção agora é fazer o governo aberto permear mais a ação estatal e aproximá-lo dos debates centrais sobre gestão pública.

O fato de os planos de ação terem sido mantidos ao longo de diferentes governos reforça o caráter de política de Estado. A condução dessa política não depende da OGP, mas se apoia em trajetória, capacidade institucional e compromisso acumulados. A OGP funciona, assim, como uma rede voluntária que conecta o Brasil a experiências internacionais, complementada domesticamente pela Rede Brasileira de Governo Aberto, pela Rede Acadêmica de Governo Aberto, pela RedeLAI e pelo Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção da CGU.

Fernanda: Ao longo desses quase 15 anos, você avalia que os princípios originais da OGP se mantiveram estáveis ou passaram por reinterpretações diante das mudanças no cenário internacional? Quais seriam as principais inflexões?

Livia: O próprio avanço da agenda traz dinamismo aos princípios de governo aberto. A cada conquista, um novo objetivo se coloca. Muitos países já têm um portal de transparência e agora investem em novas funcionalidades. A demanda da sociedade por dados se sofisticou. A emergência de novos temas, como integridade informacional, transparência algorítmica e proteção do espaço cívico digital, desafia os atores a evoluir a agenda.

Mas os princípios inscritos na Declaração original de Governo Aberto permanecem basilares, vigentes e ainda mais necessários no cenário atual. Não se trata propriamente de uma reinterpretação. Valores como abertura, democracia, transparência, integridade pública, prestação de contas e participação social continuam centrais para a melhoria da gestão e para a formulação de políticas que produzam efeitos concretos na vida das pessoas.

O cenário internacional levanta preocupações sobre a resiliência da democracia, mas a experiência acumulada mostra um movimento amplo e ativo de atores comprometidos com a agenda de abertura. Esse dinamismo sustenta a atuação da Parceria e exige estabilidade e serenidade para lidar com oscilações políticas internas aos países membros.

O que se impõe agora é ajustar a ação concreta da OGP a prioridades claras e a uma mensagem política consistente, capaz de mostrar o valor real das estratégias de governo aberto para a sociedade e para o Estado. Isso implica priorizar uma cooperação orientada pela demanda daqueles que desejam avançar, sem a pretensão de intervir em dinâmicas nacionais para as quais a OGP não dispõe de mandato, perfil ou recursos. E eu asseguro: somos muitos os que queremos avançar.

Fernanda: Pensando na copresidência do biênio 2025–2026, quais são os principais legados que o Brasil pretende deixar — tanto para a região quanto globalmente? E quais desafios se colocam para exercer essa liderança no cenário internacional atual?

Livia: A copresidência brasileira da OGP, exercida junto com a advogada queniana Steph Muchai, representante da sociedade civil, ocorre em um momento em que a estratégia da organização já está definida. Não se trata de um momento de inflexão, mas de transição: apoiar a Parceria na navegação de um contexto desafiador.

Nossa prioridade é implementar com fidelidade a estratégia definida, fortalecer a capacidade de adaptação num ambiente volátil e atuar como força agregadora diante da fragmentação do diálogo internacional. A mensagem aos membros é clara: há uma visão construída coletivamente, há uma direção definida, há clareza sobre as ações necessárias. Firmeza combinada com escuta ativa.

No plano regional, buscamos inserir o tema de governo aberto de forma mais central nas discussões

da Rede de Transparência e Acesso à Informação da Ibero-América (RTA), que se reuniu este mês em São Paulo. Destaca-se também a centralidade das políticas climáticas nessa agenda: a copresidência foi lançada durante a COP 30, com a participação dos três ministros das pastas diretamente relacionadas — a CGU, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Secretaria-Geral da Presidência da República.

O principal desafio é a erosão da capacidade de diálogo em um contexto de intensificação de conflitos e de fragmentação da ordem global. Esse cenário reduz o espaço para negociação de diferenças, e é exatamente aí que a agenda de governo aberto se apresenta como parte da resposta, ao materializar um compromisso político em mecanismos de diálogo e processos de gestão concretos, que institucionalizam a democracia na prática e a tornam mais resiliente.

Fernanda: Em muitos fóruns, inclusive na OGP, as tecnologias digitais são tratadas apenas como meios para promover transparência, participação e integridade. No entanto, há um debate crescente sobre riscos como dependência tecnológica, exclusão digital e limitações à soberania. Para finalizar, como você enxerga o papel da tecnologia no governo aberto e que princípios devem orientar sua adoção para mitigar esses riscos?

Livia: No contexto da transformação digital, é difícil dissociar o fortalecimento da democracia de um direcionamento dessa transformação para o interesse público, e não apenas para interesses privados. O Brasil reúne vantagens importantes: capacidade acadêmica, talento humano, ativos estatais e instrumentos regulatórios. Tem cultura digital e maturidade no governo eletrônico. Ao mesmo tempo, a economia digital é muito concentrada, e mesmo países tecnologicamente avançados têm dificuldade de se posicionar de forma autônoma, o que torna concretos os riscos de dependência tecnológica, exclusão digital e limitações à soberania.

Vivemos um momento rico nesse debate, com a atualização em curso da Estratégia Brasileira de Transformação Digital, um exemplo de consulta pública que incorpora contribuições da sociedade para orientar o país num ambiente digital em rápida transformação. Também foram abertas consultas para a Política de Governança de Dados e o Guia do Uso Ético de IA, e foi ampliada a participação da sociedade civil no Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.

A agenda de governo aberto contribui, mas não pretende resolver toda essa complexidade. O ponto central é reconhecer que a revolução digital atravessa a prática do governo aberto e a própria democracia, ampliando oportunidades e riscos, e que ela exige políticas consistentes, baseadas em direitos, e ações coordenadas entre Estados.

Para mim, a OGP deve integrar essas coalizões mais amplas sem perder sua vocação central: ser um espaço de troca sobre como construir, na prática, go-

vernos mais abertos, democracias mais resilientes e um mundo de diálogo e cooperação internacional.

Fernanda: Assim, encerro nossa entrevista. Gostaria de registrar meu profundo agradecimento à Secretária Livia Sobota, pela generosidade em compartilhar sua experiência, suas reflexões e a visão estratégica que tem orientado a política de transparência e acesso à informação do governo federal. Sua contribuição enriquece este número da Revista da CGU e reforça o compromisso da publicação para elevar a qualidade dos debates.



Livia Oliveira Sobota

Secretaria Nacional de Transparência e Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6958-6752>

livia.sobota@cgu.gov.br



Fernanda Campagnucci Pereira

InternetLab
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0407-087X>

fernanda@internetlab.org.br

Interview with Steph Muchai

Steph Muchai is a lawyer and seasoned governance professional with over 15 years of professional experience. She is widely recognized as a global leader who has worked extensively in various capacities towards transparency, good governance, public accountability, enabling civic space, access to justice for indigent and marginalised people, and supporting active citizenship.

Ms. Muchai currently serves as Co-Chair of the Open Government Partnership (OGP), a mandate assumed in 2025 alongside the Government of Brazil. Her professional trajectory has been marked by a consistent commitment to advancing technically grounded policies aimed at strengthening good governance and ensuring effective public oversight by an informed citizenry.

This interview was conducted by Professor **Mário Vinícius Claussen Spinelli**, from the São Paulo School of Business Administration (FGV EAESP), and Guest Special Editor of the Revista da CGU.

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.1020>

Spinelli: Steph, thank you for agreeing to participate in this interview. You currently serve as Co-Chair of the Open Government Partnership, a distinctive institutional arrangement within the international system that brings together governments and civil society within a collaborative governance framework. In this context, how do you assess the contribution of civil society to the effectiveness and outcomes of this model?

Steph: Most Governments and civil society generally have the same goal for the countries, that is to grow resilient, just, and sustainable societies built on trust, accountability, openness and responsiveness. Being non-state actors, civil society often acts as a bridge between citizens and the state being made up of community groups, charitable foundations, volunteers, social movements and grassroots organisations, non-governmental, non-profit, and voluntary organizations, and in some countries trade unions as well, all of whom are focused on the public interest.

In a collaborative governance framework, civil society play various roles. They often support incubation of reform ideas and strategies that support countries to better deliver on public goods and services. For example, the open contracting approach which seeks to make public procurement more transparent, efficient, accountable and responsive – civil society around the world worked with local governments and small businesses to test the open contracting approach. These efforts demonstrated positive results in delivery of public goods and services and even resulted in savings for governments. With these lessons in hand, the open contracting approach

was able to spread and scale up in various countries for the benefit of citizens, businesses and governments alike.

Civil society has also plays a key role in civic education for government reforms and re-building trust where it has been fragmented between citizens and states. A decade ago, beneficial ownership was a new approach in advancing corporate transparency, mitigating corruption (including money laundering), and ensuring the public knows who their governments are doing business with. At first, it seemed a technical approach unrelatable to citizens day to day realities. Civil society took up the task to support civic education on beneficial ownership clarifying in simple and accessible language why it is important and how it benefits citizens. This not only spread awareness of open government reforms but also helped to boost compliance with beneficial ownership disclosure enhancing the scope of the reforms. This is just one example of an area where civil society has helped information dissemination to the public about policy reforms. Often on various other public interest issues, civil society boosts public participation efforts by bringing individuals and groups together to discuss and debate public policies and disseminate information in simple and accessible language on issues that affect different groups or society at large.

Civil society is wrongly thought to always be in tension with governments, that is not the case. While there are times that civil society must hold governments accountable for not delivering to the public as they are mandated to do, it is not a consistent posture of opposition with no cause. A collaborative go-

vernance framework means a balance of demanding accountability to citizens with promoting democratic engagement and participation. This often times means civil society co-implement reforms, provide technical expertise and producing evidence to support informed decision making towards more accountable, responsive, inclusive, and effective governments serving their people.

Spinelli: Regarding social participation, there is a growing debate about the deliberative quality and influence capacity of participatory mechanisms. In your view, what institutional conditions are necessary for participation to transcend beyond consultative dimensions and produce tangible effects on the decision-making process?

Steph: Tokenism in public participation has long been a concern of both citizens and civil society. Often the shared reality between countries is that notices for public participation are too short, the process hurried, feedback channels vague and opaque. Of most concern, is that the final product of public participation, whether a law, policy, public project and so on, does not reflect the views of the people. In some countries, the concerns go as far as having pre-organised public participation groups who receive money to provide pre-determined outcomes in the process that support illegitimate interests of corrupt public officials and in some cases, business interests.

Institutional conditions necessary for participation to produce tangible effects on the decision-making process include:

- Timely notices of public participation engagements ensuring both offline and online varied modes of engagement are available to the public. This includes making the information to be discussed accessible to the public in a timely manner. Governments can partner with civil society to produce simplified information materials to ensure discussions are well informed and understood.
- Ensure that the planned public participation approach is inclusive of various groups of society. This also means that the scope and depth of engagement must be in proportion to the importance of the public interest issue at hand.
- Partner with civil society to ensure capacity building ahead of the engagement and during the implementation of the public interest measure to maintain legitimacy, trust and public support for government reforms.

- Ensure feedback mechanisms are in place ahead of public participation engagements. These mechanisms should include feedback to the public on how their proposals were incorporated or rejected; and overall how their feedback influenced the decision-making process.

Spinelli: Considering comparative experiences, there is significant variation in the outcomes of open government policies. In your assessment, are there cases that provide clear evidence of positive impact? Which contextual factors have proven most decisive in shaping the success of such initiatives?

Steph: One clear case of positive impact of open government reforms can be found in an OGP Local member government, Makueni County Kenya. In December 2019, Makueni County launched its open contracting portal at with detailed public information about each step along the tender and award procurement process during an event celebrating the International Anti-Corruption Day. Government users were also able to access a Corruption Risk Dashboard, a tool that flags tenders and awards based on specific metrics that may indicate corruption.

Makueni County was East Africa's first sub-national government to have an open contracting data portal with 133 procurement contracts and 326 projects worth KES 699 million made public.

One year later, improved competition, efficiency and transparency was documented. It was found that the number of public procurement processes published had nearly tripled from 160 to 461. 67% The then Governor of the County, Hon Kivutha Kibwana stated that the reforms had already saved 30 million shillings (approximately USD 273,800) in road construction and savings later increased to 45 million shillings (approximately USD 407,000) based on 129 minor and major road construction projects by the Roads, Transport, Energy and Public Works agency.

The key contextual factor that proved most decisive in the shaping of this initiative was high level political will. Governor Kivutha Kibwana, being the most senior official of the County Government was committed to these reforms for the people of Makueni County. As such, he personally gave direction and opportunity for teams within the County Government to be trained on the open contracting approach and understand it's value, why it is being adopted and what is hoped to be achieved. The trainings and other capacity engagements were done at both political and technical levels of governments which was

extremely useful in advancing the work especially in uptake of ownership. The Governor also gave room to the various teams to be supported to attend peer exchange opportunities to meet with other OGP reformers, open contracting advocates as well as local governments implementing forms. This provided a sense of community and exposure to open government approaches in the course of implementing the reforms.

Spinelli: *With respect to the 2025–2026 Co-Chair agenda, how would you characterize the role of the OGP in promoting open government norms and supporting their adaptation to varying institutional capacities across countries? What lessons emerge regarding the balance between global ambition and local capacity?*

Steph: The Open Government Partnership provides a space for like-minded governments to pursue domestic reforms within a space that can globally scale collective action in various thematic areas of open government into global norms. This means that together, governments and civil society co-develop global norms through their domestic application and approaches to implementing open governance. The more enabling global norms are established, the more sustainable and perpetuating they are for citizens in various countries. Global ambitions are usually high level, aspirational and strategic. The benefit that the Partnership provides is that these are then turned into actionable commitments that often times result in boosted local capacity through technical expertise, partnerships and strong results close to the people. Sometimes it is the case that when local governments join the OGP Local Program, their capacity is at a lower level. They receive support both from the OGP team as well as peer local governments, and some action plans later we observe growth, robustness of work and soar in ambition.

Spinelli: *On the 15th anniversary of the Partnership, what institutional lessons, drawn from its accumulated experience, can help consolidate critical insights for strengthening the open government agenda in the coming cycle, particularly with regard to the sustainability of reforms?*

Steph: This is a reflective time for the Partnership coming to its 15th anniversary. These reflections of course include what has been learnt over the last decade and a half, but also importantly looking forward to what can be harnessed for the future of societies. From my perspective and experiences these are the

key lessons I would highlight to strengthen our work and approaches:

Express and visible high level political will is critical on global stages for the sustainability of open government approaches. This political will extends to the collaborative model of work between governments and civil society to ensure people centered outcomes for prosperous, sustainable and resilient societies. The domestic political will is equally critical for the technical work on reforms to see the light of day, be adequately resourced and sustained over various administrations of government.

Deliberate planning and stewardship of political transitions caused by changes in governments will uphold the sustainability and resilience of open government reforms. Interestingly, civil society transitions also affect the sustainability of reforms. These transitions are usually occasioned by funding constraints or end of programs, personal transitions as well as shrinking civic space issues. These transitions mean that critical technical knowledge is lost to the community, critical relationships with government officials may be lost and funding partnerships may also suffer if civil society organisations suffer high attrition. Therefore, core and responsive funding for civil society partners of the Partnerships, as well as strong internal handovers and re-assignments are needed to maintain this work.

Resourcing! The work of the Partnership, its members and the community needs a commitment to sustainable resourcing. This begins from the country members of the Partnership paying the minimum or recommended country contributions in a timely manner to demonstrate ownership of this Partnership and the open government way of serving its people. Secondly, from external partners who support this much needed work of participatory, accountable, innovative and just governance underpinned by the rule of law. These are partners who ensure that both governments and civil society can continue this collaborative framework particularly in this time of history where the importance of such collaboration is being downplayed or overridden.

Spinelli: *In light of the structural asymmetries that characterize the global economy, which institutional arrangements prove most effective in facilitating a consistent transition toward economic*

justice, particularly in terms of the redistribution of resources and capabilities among countries?

Steph: Asset recovery is a key component of economic justice through the reversal/redistribution of stolen public funds or illicit wealth to citizens or to governments in order to be used for delivery of public goods and services; or other development goals of a country. This social re-use could include just distribution to citizen centric priorities like education, much needed infrastructure, affordable housing, clean water and sanitation, and so forth.

The success of asset recovery and the just redistribution of funds centres largely on international cooperation, meaningful political will and effective mechanisms for the reuse of the assets for the benefit of society. Public support is also key to support meaningful and just resource re-distribution.

There are a number of high profile international asset recovery cases in countries such as Brazil, Kenya, Italy, Philippines, Equatorial Guinea and others. In those and other cases, documented social use of the recovered assets towards economic justice include use of recovered monies for medical supplies, recovery and re-purposing of forest land for environmental benefits, use of confiscated land to provide community services, rehabilitation of public offices and so on.

Efforts towards asset recovery is primarily susceptible to economic volatility, however when successful can ensure much needed resources are made available for public/social use. This is an area of economic justice that countries can focus on towards strengthening both international cooperation and institutional strengthening efforts on the same. This is especially the case for low GDP countries with high corruption.

Spinelli: Finally, given the current international context, what are the main challenges and opportunities for the open government agenda in the coming years?

Steph: The key challenges in this current geopolitical environment include but are not limited to continued threats to multilateralism, declining civic space, rule of law and increasing authoritarian, lawless governments. The global insecurity realities are also requiring states attention which may affect the continued priority of open government reforms and their resourcing. Democratic resilience is also experiencing quite significant challenges globally.

However, various opportunities are presenting themselves amidst these and other challenges. Prime Minister Carney of Canada proposed for ‘middle power’ countries to understand their value and strength in agreeing to act together around continued shared values in a powerful and impactful way. OGP can play a key role in supporting such ‘middle countries’ through its strength in convening and connecting both government and civil society actors. It is an opportunity to pursue a catalytic role to forge alliances and amplify key reformers and torch bearers for this season and time.

OGP has the opportunity more than ever to leverage its strong and diverse community with 70+ countries acting as a whole, producing collective action and evidence that open government is a strong pathway to prosperous and resilient societies. The 150+ local government membership ensures that governments stay close to the people and reforms are even more closely connected to the people.

Finally, at a time when good governance is literally under siege from various corners, OGP can also prioritise developing evidence led impact on how open government delivers for people.



Stephanie Muchai

Co-Chair of the OGP, a mandate assumed in 2025 alongside the Government of Brazil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5563-9431>

stephiemuchai@outlook.com



Mário Vinícius Claussen Spinelli

FGV EAESP Business Administration School of São Paulo
ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2988-3510>

mario.spinelli@fgv.br



DOSSIÊ ESPECIAL
Governo Aberto: Transparência, Participação e Ouvidoria



Gamificação e transparência pública: uma proposta de aplicativo educativo para a apropriação cidadã dos Portais da Transparência¹

Gamification and public transparency: a proposal for an educational application for citizen involvement in Transparency Portals

Gamificación y transparencia pública: una propuesta de aplicación educativa para la apropiación ciudadana de los Portales de Transparencia

Elizabete de Araújo Souza e Rita Tourinho

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.990>

Resumo: A transparência pública consolidou-se no Brasil como princípio constitucional e política pública estruturante, impulsionada por marcos normativos, bem como pela expansão dos Portais da Transparência em diferentes níveis federativos. Apesar desses avanços institucionais, persiste o desafio da efetiva apropriação cidadã das informações públicas, uma vez que barreiras técnicas, linguísticas e cognitivas limitam o uso qualificado desses portais. A revisão de experiências nacionais e internacionais demonstra que a gamificação amplia o engajamento e a aprendizagem cívica ao traduzir conteúdos complexos em narrativas contextualizadas, auxiliando na superação de entraves de literacia cívica digital. Nesse contexto, este artigo propõe um aplicativo educativo gamificado, denominado Transparentópolis, concebido como protótipo conceitual para a capacitação cidadã no uso dos Portais da Transparência. A proposta fundamenta-se em princípios da gamificação, da aprendizagem baseada em problemas e da literacia cívica digital, utilizando narrativas territorializadas e desafios informacionais para mediar a relação entre dados públicos e compreensão social.

Palavras-chave: transparência, gamificação, capacitação cidadã

Abstract: Public transparency has been consolidated in Brazil as a constitutional principle and a fundamental public policy, driven by regulatory frameworks as well as by the expansion of Transparency Portals at different federal levels. Despite these institutional advances, the challenge of effective citizen appropriation of public information persists, as technical, linguistic, and cognitive barriers limit the qualified use of these portals. A review of national and international experiences demonstrates that gamification enhances engagement and civic learning by translating complex content into contextualized narratives, helping to overcome obstacles to digital civic literacy. In this context, this article proposes a gamified educational application called Transparentópolis, conceived as a conceptual prototype for citizen training in the use of Transparency Portals. The proposal is based on principles of gamification, problem-based learning, and digital civic literacy, using territorialized narratives and informational challenges to mediate the relationship between public data and social understanding.

Keywords: transparency, gamification, citizen empowerment

1. Artigo submetido em 02/02/2026 e aceito em 05/05/2026.

Resumen: La transparencia pública se ha consolidado en Brasil como principio constitucional y política pública estructurante, impulsada por marcos regulatorios y la expansión de los Portales de Transparencia en diferentes niveles federativos. A pesar de estos avances institucionales, persiste el reto de la apropiación efectiva de la información pública por parte de los ciudadanos, ya que las barreras técnicas, lingüísticas y cognitivas limitan el uso cualificado de estos portales. Una revisión de experiencias nacionales e internacionales demuestra que la gamificación potencia la participación y el aprendizaje cívico al traducir contenido complejo en narrativas contextualizadas, lo que ayuda a superar los obstáculos a la alfabetización cívica digital. En este contexto, este artículo propone una aplicación educativa gamificada denominada Transparentópolis, concebida como prototipo conceptual para la capacitación ciudadana en el uso de los Portales de Transparencia. La propuesta se basa en los principios de la gamificación, el aprendizaje basado en problemas y la alfabetización cívica digital, utilizando narrativas territorializadas y retos informativos para mediar en la relación entre los datos públicos y la comprensión social.

Palabras clave: transparencia, gamificación, capacitación ciudadana

1. Introdução

A transparência pública constitui princípio constitucional no ordenamento jurídico brasileiro e fundamento central das políticas contemporâneas de governança democrática. Sob o prisma de Silva (2023), esse processo resulta de um arranjo complexo de dispositivos legais, tecnológicos e arquivísticos, que deveriam atuar de forma coordenada para garantir o grau mais alto de qualidade informacional. Nesse contexto, os Portais da Transparência destacam-se como os dispositivos tecnológicos que materializam o direito de acesso à informação e o fortalecimento do controle social. Isso foi impulsionado por ações de órgãos de controle e por iniciativas como o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Entretanto, a ampliação da oferta de dados públicos não tem sido acompanhada, na mesma proporção, por sua efetiva apropriação pela sociedade. Persistem dificuldades relacionadas à linguagem técnica, à complexidade dos sistemas, à fragmentação das informações e à baixa usabilidade, fatores que restringem o uso qualificado dos portais por cidadãos não especializados (Filgueiras, 2011; Michener et al., 2018), o que resulta no que Abdala de Oliveira e Torres (2016) denominam “Transparência como Espetáculo”: portais que funcionam como uma fachada de cidadania sem reduzir, de fato, a assimetria informacional entre Estado e sociedade.

Tal cenário aponta para a necessidade de estratégias que aproximem os dados públicos do universo cognitivo e cultural dos cidadãos. Diante desse contexto, este artigo apresenta uma proposta de aplicativo educativo gamificado, denominado Transpa-

rentópolis, concebido como protótipo conceitual voltado à capacitação cidadã para o uso dos Portais da Transparência. A proposta fundamenta-se em princípios da gamificação aplicada à educação cívica, da aprendizagem baseada em problemas e da literacia digital.

O objetivo geral do estudo é propor um modelo conceitual de gamificação educativa voltado ao desenvolvimento de competências cidadãs para o uso qualificado dos Portais da Transparência. Como objetivos específicos, busca-se: (i) identificar os principais desafios cognitivos, técnicos e motivacionais que limitam o uso dos Portais da Transparência pela população; (ii) revisar experiências nacionais e internacionais de gamificação no setor público e na educação cívica; (iii) modelar conceitualmente o aplicativo Transparentópolis, descrevendo sua arquitetura, mecânicas, narrativa e funcionalidades; e (iv) discutir as contribuições teóricas e práticas da proposta para o campo da governança digital centrada no cidadão.

A justificativa para o desenvolvimento desta proposta ancora-se em três dimensões. Em termos sociais, fortalece a cultura da transparência e do controle social, que dependem da capacidade dos cidadãos de acessar, compreender e utilizar informações públicas de forma crítica e autônoma. Em termos acadêmicos, a pesquisa contribui para o campo emergente da governança digital participativa, articulando literatura sobre transparência pública, gamificação e literacia cívica. Em termos práticos, o protótipo conceitual oferece diretrizes para o desenvolvimento de ferramentas educativas que podem ser adaptadas e implementadas por órgãos públicos, organizações da sociedade civil e instituições de ensino.

2. Referencial teórico

2.1. Transparência (formal e material), accountability, participação e controle social

A transparência pública, na concepção de Silva (2023), pode ser definida como o grau mais alto da qualidade informacional, resultante das melhores e mais genuínas ações, práticas e estratégias direcionadas à promoção do acesso à informação pública, envolvendo, em especial, os recursos legais, as plataformas tecnológicas empregadas para informar e os arquivos públicos como elementos estruturantes desse processo. Essa definição desloca o foco da mera divulgação de dados para a efetividade do fluxo informacional, evidenciando que a transparência não se configura como um ato isolado, mas como o resultado de um arranjo institucional complexo.

Nessa perspectiva, a efetividade da transparência depende da articulação coordenada de três dispositivos fundamentais — o legal-informacional, o tecnológico-informacional e o arquivístico-informacional —, cuja atuação integrada condiciona a própria possibilidade de acesso. A metáfora do prisma triangular proposta por Silva (2023) evidencia que a opacidade pode emergir não apenas da ausência de informação, mas da falha de qualquer desses três dispositivos, seja na ausência de um arcabouço legislativo, seja na utilização de instrumentos tecnológicos ininteligíveis ou a carência de uma gestão de documentos.

À luz da abordagem de Silva (2023), a transparência formal corresponde à predominância do dispositivo legal, isto é, ao reconhecimento jurídico do dever estatal de informar. Trata-se, portanto, de uma transparência centrada na existência normativa do direito à informação, funcionando como condição antecedente, porém insuficiente para sua concretização. Por outro lado, a transparência material exige a superação dessa dimensão meramente formal, incorporando elementos de acessibilidade e inteligibilidade da informação. Dessa forma, não basta que o dado exista ou esteja disponível: é imprescindível que ele seja compreensível e utilizável pelos cidadãos, sob pena de esvaziamento do próprio direito de acesso.

Nesse sentido, a transição da transparência formal para a material é o que viabiliza a *accountability*. Conforme esclarece Silva (2023), embora frequentemente confundidos, esses termos possuem naturezas distintas: enquanto a publicidade é o protocolo de divulgação da informação, a *accountability* refere-se à prestação da informação e à responsabi-

lização dos agentes públicos por seus atos, e a transparência é o resultado mais positivo do processo de informar.

A efetividade desse processo de *accountability* ou prestação de contas depende diretamente da mitigação de conflitos que Bairral et al. (2007) chamam de “assimetria informacional”, sendo, na visão destes, uma situação gerada por três fatores. Primeiro, o administrador público pode gerenciar e conduzir o processo de acesso à informação à sua maneira. Segundo, esta escolha por parte do agente público impacta no status quo tanto do agente público quanto do cidadão. Terceiro, o fator mais complexo refere-se ao fato de que “as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), o que leva à existência da assimetria informacional” (Bairral et al., 2015; Slomski, 2007).

Nesse sentido, a literatura aponta limites significativos na efetividade dos Portais da Transparência. Estudos indicam que a mera disponibilização de dados não garante sua compreensão e uso pela sociedade (Filgueiras, 2011; Michener et al., 2018). Fatores como linguagem técnica, complexidade dos sistemas, fragmentação das informações, baixa usabilidade e ausência de contextualização dificultam o acesso qualificado por cidadãos não especializados.

Portanto, a participação e o controle social emergem como a dimensão política da transparência material. Somente por meio de dispositivos de acesso que valorizem a compreensão do usuário é que se torna possível um controle social coletivo. Dessa maneira, a transparência concretiza a própria ideia de democracia como “governo do poder público em público” (Bobbio, 2015), na medida em que assegura a visibilidade necessária à atuação dos cidadãos no espaço público. Isso porque, como adverte o autor, é “por trás do véu da invisibilidade que amadurecem e se difundem os grandes e pequenos vícios que minam pela raiz os sistemas democráticos” (Bobbio, 2015). Ou seja, a ausência de transparência compromete não apenas o acesso à informação, mas o próprio funcionamento da democracia, ao impedir que a sociedade exerça, da melhor forma, seu papel de fiscalização e controle do poder.

Assim, conclui-se que a transparência não é um fim em si mesma, mas um meio para a *accountability*, a participação e o controle social, o que só se alcança com a efetiva possibilidade de compreensão, apropriação e uso das informações pela sociedade (Heald, 2006). É o que caracteriza a transparência material, distanciada da mera transparência formal, voltada à simples publicação de dados, em confor-

midade com requisitos legais. Isso inclui a simplificação da linguagem, a visualização de dados, a contextualização das informações e o desenvolvimento de competências para a literacia cívica digital.

2.2. Literacia cívica digital

O conceito de literacia cívica digital articula duas dimensões complementares: a literacia digital e a literacia cívica. A literacia digital refere-se à capacidade de acessar, compreender, avaliar e utilizar informações em ambientes digitais (Gilster, 1997). A literacia cívica, por sua vez, envolve o conhecimento sobre instituições políticas, processos democráticos, direitos e deveres, bem como a capacidade de participar ativamente da vida pública (Levine, 2007).

A literacia cívica digital, portanto, pode ser compreendida como o conjunto de competências necessárias para acessar, interpretar e utilizar informações públicas em ambientes digitais, com vistas à participação cidadã informada e ao exercício do controle social. Trata-se de uma competência complexa, que envolve dimensões técnicas, cognitivas, críticas e éticas.

No contexto dos Portais da Transparência, a literacia cívica digital implica a capacidade de navegar nos sistemas, localizar informações relevantes, compreender categorias orçamentárias e contábeis, interpretar dados quantitativos, avaliar a qualidade das informações e relacioná-las com questões de interesse público. Tais competências não são naturalmente adquiridas, demandando processos educativos intencionais.

Abdala e de Oliveira e Torres (2016) cunharam o termo “Transparência como Espetáculo” para descrever portais que funcionam como uma “fachada” de cidadania, limitando-se ao cumprimento estrito de exigências legais para gerar legitimidade perante a opinião pública, sem reduzir efetivamente a assimetria de informação entre o Estado e a sociedade. Nesse mesmo sentido, Di Marco e Terzi (2022) avaliaram a eficácia dos portais como ferramentas de controle social, concluindo que muitos foram concebidos para cumprir formalidades legais mais do que para informar de verdade os cidadãos sobre gastos públicos. A pesquisa revelou que 53,85% enfrentavam dificuldades na busca ou no entendimento da forma como os dados estão disponibilizados.

Diante das limitações estruturais identificadas nos Portais da Transparência — marcadas por barreiras de linguagem, navegação e apropriação social da informação —, da Silva Cruz et al. (2024) sustentam que garantir apenas o acesso formal aos

dados não é suficiente; caberia ao Estado preparar os cidadãos para que desenvolvessem habilidades na interpretação e uso dessas informações. Eles criticam a abordagem tradicional de capacitação, que tende a ser restritiva, e defendem a gamificação como uma alternativa inovadora para ensinar sobre o funcionamento do Estado de forma mais envolvente.

Com este panorama fático, torna-se necessário o desenvolvimento de estratégias pedagógicas voltadas à capacitação cidadã para o uso dos Portais da Transparência, o que inclui a utilização de técnicas lúdicas em um ambiente que favoreça o engajamento dos indivíduos, que é justamente a gamificação.

2.3. Gamificação: conceitos, princípios e modelagens

A gamificação consiste na utilização de mecânicas, estética e pensamento baseados em jogos em contextos não lúdicos, com o objetivo de engajar pessoas, promover a aprendizagem e resolver problemas (Kapp, 2012). No contexto da transparência pública, essa abordagem pode ser compreendida como um dispositivo tecnológico-informacional voltado à mediação entre dados públicos e compreensão social, alinhando-se à perspectiva de que a tecnologia deve atuar como instrumento de efetivação do acesso à informação (Silva, 2023).

Do ponto de vista teórico, a motivação é classificada em extrínseca e intrínseca. A teoria da autodeterminação (Ryan & Deci, 2000) identifica três necessidades psicológicas básicas que promovem a motivação intrínseca: autonomia (sensação de controle sobre as próprias ações), competência (percepção de eficácia e progresso) e pertencimento (conexão com outros). Já Muntean (2011) relaciona a motivação extrínseca a fatores externos, como recompensas ou punições, que, se aplicadas sistematicamente, condicionam e reforçam respostas dos indivíduos. Em ambientes gamificados, essas dimensões são operacionalizadas por meio de escolhas significativas, desafios progressivos e mecanismos de interação social, permitindo que o usuário desenvolva senso de controle sobre suas ações, percepção de progresso e vínculo com a experiência proposta.

Complementarmente, a teoria do fluxo (Csikszentmihalyi, 1990, como citado em Silva, 2022) sugere que o engajamento máximo ocorre quando há equilíbrio entre o nível de desafio e o nível de habilidade do indivíduo. Jogos bem projetados mantêm os jogadores nesse estado de fluxo, ajustando a dificuldade de acordo com o desempenho. Na gamificação

educativa, isso implica a necessidade de desafios progressivos e adaptáveis.

No plano pedagógico, a gamificação pode ser articulada à Aprendizagem Baseada em Problemas (Problem-Based Learning – PBL), abordagem na qual o processo de aprendizagem é estruturado a partir de situações-problema que demandam investigação, interpretação e tomada de decisão. Essa metodologia é particularmente relevante em contextos informacionais complexos (Andrade, 2020), pois parte do reconhecimento da realidade social do usuário para promover a construção de significados, aproximando o conhecimento técnico de situações concretas do cotidiano.

No que se refere ao design da experiência, Werbach e Hunter (2012) propõem a organização da gamificação em três níveis interdependentes: dinâmicas, mecânicas e componentes. As dinâmicas correspondem a elementos mais abstratos, como narrativa, progressão e relações sociais; as mecânicas estruturam as regras e interações do sistema, incluindo desafios, feedback e cooperação; e os componentes representam os elementos visíveis da experiência, como pontos, níveis, insígnias e rankings. A integração desses níveis permite a construção de experiências orientadas à aprendizagem e ao engajamento contínuo.

Assim, a gamificação, quando fundamentada em princípios motivacionais, pedagógicos e de design, configura-se como estratégia capaz de transformar a interação com informações públicas em uma experiência significativa de aprendizagem, favorecendo o desenvolvimento da literacia cívica digital e o fortalecimento da participação e do controle social.

3. Transparência pública no Brasil: arcabouço normativo e práticas institucionais

A transparência pública consolidou-se como princípio fundamental da administração pública democrática, constituindo requisito essencial para o exercício da cidadania. No contexto brasileiro, a transparência encontra fundamento constitucional no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a publicidade como princípio norteador da administração pública, e no artigo 5º, inciso XXXIII, que assegura o direito de acesso à informação.

Esse arcabouço foi posteriormente densificado por diplomas como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a Lei da Transparência (Lei nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que instituíram mecanismos de divulgação ativa e passiva de dados públicos.

Mais recentemente, a Lei de Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) reforçou a necessidade de simplificação do acesso e da disponibilização de dados em formatos abertos.

Os Portais da Transparência constituem a principal materialização institucional desses marcos legais, como a concretização do dispositivo técnico-informacional sob a luz da teoria de Souza (2023). Trata-se de plataformas digitais que disponibilizam informações sobre receitas, despesas, contratos, licitações, servidores públicos, convênios e outras dimensões da gestão pública. Ao longo de décadas, os órgãos de controle têm se empenhado em fortalecer a transparência pública e avaliar portais relacionados.

Dentre todas as iniciativas dos órgãos de controle voltadas à avaliação de Portais, destaca-se o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Atricon. O Programa constitui a principal iniciativa de padronização e aprimoramento da transparência nos entes federativos, permitindo comparações entre os diversos níveis de governo. Conforme destacado na Cartilha do PNTP (Atricon, 2023), o Programa representa um avanço institucional ao fornecer uma ferramenta eletrônica acessível, o Radar da Transparência.

O Radar, ao mesmo tempo, (a) divulga os índices de transparência ativa de Poderes e órgãos públicos de todo o país, (b) serve de portal de entrada para todos os portais de transparência dos Poderes e órgãos públicos que tenham participado do levantamento, (c) divulga os critérios de transparência que são (ou não) atendidos em cada portal. Esse conjunto amplo de critérios organizados em blocos temáticos, especialmente os 18 critérios principais aplicados ao Poder Executivo, pode ser sintetizado em cinco grandes eixos analíticos.

O primeiro eixo refere-se às informações institucionais e organizacionais disponibilizadas no Portal, que incluem dados sobre estrutura administrativa, competências, responsáveis e canais de comunicação com o cidadão. O segundo eixo abrange a transparência orçamentária e financeira, contemplando a divulgação de receitas, despesas, convênios e renúncias fiscais. O terceiro eixo envolve a gestão de pessoas e atos administrativos, como a disponibilização de informações sobre servidores, remuneração, concursos e diárias. O quarto eixo corresponde à gestão contratual e execução de políticas públicas, incluindo licitações, contratos, obras e instrumentos de planejamento e prestação de contas. Por fim, o quinto eixo contempla os mecanismos de acesso, interação e governança digital.

Essa estrutura evidencia que a transparência pública, no âmbito do PNTP, não se limita a uma mera análise técnica do Portal, mas uma avaliação sob a ótica do prisma triangular de Souza (2023) — o legal, o tecnológico e o arquivístico, que observa a obediência de critérios legais, elementos técnicos de acessibilidade e organização do Portal, como também a alimentação com arquivos concretos (série histórica, atualidade e filtro de pesquisa).

Diante desse histórico de sucessivas iniciativas de avaliação e indução da transparência pública no Brasil, observa-se que o desafio contemporâneo não reside na ausência de parâmetros normativos ou de instrumentos técnicos de mensuração da qualidade dos Portais da Transparência. Em vez disso, está na ausência da literacia cívica digital.

Iniciativas globais, como as da Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) e da International Budget Partnership (IBP), que promovem a melhoria da gestão financeira nos governos e da sua transparência internacionalmente, sugeriram ao Brasil, em 2023, ampliar o caráter participativo do Orçamento Cidadão, identificando possíveis demandas do público por informações orçamentárias, mesmo antes de sua completa divulgação, bem como garantir versões mais simples, que sejam mais próximas do cidadão médio no decorrer do ciclo orçamentário (Macedo et al., 2025).

É nesse ponto que se insere a proposta do presente estudo, ao compreender o aplicativo Transparentópolis como um dispositivo tecnológico-pedagógico orientado à mediação entre os dados públicos e sua compreensão social.

4. Experiências de gamificação no setor público e na educação cívica

A aplicação de técnicas de gamificação no setor público tem se consolidado como uma estratégia relevante para estimular o engajamento cidadão, especialmente em contextos nos quais a participação social enfrenta barreiras cognitivas, informacionais e motivacionais. Diferentemente de iniciativas voltadas ao entretenimento, a gamificação aplicada à cidadania busca mobilizar elementos de design gamificados — como desafios, narrativas, feedback e reconhecimento simbólico — para incentivar comportamentos cívicos desejáveis.

No plano internacional, destacam-se iniciativas que utilizam a gamificação para promover literacia cívica, participação política e uso de dados públicos. A plataforma iCivics, desenvolvida nos Es-

tados Unidos sob a liderança da juíza Sandra Day O'Connor, oferece jogos educativos sobre o funcionamento das instituições democráticas, processo legislativo e direitos civis, sendo amplamente utilizada em contextos escolares, com evidências de impacto positivo no conhecimento político e no interesse dos estudantes (Kahne et al., 2009).

O jogo Democracy 3, desenvolvido pela empresa inglesa Positech, por sua vez, simula a gestão governamental e permite ao jogador experimentar as interdependências entre políticas públicas e seus efeitos sociais e econômicos, favorecendo a compreensão sistêmica da governança. Vanni (2014) aponta que, por se tratar de uma simulação baseada em um país real, o jogo apresenta elevada verossimilhança e facilidade de familiarização, permitindo ao jogador aprender tanto a partir dos resultados de suas decisões quanto por meio das pesquisas necessárias para fundamentá-las. Essa característica favorece sua utilização em contextos educacionais, especialmente quando mediada por objetivos pedagógicos definidos e acompanhamento docente.

No contexto brasileiro, experiências concretas reforçam esse potencial, no campo da educação cidadã, o estudo de Lima et al. (2024) examina a iniciativa Família Paranaense em Ação, que utilizou versões digitais e analógicas de jogos para orientar famílias em situação de vulnerabilidade sobre seus direitos sociais.

O jogo paranaense de tabuleiro simulava a circulação pelos equipamentos públicos do município — como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), escolas e unidades de saúde — permitindo que os participantes associassem serviços públicos a espaços concretos do território. Os resultados indicam fortalecimento do sentimento de pertencimento e maior compreensão das políticas públicas, ao traduzir conteúdos técnicos em experiências acessíveis e contextualizadas. De modo semelhante, o protótipo Excelência, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), gamificou o processo legislativo brasileiro por meio de um jogo no qual os participantes assumem o papel de parlamentares, compreendendo, de forma experiencial, as regras e os conflitos inerentes à produção normativa.

Entre as experiências mais consolidadas no setor público brasileiro, destaca-se o Game da Cidadania, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito das ações de educação cidadã da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Direcionado a adolescentes e jovens,

o jogo utiliza *storytelling* e elementos de RPG para abordar dilemas éticos cotidianos relacionados às chamadas “pequenas corrupções”. O estudo de Andrade (2020), ao analisar essa iniciativa, demonstra que a gamificação favorece a aprendizagem baseada em problemas, ao colocar o jogador como protagonista de decisões morais fundamentadas em marcos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso. O uso de feedback imediato, sistemas de pontuação e progressão narrativa mostrou-se eficaz para estimular reflexão crítica, autonomia e internalização de valores cívicos.

A análise conjunta dessas experiências permite inferir que a eficácia da gamificação no setor público reside na articulação de quatro pilares: (i) objetivos pedagógicos claros, que direcionam a aprendizagem; (ii) progressão adaptativa, garantindo que o usuário avance conforme desenvolve competências; (iii) narrativas contextualizadas, que geram identificação social; e (iv) o equilíbrio entre desafio e habilidade, essencial para manter o estado de fluxo e evitar a frustração.

É nesse acúmulo teórico e empírico que se insere a proposta do Transparentópolis. Inspirado no êxito pedagógico do Game da Cidadania e na metodologia territorializada do Família Paranaense em Ação, o aplicativo avança ao direcionar a lógica gamificada para a capacitação do uso dos Portais da Transparência. Ao converter os blocos temáticos do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) em desafios baseados em situações urbanas simuladas, a proposta busca articular engajamento

lúdico, aprendizagem cívica e exercício concreto do controle social, respondendo às lacunas apontadas pela literatura quanto à efetividade informacional e à participação cidadã.

5. A proposta do aplicativo Transparentópolis

Inspirado no Game da Cidadania da Controladoria-Geral da União (CGU), o Transparentópolis intensifica o conceito de transparência material, ao orientar o uso da informação pública para fins de compreensão, participação e controle social. O diferencial pedagógico reside na territorialização da informação: o jogo estrutura-se a partir de municípios-modelo, construídos com base em características típicas de cidades brasileiras, diferenciadas por porte populacional e por variáveis sociais, econômicas e ambientais. Esta seleção é importante, pois alguns critérios exigidos na Lei de Acesso à Informação, por conseguinte no PNTP, não se aplicam a municípios pequenos.

Ao iniciar a experiência, o usuário pode escolher entre cenários de pequeno, médio ou grande porte, cada qual associado a problemas públicos e conjuntos de dados compatíveis com sua realidade. A partir desses ambientes simulados, o jogador associa informações orçamentárias e administrativas a espaços concretos do cotidiano, convertendo o “labirinto de cliques” e as barreiras de navegação presentes nos portais atuais em uma jornada de descoberta do valor público (Figura 1).

FIGURA 1 • ESTRUTURA VISUAL DO MENU PRINCIPAL DO APLICATIVO TRANSPARENTÓPOLIS



Nota: Imagem gerada por inteligência artificial. Fonte: elaboração própria (2026).

No design instrucional do Transparentópolis, os dezoito blocos temáticos do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) servem de base para a construção de desafios fundamentados em criação de narrativas e elementos de Role Playing Game (RPG). Situações-problema inspiradas em dilemas reais – como desabastecimento de medicamentos ou atrasos em obras públicas – funcionam como gatilhos narrativos, inserindo o jogador no chamado círculo mágico da fiscalização. A Aprendizagem Baseada em Problemas (Problem-Based Learning – PBL) estrutura a experiência, orientando o participante a superar obstáculos como a ininteligibilidade técnica dos portais e o uso de códigos contábeis.

Ao criar o seu avatar (personagem principal) o usuário poderá se deslocar virtualmente por um mapa virtual, no qual pontos específicos — como praças, escolas, mercados ou unidades administrativas — funcionam como gatilhos para a apresentação de demandas sociais simuladas. Cada cenário é introduzido por um personagem que expressa uma inquietação cotidiana, orientando o jogador a buscar, no Portal da Transparência de Transparentópolis, as informações necessárias para compreender e responder ao desafio apresentado. Os desafios estão relacionados com os critérios de avaliação dos Portais de Transparência estabelecidos no PNTP, conforme o Quadro 1.

QUADRO 1 • ESTRUTURA DAS FASES DO JOGO TRANSPARENTÓPOLIS SEGUNDO CRITÉRIOS DO PNTP E OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

FASE / PONTO NO MAPA	LOCAL REAL DA CIDADE	SITUAÇÃO-PROBLEMA (HIPOTÉTICA)	INFORMAÇÕES EXPLÍCITAS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	CRITÉRIOS DO PNTP ASSOCIADOS	OBJETIVO PEDAGÓGICO
Fase 1 – Prefeitura	Prédio da Prefeitura / Centro Administrativo	O cidadão quer saber quem é responsável por resolver um problema urbano	Estrutura organizacional, autoridades, competências, contatos e horários	Transparência institucional	Associar o espaço físico do poder público à informação institucional disponível no portal
Fase 2 – Fornecedor	Mercado, empresa ou comércio no mapa	Circula a informação de que um fornecedor recebeu pagamento da prefeitura	Despesas empenhadas, liquidadas e pagas; credores; datas; valores; objeto	Despesas públicas; credores	Ensinar a identificar pagamentos públicos vinculados a pessoas físicas ou jurídicas
Fase 3 – Obra Pública	Rua, praça ou avenida em obras	Uma obra está atrasada e a população quer explicações	Valor contratado, empresa executora, prazo, execução, aditivos, paralisações	Obras públicas; contratos administrativos	Demonstrar como fiscalizar obras a partir do portal, relacionando dados ao território
Fase 4 – Licitação	Órgão público ou local de prestação do serviço	Dúvidas sobre como uma empresa foi escolhida	Editais, modalidades, participantes, vencedores, valores e objetos	Licitações; contratos	Compreender o processo de contratação pública a partir de um serviço localizado no mapa
Fase 5 – Serviço Público	Escola, creche ou unidade de saúde	Um cidadão quer entender filas, vagas ou atendimento	Listas de espera, critérios de priorização, políticas setoriais	Educação; Saúde; políticas públicas	Relacionar direitos sociais a informações públicas
Fase 6 – Recursos Humanos	Órgão municipal no mapa	Há rumores sobre salários e cargos excessivos	Lista de servidores, cargos, vínculos, remuneração, diárias e passagens	Recursos humanos; remuneração	Evidenciar que gastos com pessoal também são passíveis de controle social
Fase 7 – Planejamento	Conjunto da cidade (visão macro no mapa)	O cidadão quer saber se promessas foram cumpridas	PPA, LDO, LOA, RREO, RGF	Planejamento orçamentário; relatórios fiscais	Ensinar a relacionar planejamento público com impactos territoriais
Fase 8 – Acesso à Informação	Qualquer ponto do mapa	A informação não aparece no portal	SIC eletrônico, ouvidoria, prazos, relatórios da LAI	LAI; participação social	Ensinar o exercício ativo do direito de acesso à informação

Fonte: Autoria própria, (2026)

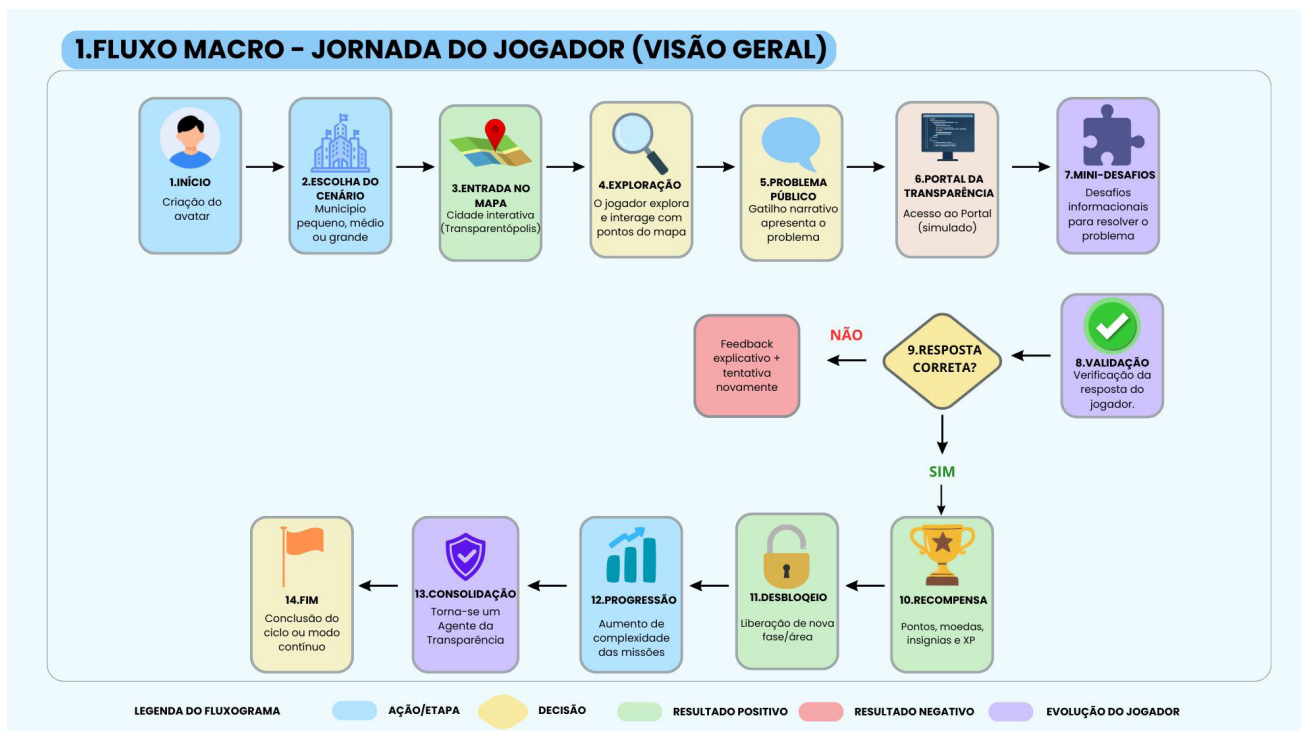
Dessa forma, o Transparentópolis articula, em um mesmo ambiente, os critérios técnicos de avaliação da transparência pública, as estratégias pedagógicas da Aprendizagem Baseada em Problemas e os elementos de design da gamificação, convertendo-os em uma experiência interativa orientada à compreensão e ao uso da informação pública.

Ao transformar os blocos temáticos do PNTP em situações concretas de investigação, o jogo opera como um dispositivo de mediação entre a complexidade dos dados governamentais e sua apropriação social.

5.1. Missão, progressão e dinâmica do jogo

O protótipo estrutura-se a partir de uma missão central: transformar o usuário, inicialmente posicionado como um “visitante” dos sistemas de informação pública, em um agente ativo de fiscalização cidadã. Para isso, o jogador assume o papel de um “detetive cívico”, sendo desafiado a interpretar e utilizar dados públicos para compreender problemas concretos da gestão municipal. A lógica de funcionamento do jogo pode ser sintetizada no fluxo apresentado na Figura 2, que representa a jornada do usuário desde o ingresso no sistema, passando pela realização de desafios, obtenção de recompensas e progressão entre fases.

FIGURA 2 • FLUXO DE INTERAÇÃO E PROGRESSÃO DO USUÁRIO NO JOGO TRANSPARENTÓPOLIS



Nota: Imagem gerada por inteligência artificial. Fonte: elaboração própria (2026).

Essa missão central desdobra-se em missões específicas ao longo das diferentes fases do jogo, organizadas de forma progressiva. As fases iniciais são deliberadamente mais simples, concentrando-se na identificação e compreensão de informações básicas dos Portais da Transparência, como dados institucionais e organizacionais. À medida que o jogador progride, os desafios tornam-se mais complexos, exigindo a interpretação de informações orçamentárias, contratuais e de políticas públicas, em consonância com a lógica de progressão pedagógica do jogo. A modelagem adotada inspira-se em sistemas

de jogos baseados em exploração e progressão por objetivos, a exemplo de The Sims (Maxis), nos quais o avanço do jogador ocorre por meio do cumprimento de tarefas que desbloqueiam novos cenários, narrativas e interações com diferentes narradores.

Em determinadas missões, o desempenho do jogador pode ser avaliado também em função do tempo de resposta e da eficiência na resolução dos problemas propostos, sendo atribuídas recompensas diferenciadas em casos de maior desempenho (bônus por resolver mais rápido/bônus por acertar sem ajuda). Dessa forma, a cada desafio concluído, o jo-

gador recebe pontos e recursos simbólicos (moedas transparentes) que indicam seu avanço e podem ser utilizados para personalizar o avatar ou desbloquear funcionalidades adicionais do sistema, como dicas extras com explicações simplificadas de termos técnicos ou desbloqueio de novos cenários adicionais (parques, praias, cinemas etc). Esse mecanismo de recompensa atua como incentivo à continuidade da experiência, na perspectiva da teoria do fluxo, ao mesmo tempo em que sinaliza o desenvolvimento das competências do usuário.

Como exemplo, na fase dedicada à fiscalização de obras públicas, o jogador é conduzido a um cenário que representa a praça central da cidade, associado a uma situação fictícia de atraso na execução de uma obra urbana. A narrativa é introduzida por uma personagem moradora do local, que questiona o andamento da obra, os valores contratados e os pagamentos realizados à empresa responsável. A partir dessa inquietação, o jogador é desafiado a acessar, em um ambiente simulado do Portal da Transparência, informações relativas ao valor total contratado, à empresa executora, à execução financeira e física da obra e a eventuais paralisações, em consonância com os critérios do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).

O processo de aprendizagem ocorre por meio de mini-desafios interativos, nos quais o jogador deve identificar corretamente os caminhos de navegação no portal — como os módulos de obras, contratos, licitações e pagamentos — e relacionar os dados encontrados à situação apresentada. Ao final da missão, o sistema oferece feedback educativo, explicando como a transparência ativa sobre contratos e execuções permite o acompanhamento cidadão da aplicação dos recursos públicos, reforçando o vínculo entre o dado acessado, o direito à informação e o exercício do controle social.

Observa-se que esta dinâmica de mini-desafios em cada fase pode ser explorada de diferentes maneiras, por exemplo, o jogador poderá ser levado a identificar informações incompletas ou ausentes no portal simulado, reconstruir a sequência correta de navegação no portal para chegar a uma informação específica (por exemplo: Despesas → Empenho → Credor → Objeto) ou classificar dados conforme sua natureza — orçamentária, administrativa ou de políticas públicas — para favorecer a compreensão da estrutura do portal. Esta escolha depende do objetivo pedagógico que se queira alcançar em cada fase, reduzindo a distância entre o dado técnico e sua relevância prática para o cidadão.

Cabe destacar que o presente estudo apresenta um protótipo de natureza teórico-metodológica, cujo objetivo é demonstrar a viabilidade e os fundamentos da gamificação como estratégia de capacitação cidadã para o uso dos Portais da Transparência, não se tratando, portanto, de um aplicativo plenamente desenvolvido ou validado empiricamente.

5.2. Mecânicas de engajamento e feedback pedagógico

A estrutura conceitual do ambiente gamificado dialoga diretamente com os fundamentos teóricos apresentados anteriormente. No âmbito da arquitetura motivacional, a teoria da autodeterminação manifesta-se na promoção da autonomia (liberdade de exploração do mapa), da competência (progressão por desafios e níveis) e do pertencimento (interações sociais e reconhecimento simbólico).

O pertencimento é fortalecido por rankings territoriais que poderão ser aplicados no contexto de competição escolar ou bairros, atribuição de selos simbólicos (“Curioso”, “Explorador”, “Cidadão Atento”, “Agente da Transparência” e “Cidadão Diamante”, etc.) e pela distribuição de insígnias ao atingir marcos específicos, como “Primeiro Acesso ao Portal”, “Detetive de Licitações”, “Guardião da Saúde”, “Especialista em Orçamento”.

Essas insígnias e selos simbólicos reconhecem competências desenvolvidas e incentivam a exploração de diferentes cenários na cidade virtual. O modelo, dependendo do contexto de aplicação, também pode utilizar incentivos externos que funcionam como motivação extrínseca — certificações digitais para progressão de carreira de servidores públicos, instrumento de avaliação escolar, vinculação a aplicativos de descontos de tarifas públicas –, facilitando a adesão voluntária e a valorização do engajamento cívico.

A mochila de recursos diferencia-se dos inventários tradicionais dos jogos, funcionando como espaço simbólico de acúmulo de glossários, registros conceituais e explicações desbloqueadas ao longo da experiência. Isso permite ao usuário revisitar conteúdos e fortalecer a aprendizagem cumulativa.

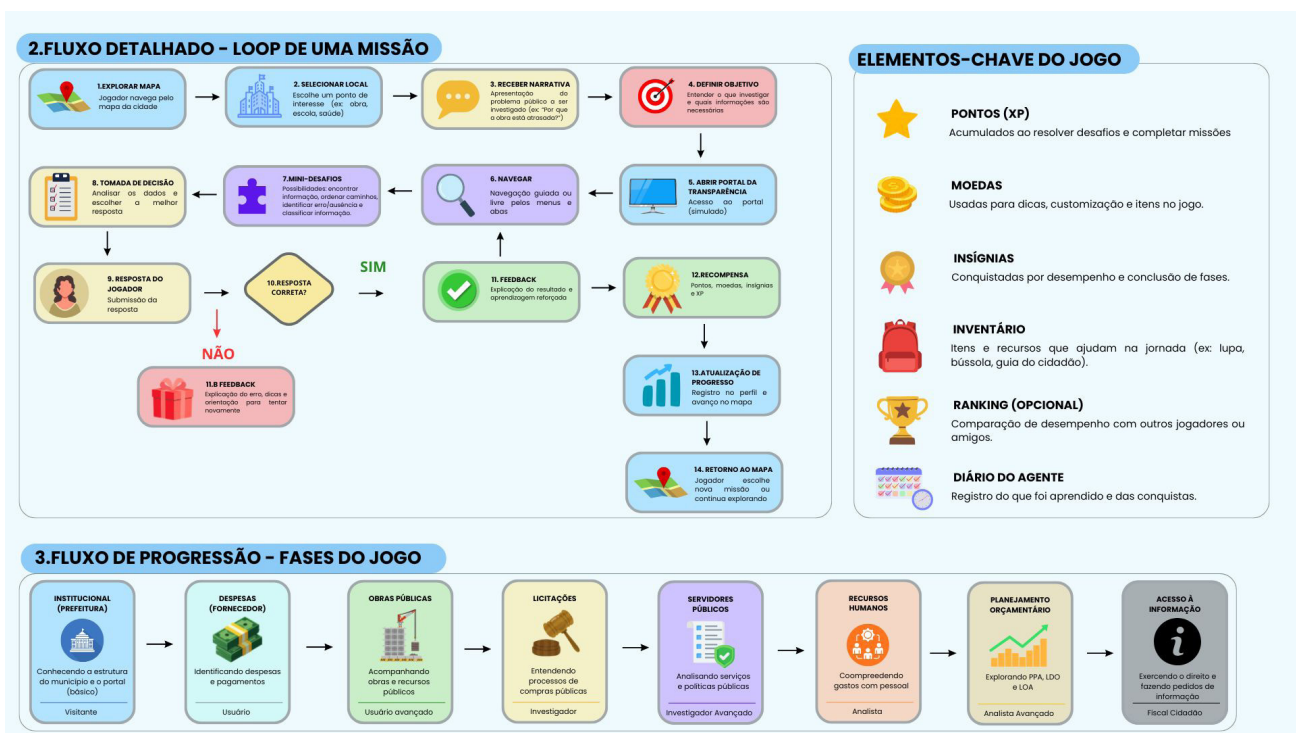
O protótipo prevê ainda a formação de comunidades e grupos de aprendizagem cívica, permitindo a partilha de recursos, apoio mútuo em missões e a realização de desafios coletivos como missões especiais, como o acompanhamento colaborativo de obras públicas. Essa dinâmica simula práticas reais de fiscalização compartilhada, reforçando o controle social coletivo e a aprendizagem cooperativa, sem

estimular a competição excessiva comum em ambientes gamificados.

Os principais elementos de gamificação que estruturam o protótipo podem ser sintetizados na Figura 3, no qual contém a representação esquemática

dos elementos de design gamificado do protótipo, incluindo dinâmicas (narrativa e progressão), mecânicas (desafios e feedback) e componentes (pontos, insígnias e recompensas), articulados às dimensões de motivação intrínseca e extrínseca.

FIGURA 3 - ARQUITETURA DE GAMIFICAÇÃO DO JOGO TRANSPARENTÓPOLIS: DINÂMICAS, MECÂNICAS, COMPONENTES E MOTIVAÇÃO



Nota: Imagem gerada por inteligência artificial. Fonte: elaboração própria (2026).

Faz-se mister pontuar que o protótipo Transparentópolis apresenta limitações relevantes. Em primeiro lugar, destaca-se a complexidade cognitiva da proposta, que, embora busque reduzir barreiras dos Portais da Transparência, ainda exige competências de leitura, interpretação e navegação digital, podendo restringir o acesso de usuários com menor literacia cívica. Uma forma de mitigar tal entrave seria a inserção de uma fase tutorial inicial (Missão 0), estruturada com elevado grau de orientação e complexidade reduzida, favorecendo a adaptação progressiva do usuário. Associado a isso, a complexidade do ambiente simulado pode gerar sobrecarga cognitiva e dificultar a compreensão inicial do jogo, comprometendo a experiência do usuário, especialmente nas fases iniciais. Dessa forma, por se tratar de um ambiente gamificado, ele pode ser explorado inicialmente no modelo analógico, em tabuleiro e cartas, para após ser inserido em plataformas digitais.

Em suma, o Transparentópolis adota uma abordagem centrada no usuário e orientada pelo perfil do público-alvo, integrando princípios de gamificação, psicologia motivacional e educação cívica. O objetivo é transformar o aprendizado sobre portais públicos em uma experiência acessível, envolvente e socialmente relevante, contribuindo efetivamente para o fortalecimento da cultura da transparência e do controle social.

6. Considerações finais

Este artigo apresentou o Transparentópolis, um protótipo conceitual de aplicativo educativo gamificado voltado à capacitação cidadã para o uso dos Portais da Transparência. A proposta fundamenta-se em princípios da gamificação, da aprendizagem baseada em problemas e da literacia cívica digital, utilizando narrativas territorializadas e desafios informacionais para mediar a relação entre dados públicos e compreensão social.

A revisão de literatura evidenciou que, apesar dos avanços institucionais na transparência pública no Brasil, persiste o desafio da efetiva apropriação cidadã das informações públicas. Barreiras técnicas, linguísticas e cognitivas limitam o uso qualificado dos Portais da Transparência, reproduzindo assimetrias informacionais. Nesse contexto, a gamificação emerge como estratégia pedagógica promissora para reduzir essas barreiras, transformar a transparência formal em transparência material e estimular práticas de controle social.

O protótipo conceitual apresentado detalha a dinâmica, a narrativa e as funcionalidades do Transparentópolis, demonstrando como elementos de gamificação podem ser articulados para promover o engajamento e a aprendizagem. Reconhece-se como limitação central deste estudo o fato de o Transparentópolis constituir-se, até o momento, como um protótipo conceitual de natureza teórico-metodológica, carecendo de validação empírica com usuários reais para mensurar sua eficácia pedagógica.

Contudo, tal aspecto não inviabiliza os resultados apresentados, uma vez que o objetivo principal — demonstrar a viabilidade da gamificação como estratégia de literacia cívica fundamentada em marcos

teóricos sólidos da Administração Pública, traduzindo dispositivos informacionais — foi plenamente atingido, oferecendo um modelo analítico rigoroso para o desenvolvimento de futuras ferramentas.

Como pesquisas futuras, sugere-se a aplicação do modelo analítico aqui desenvolvido — que integra dimensões da transparência material, literacia digital e mecânicas de gamificação — na avaliação de jogos e aplicativos governamentais já existentes. Tais estudos permitiriam identificar se essas ferramentas são efetivamente capazes de reduzir a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade.

Conclui-se que o Transparentópolis representa uma contribuição relevante para o debate sobre estratégias de capacitação cidadã e apropriação social de dados públicos. A gamificação, quando fundamentada em princípios pedagógicos sólidos, pode operar como ponte entre a transparência formal e a transparência material, promovendo a literacia cívica digital e o fortalecimento do controle social. A efetivação dessa potencialidade, contudo, depende de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e políticas públicas comprometidas com a educação cívica e a participação democrática.

7. Referências

- Abdala, P. R. Z., & de Oliveira e Torres, C. M. S. (2016). A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(3), 147–158. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1023>
- Andrade, L. E. S. (2020). *Gamificação e aprendizagem sobre ética e cidadania: um estudo sobre o game da cidadania da Controladoria-Geral da União* [Dissertação de mestrado, Escola Nacional de Administração Pública]. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6562>
- Bairral, M. A. da C., Silva, A. H. C. e, & Alves, F. J. dos S. (2015). Transparência no setor público: Uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 643–675. <https://doi.org/10.1590/0034-7612125158>
- Bobbio, N. (2015). *Democracia e segredo* (M. A. Nogueira, Trad.). Editora UNESP.
- da Silva Cruz, L., da Silva, N. A., & de Lima, T. G. (2024). Governança digital na gestão pública: análise da eficácia. *RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar*, 5(5), e555112. <https://doi.org/10.47820/recima21.v5i5.5112>
- Di Marco, C. A. F., & Terci, E. T. (2022). Transparência municipal e controle social: a visão dos observatórios sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. *Interações (Campo Grande)*, 313–330. <https://doi.org/10.20435/inter.v23i2.2885>
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 84, 65–94. <https://doi.org/10.1590/s0102-64452011000300004>
- Gilster, P. (1997). *Digital literacy*. Wiley. <https://archive.org/details/digitalliteracy0000gils>
- Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press.

- Kahne, J., Middaugh, E., & Evans, C. (2009). *The civic potential of video games*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/8518.001.0001>
- Kapp, K. M. (2012). *The gamification of learning and instruction: Game-based methods and strategies for training and education*. John Wiley & Sons.
- Levine, P. (2007). *The future of democracy*. University Press of New England. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1xx9bj4>
- Lima, I. C. (2024). *Gamificação para a cidadania: aplicação de jogos para democratizar o conhecimento sobre políticas públicas e instituições do setor público*. [Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Pernambuco]. https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UCAP_304dcf6d6cdd68b4c3d572d39d7d7456
- Macedo, J. M. A., Becker, V., de Sá, F. M. F., da Rocha Filho, E. V., & de Queiroz Cavalcanti, D. (2025). Avaliação de sistemas de governo aberto e de transparência pública nas capitais brasileiras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e90832. <https://doi.org/10.12660/cgcp.v30.90832>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610–629. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- Muntean, C. I. (2011). Raising engagement in e-learning through gamification. In: *Proceedings of the Proc. 6th International Conference on Virtual Learning ICVL*.
- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). (2023). *Acesso à informação na prática: orientações para cidadãos, gestores públicos e tribunais de contas* (2ª ed.). <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Cartilha-com-orientacoes-Ciclo-2023.pdf>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology*, 25(1), 54–67. <https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1020>
- Silva, F. B. (2022). *Gamificação aplicada à transformação digital na administração pública*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7870>
- Silva, J. A. da. (2023). *Transparência pública: sob o prisma legal, tecnológico e arquivístico*. Pimenta Cultural. <https://doi.org/10.31560/pimentacultural/2023.98102>
- Werbach, K., & Hunter, D. (2012). *For the win: how game thinking can revolutionize your business*. Wharton Digital Press. <https://archive.org/details/forwinhowgamethi0000werb>
- Vanni, J. T. C. (2014). *Serious games e gamificação: aplicações no ensino e perspectivas para o futuro*. [Relatório de iniciação científica, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas]. https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/jose_thiago_callestini_vanni.pdf



Elizabete de Araújo Souza

elizabete.souza@mpba.mp.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9979-6374>

<http://lattes.cnpq.br/7102675536344667>

Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA)

Gestora administrativa do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa (CAOPAM) do Ministério Público do Estado da Bahia. Graduada em direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Contabilidade e Auditoria Governamental.



Rita Tourinho

ritatourinho@mpba.mp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0682-601X>

<http://lattes.cnpq.br/8412070161648974>

Ministério Público do Estado da Bahia

Promotora de Justiça do Estado da Bahia e coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa (CAOPAM), professora adjunta da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutora em direito público pela UFBA.

Portais da transparência e portais de dados abertos no Brasil: evidências de uma institucionalização assimétrica nos governos estaduais¹

Transparency portals and open data portals in Brazil: evidence of asymmetric Institutionalization in state governments

Portales de transparencia y portales de datos abiertos en Brasil: evidencias de una institucionalización asimétrica en los gobiernos estatales

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.928>

Andrea Felipe Cabello e Guilherme Viana Ferreira

Resumo: Nos últimos anos, os governos brasileiros ampliaram os marcos legais e institucionais voltados ao fortalecimento da transparência e do acesso à informação pública. Apesar de integrarem a mesma agenda de governo aberto, os portais da transparência e os portais de dados abertos foram instituídos em momentos distintos e possuem bases legais diferenciadas, o que pode resultar em diferentes graus de institucionalização e de prioridade administrativa. Este artigo realiza uma avaliação sistemática e comparativa dos portais da transparência e dos portais de dados abertos dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, com o objetivo de analisar se esses instrumentos apresentam padrões assimétricos de estabilidade operacional, estruturação dos dados e continuidade das informações disponibilizadas. Adotando uma abordagem qualitativa, descritivo-comparativa e fundamentada em análise documental, o estudo aplica um conjunto de indicadores derivados da literatura para captar aspectos de autonomia institucional, diversidade temática, desempenho operacional, estruturação dos dados, cobertura temporal e volume de conjuntos de dados. Os resultados indicam que os portais da transparência apresentam maior grau de consolidação institucional e menor variação entre os estados, em função de um arcabouço legal mais antigo e coercitivo. Em contraste, os portais de dados abertos exibem elevada heterogeneidade e, frequentemente, operam como extensões dos portais da transparência, com escopo temático restrito. Ainda assim, observa-se uma convergência técnica incipiente em torno de um modelo inspirado no Portal Brasileiro de Dados Abertos, sugerindo oportunidades para coordenação intergovernamental.

Palavras-chave: portais da transparência, dados abertos, institucionalização, governo aberto, transparência pública

Abstract: In recent years, Brazilian governments have expanded their legal and institutional frameworks aimed at strengthening transparency and public access to information. Although transparency portals and open data portals are part of the same open government agenda, they were introduced at different moments and are supported by distinct legal foundations, which may result in different levels of institutionalization

1. Artigo submetido em 18/01/2026 e aceito em 30/04/2026.

and administrative prioritization. This article provides a systematic and comparative assessment of the transparency portals and open data portals in the 26 Brazilian states and the Federal District, examining whether these instruments display asymmetric patterns of operational stability, data structuring, and continuity. Adopting a qualitative, descriptive-comparative approach based on documentary analysis, the study applies a set of theoretically informed indicators capturing institutional autonomy, thematic diversity, operational performance, data structuring, temporal coverage, and dataset volume. The findings indicate that transparency portals are more institutionally consolidated and homogeneous across states, largely due to a more coercive and mature legal framework. In contrast, open data portals exhibit substantial heterogeneity and often function as extensions of transparency portals, with limited thematic scope. At the same time, the analysis identifies an emerging technical convergence around a template inspired by the Federal Open Data Portal, suggesting opportunities for improved intergovernmental coordination.

Keywords: transparency portals, open data portals, institutionalization, open government, public transparency

Resumen: En los últimos años, los gobiernos brasileños han ampliado los marcos legales e institucionales orientados al fortalecimiento de la transparencia y del acceso a la información pública. Aunque forman parte de la misma agenda de gobierno abierto, los portales de transparencia y los portales de datos abiertos fueron instituidos en momentos distintos y poseen bases legales diferenciadas, lo que puede resultar en diferentes grados de institucionalización y de prioridad administrativa. Este artículo realiza una evaluación sistemática y comparativa de los portales de transparencia y de los portales de datos abiertos de los 26 estados brasileños y del Distrito Federal, con el objetivo de analizar si estos instrumentos presentan patrones asimétricos de estabilidad operativa, estructuración de los datos y continuidad de la información disponible. Adoptando un enfoque cualitativo, descriptivo-comparativo y fundamentado en análisis documental, el estudio aplica un conjunto de indicadores derivados de la literatura para captar aspectos de autonomía institucional, diversidad temática, desempeño operativo, estructuración de los datos, cobertura temporal y volumen de conjuntos de datos. Los resultados indican que los portales de transparencia presentan un mayor grado de consolidación institucional y menor variación entre los estados, en función de un marco legal más antiguo y coercitivo. En contraste, los portales de datos abiertos exhiben una elevada heterogeneidad y, con frecuencia, operan como extensiones de los portales de transparencia, con un alcance temático restringido. Aun así, se observa una convergencia técnica incipiente en torno a un modelo inspirado en el Portal Brasileño de Datos Abiertos, lo que sugiere oportunidades para la coordinación intergubernamental.

Palabras clave: portales de transparencia, datos abiertos, institucionalización, gobierno abierto, transparencia pública

1. Introdução

Nos últimos anos, diversas legislações foram promulgadas com o objetivo de tornar o governo brasileiro, em seus diferentes níveis, mais transparente para seus cidadãos, em um processo alinhado com princípios e práticas internacionais. Leis como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exigem a publicização de informações à sociedade e submetem o governo a um processo de monitoramento, fiscalização e *accountability* importante à democracia.

O compartilhamento de dados e as políticas de transparência e dados abertos vão além da transparência, ao permitirem maior eficiência na prestação de serviços públicos e privados, por meio do uso e reuso de informações. Essas iniciativas envolvem

um comprometimento institucional e a compreensão de sua importância para a provisão de serviços públicos. Nosso argumento principal é que, apesar dos painéis de transparência e de dados abertos fazerem parte de um mesmo arcabouço de transparência e compartilhamento de dados com o cidadão, tais instrumentos foram propostos em momentos distintos e têm embasamento legal diferenciado. Essa diferença resulta em níveis distintos de comprometimento institucional por parte dos governos estaduais em relação a cada um deles.

O objetivo deste artigo é avaliar o avanço dos estados brasileiros em relação às suas iniciativas de compartilhamento de dados com a sociedade, por meio de uma avaliação comparativa de seus portais de transparência (PT) e de dados abertos (PDA). Especificamente, busca-se mostrar que, como a le-

gislação referente aos PT é mais clara e com sanções menos difusas, há menos variação entre esses portais estaduais. Por outro lado, no caso de PDA, a legislação é bastante vaga e seu controle e monitoramento também. Dessa forma, o conteúdo e a forma de apresentação desses painéis também variam bastante, prejudicando, em alguns casos, os princípios de transparência e uso e reuso de dados.

Há uma literatura recente e dinâmica no assunto, mas ela não analisa esses portais de forma comparada e sistemática em relação ao seu propósito e às suas diferenças. Dessa forma, nossa contribuição à literatura consiste em avaliar, de forma sistemática, o avanço dos 27 estados brasileiros em relação às suas iniciativas de compartilhamento de dados com a sociedade, por meio de uma análise comparativa de seus PT e de PDA.

O artigo está estruturado em três seções adicionais, além desta breve introdução. A seção 2 discute como a legislação e a literatura científica tratam o compartilhamento de dados por meio de PT e de PDA. A seção 3 apresenta a metodologia adotada em nossa análise. A seção 4 expõe os resultados, e a seção 5, as considerações finais.

2. Políticas de transparência e de dados abertos – diferenças na legislação

O compartilhamento de dados e informações com a sociedade é um processo que se acelerou bastante nas últimas três décadas no Brasil, especialmente no campo legislativo, e é marcado por pelo menos duas fases. A primeira fase relaciona-se com a criação dos PT e a segunda dos PDA.

A diferença entre PT e PDA está no objetivo, no tipo de uso esperado da informação e no nível de tratamento dos dados, embora ambos integrem a agenda de governo aberto.

Os PT têm como finalidade principal garantir publicidade, controle social e *accountability* (Perez et al., 2025), oferecendo informações compreensíveis ao cidadão comum sobre a atuação do Estado, principalmente em questões orçamentárias e fiscais (Almada & Dominguez, 2017). Neles, predominam dados já organizados e agregados, muitas vezes apresentados em relatórios, tabelas, painéis ou consultas orientadas.

Já os PDA têm como objetivo permitir a reutilização, o cruzamento e a inovação a partir dos dados públicos (Abella et al., 2022; Alomar et al., 2022), sendo voltados não apenas ao cidadão, mas também a pesquisadores, jornalistas, desenvolvedores e gestores públicos. Esses portais disponibilizam dados

desagregados, brutos ou semi-estruturados, em formatos abertos e legíveis por máquina, acompanhados de metadados e, idealmente, padrões de interoperabilidade.

Como dito, eles dizem respeito a fases normativas diferentes do processo de construção da agenda de transformação digital no Brasil. No caso de PT, a obrigação legal decorre principalmente da Lei nº 12.527/2011 (LAI), que institui a transparência ativa, e da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), reforçada pela Lei Complementar nº 131/2009, que exige a divulgação em tempo real de informações orçamentárias e financeiras.

Já no caso dos PDA, sua base normativa também está ancorada na LAI, mas é detalhada sobretudo pelo Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos no âmbito federal, e pela Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), que reforça o compartilhamento de dados, a interoperabilidade e a integração de sistemas. No plano subnacional, a adoção de PDA decorre da adaptação dessas diretrizes federais, resultando em níveis variados de institucionalização entre estados.

Observa-se que os PT estão ancorados em um arcabouço legal mais antigo, detalhado e coercitivo. A LRF e a LC nº 131/2009 já impunham, antes mesmo da LAI, obrigações claras de divulgação em tempo real de receitas e despesas, com sanções associadas. A LAI reforçou esse dever ao instituir a transparência ativa como regra geral. Já os PDA, embora também se apoiem na LAI, só ganham densidade normativa específica com o Decreto nº 8.777/2016 e, mais recentemente, com a Lei do Governo Digital. Trata-se, portanto, de uma agenda mais recente, ainda em processo de institucionalização, especialmente no nível subnacional.

É importante ressaltar que essa diferenciação é algo bastante característico da América Latina, onde se observa um padrão regional de portais separados, no qual os países latino-americanos frequentemente apresentam portais distintos para dados abertos, transparência e serviços públicos (Dassen et al., 2012). Isso difere das práticas da maior parte dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), que tendem a integrar todos esses instrumentos em um único portal que unifica iniciativas relacionadas ao governo aberto (Huijboom & van den Broek, 2011). Há indícios de que tal diferença está relacionada com a legislação anti-corrupção da região (Žuffová, 2020; Khan et al., 2021; Crepez & Arikian, 2024; Martins et al., 2023; Odilla, 2025).

Dessa forma, é importante enfatizar que os PT são fiscalizados por Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladorias e o descumprimento de seus requisitos pode resultar em sanções diretas como rejeição de contas, multas, inelegibilidade e impedimento de transferências voluntárias. Dessa forma, o controle é formalista e jurídico, baseado em requisitos claros (existência de dados orçamentários, contratos, despesas etc.).

Já no caso de PDA, o controle é mais fraco e difuso. No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União coordena e monitora a Política de Dados Abertos, mas sem sanções diretas equivalentes às da LRF. Nos estados, muitas vezes não há órgão claramente responsável por fiscalizar qualidade, atualização, interoperabilidade ou reutilização dos dados. Em outras palavras, há critérios mais claros e poder de polícia efetivo sobre PT, mas não há algo equivalente sobre PDA.

É preciso, no entanto, enfatizar que o controle sobre portais da transparência incide principalmente sobre a existência e publicidade da informação, não necessariamente sobre sua qualidade analítica, padronização ou interoperabilidade. Ainda assim, há cobrança institucional contínua. Já em relação a PDA, a legislação enfatiza princípios como formato aberto, legibilidade por máquina, metadados e interoperabilidade, mas não define métricas rígidas de qualidade, não atribui claramente sanções pelo descumprimento e tanto seu cumprimento quanto sua fiscalização dependem fortemente da capacidade técnica interna dos órgãos.

Por isso, na prática, a avaliação da qualidade dos dados abertos ocorre mais por iniciativas da sociedade civil, da academia e da imprensa e não por sanção legal direta. Isso leva, inclusive, à ausência de um entendimento comum do que sejam dados abertos, já que há diversas definições, ainda que com muitos elementos em comum. Conforme o Manual de Dados Abertos (Open Data Handbook),² “dados abertos são dados que podem ser usados, reutilizados e redistribuídos livremente por qualquer pessoa”. Outras definições são:

- Carta de Dados Abertos (Open Data Charter):³ aberta por padrão; oportuno e abrangente; acessível e utilizável; comparável e interoperável; dados para uma melhor governança e envolvimento dos cida-

dãos e dados para o desenvolvimento inclusivo e a inovação.⁴

- Definição Aberta (Open Definition):⁵ licença ou status abertos; acesso; legibilidade da máquina; formato aberto.
- Observatório de Dados Abertos (Open Data Watch):⁶ legibilidade por máquina; uso de formatos não proprietários; disponibilidade de múltiplas opções de download; disponibilidade de metadados; e licenciamento aberto.

Como mencionado anteriormente, diferentemente do que ocorre na legislação referente aos PT, no caso dos PDA os requisitos técnicos e de qualidade de dados aparecem de forma explícita. Nesse sentido, há evidências que sustentam o argumento de evolução normativa e conceitual, uma vez que, em relação aos PT, a exigência se limita à existência e à publicidade da informação, enquanto, nos dados abertos a questão recai sobre a forma como esses dados serão publicizados e a sua utilidade para o cidadão (Kaur & Nand, 2021; Jackson, 2022). Inicialmente, o foco esteve na manipulação, na redistribuição dos dados, contudo, gradualmente a ênfase passou a recair sobre a padronização na disponibilidade de dados, aspecto que não era tão evidente quando os primeiros PT foram introduzidos (Carmo et al., 2024). Não basta publicar, é necessário disponibilizar os dados em formato que permita seu uso pelo cidadão.

A Organização das Nações Unidas (United Nations [UN], 2020) e a OECD (2023) reconhecem que os dados abertos não constituem um processo homogêneo entre as diversas áreas de atuação governamental, e que sua disponibilidade varia conforme o nível de renda dos países e regiões, uma vez que países europeus tendem a apresentar melhor desempenho em diversas áreas. Ambas sugerem que os dados ambientais e geoespaciais tendem a estar mais disponíveis do que dados de outras temáticas, mesmo em países com menor disponibilidade, o que sugere maior facilidade para sua coleta e compartilhamento.

É claro que a transparência não é total. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) é um dos limites a que a política de dados abertos deve se submeter, assim como outras restrições legais como

2. <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> Acesso em maio de 2024.

3. <https://opendatacharter.org/> Acesso em maio de 2024.

4. Estes princípios também são mencionados por World Bank (2018).

5. <https://opendefinition.org/od/2.1/en/#:~:text=Version%202.1,participate%2C%20and%20interoperability%20is%20maximized>. Acesso em maio de 2024.

6. <https://opendatawatch.com/> Acesso em maio de 2024.

o sigilo bancário e estatístico. Entretanto, essas situações devem ser entendidas como exceções.

O Decreto nº 8.777/2016 instituiu a Política de Dados Abertos no Governo Federal. Ainda que o Governo Federal não tenha ingerência direta sobre as políticas de dados abertos nos estados, ele cria um efeito de demonstração sobre esses entes federativos, liderando assim um processo que tende a gerar efeitos graduais no país. Apesar desse efeito inicial, Craveiro et al. (2023) argumentam que a publicação do Decreto nº 8.777/2016 levou a uma imediata abertura de dados, mas que, após os dois anos iniciais, ocorreu uma interrupção ou redução na velocidade de publicação de planos de dados abertos por órgãos governamentais, reduzindo o esforço efetivo de abertura. Em alguns casos, observa-se até descontinuidade de políticas, seja por mudanças políticas associadas a ciclos de mandato, seja por falta de priorização interna.

A qualidade dos portais de dados, sejam de transparência ou de dados abertos, é, de fato, bastante questionada na literatura. Crepez e Kneafsey (2021; 2022), com base em uma pesquisa com jornalistas irlandeses sobre o uso de ferramentas de transparência para fins investigativos, constataram que esses profissionais dependem principalmente de pedidos de acesso à informação, enquanto os PT e PDA são menos utilizados e frequentemente percebidos como incompletos ou pouco confiáveis, o que limita seu valor para o jornalismo investigativo. Em outro estudo sobre o uso de dados por jornalistas, García-García & Alonso-Magdaleno (2023), mostram que, mesmo em casos de grande repercussão pública, os dados dos PT são pouco utilizados diretamente pela mídia e frequentemente considerados insuficientes para fins jornalísticos, o que reforça a necessidade de maior promoção institucional desses portais e do uso de dados abertos integrados para aumentar a precisão e a transparência da cobertura.⁷

Seguindo essa mesma linha, Ferreira e Raupp (2022) argumentam que PDA bem projetados podem reduzir a demanda por pedidos de acesso à informação, fornecendo as informações mais solicitadas de forma sistemática, diminuindo assim a necessidade de ampla participação de servidores públicos no atendimento a tais pedidos. De forma similar, Craveiro et al. (2023), ao analisarem solicitações de informação dirigidas ao Ministério da Saúde, identificaram um volume elevado de pedidos e enfatizaram que, apesar disso, quase a totalidade dessas solici-

tações foi realizada por especialistas (98% delas). Uma política de dados abertos poderia mitigar tais solicitações, tornando o processo mais ágil e eficiente tanto para o órgão quanto para os usuários.

Isso, naturalmente, está relacionado ao compromisso com a transparência e com a qualidade dos dados. Já Tejedo-Romero et al. (2025) demonstram que ter PDA não é suficiente: a qualidade dos dados melhora quando os governos gerenciam, promovem e apoiam ativamente iniciativas de dados abertos, em vez de dependerem apenas da tecnologia.

Há, de fato, forte resistência ao compartilhamento de dados com a sociedade. Michener e Ritter (2017) constataram que, em comparação com o Reino Unido, a resistência aos dados abertos no Brasil é motivada menos por preocupações profissionais ou de privacidade e mais por fatores políticos, com a maioria dos gestores da área da educação relatando não ter planos para divulgar dados abertos devido a recursos e capacidade limitados. A falta de recursos como um problema para a execução de uma política adequada de dados abertos também é apontada por Lourenço (2015) e Kawashita et al. (2024). Lourenço (2015) cita ainda a falta de infraestrutura de tecnologia da informação em muitos municípios de pequeno e médio porte no Brasil.⁸ Estudos como o de Shannon et al. (2016), sobre o desafio de implantação de um repositório de dados abertos na cidade de Santa Fe, nos Estados Unidos, mostram, no entanto, que tais desafios podem ocorrer mesmo em contextos com maior disponibilidade de recursos, devido à dependência de sistemas legados, que apresentam baixa interoperabilidade e não se comunicam com padrões modernos, o que compromete a integração entre sistemas governamentais e restringe a publicação e o reuso de dados públicos.

Mendoza et al. (2023) listam ainda, como complicações para o compartilhamento de dados, a falta de padronização dos dados; a qualidade dos metadados, incluindo a baixa variedade, problemas de consistência, ausência de dicionários e outros instrumentos que auxiliem a interpretação e falta de completude das bases de dados; e problemas de gestão do ciclo de vida dos dados como ausência de políticas eficientes de atualização, arquivamento e exclusão de conjuntos de dados como os principais entraves à disponibilização de dados abertos.

Vários foram os estudos que buscaram analisar a forma como governos no Brasil e no mundo implementam iniciativas de transparência, bem como de

7. Os autores não diferenciam os dois tipos de portal em sua análise.

8. Macêdo et al. (2024) avaliou portais de municípios com menos de 200 mil habitantes.

uso e reuso de dados, que se transformam em PT e de PDA.

Entretanto, ainda são escassas as iniciativas que comparam diretamente esses dois tipos de portais, dada a especificidade de sua existência de forma separada na América Latina.

Nesse contexto, na literatura internacional, muitas vezes não é possível identificar uma comparação explícita entre eles, pois a avaliação dos PT está dentro da avaliação dos PDA, desconsiderando as especificidades impostas pela legislação latino-americana voltada para o controle da corrupção impõe aos dados fiscais e orçamentários—como é o caso da LRF, conforme já discutido. Assim, observa-se que praticamente toda literatura que considera esses dois tipos de portais de forma separada, mesmo quando publicada em periódicos internacionais, tem como foco o Brasil e, com menos frequência, outros países da América Latina.

Carmo et al. (2024), por exemplo, analisaram os portais da transparência e os portais de dados abertos dos estados brasileiros sem diferenciá-los, uma vez que seu foco era exclusivamente no acesso e na qualidade dos dados. Macedo e Lemos (2021) apontam a escassez de pesquisas que mapeiem, de forma sistematizada, iniciativas de abertura de dados governamentais tanto no Brasil quanto no exterior.

Embora existam estudos que avaliem portais de dados, poucos o fazem de forma sistemática ou comparativa. Raca et al. (2022) salientam a dificuldade de se estabelecer critérios transversais para esse tipo de análise. Por sua vez, Solana (2004) analisou os portais da transparência dos governos centrais de Bolívia, Chile, Guatemala, Colômbia e Peru, considerando aspectos de governança e gestão da informação, além do nível de acessibilidade desses portais ao cidadão. Esse estudo se destaca por comparar portais de diferentes países com bases em indicadores comuns. Podem ser citados ainda os estudos de Quispe e Menéndez (2024), Albaladejo e Medero (2023) e Balladares (2023) que avaliaram portais no Peru e nas Ilhas Canárias.

Alguns estudos focam na qualidade dos PDA e no seu alinhamento a princípios de transparência e de qualidade de informação. Esse é o caso, por exemplo, de Silva et al. (2020), os quais avaliam que o Portal Brasileiro de Dados Abertos, enquanto catalogador dos dados, atende aos princípios de dados governamentais abertos do Open Government Working Group. Entretanto, em relação à qualidade das informações, dimensões como adequação, re-

levância, atualização, facilidade de manipulação e entendimento são apontadas como não satisfatórias pelos autores, uma conclusão semelhante à de Marretto e Barcellos (2023).

Seguindo a mesma linha, Ferreira et al. (2021), ao tratarem de dados educacionais, ressaltam para a falta de ferramentas ou produtos destinados à visualização, o que dificulta o consumo desses dados por gestores e pela comunidade em geral—especialmente aqueles que não são pesquisadores ou usuários técnicos. Oriol e Ferreira (2025) chamam a atenção para a falta de compreensão clara dos usuários pretendidos, o que leva à subutilização das informações disponibilizadas e pouco envolvimento da sociedade nas iniciativas. Isso faz com que os esforços de transparência corram o risco de se tornarem meras formalidades (Oriol & Ferreira, 2025).

Em relação a outras bases, Evangelista e Elias (2023) indicam a ausência de um padrão de publicação de dados no PDA do Pará, algo recorrente em portais no país — alguns estão em formato PDF, outros em CSV, HTML ou XML. Torino e Vidotti (2021) analisaram o PDA da Capes e concluíram que o Portal precisa de ajustes para alcançar níveis mais satisfatórios de abertura de dados.

Reckziegel et al. (2022) avaliaram uma amostra não probabilística de PDA de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no Brasil. Segundo os resultados, somente 16,77% das observações atingiram o grau de altamente aberto. Monteiro e Teixeira (2025) investigam a relação entre desempenho, transparência ativa e dados abertos das sIFES, mas não encontram evidências da relação entre a produtividade dessas instituições e uma política mais efetiva de transparência e dados abertos. Entretanto, os resultados indicam que instituições com planos de dados abertos publicados apresentam maior transparência ativa, o que é esperado, pois tendem a demonstrar maior maturidade nessa questão.

Em síntese, a literatura evidencia a ausência de padrões claros quanto ao conteúdo a ser compartilhado e à forma de sua disponibilização. Entretanto, ainda não esclarece como a legislação brasileira acabou por instituir dois padrões diferentes de compartilhamento: um voltado a dados fiscais e orçamentários e outro aos demais tipos de dados.

3. Metodologia

Considerando a discussão anterior, propõe-se a seguinte hipótese de pesquisa:

H1: Os PT dos governos estaduais brasileiros apresentam maior grau de institucionalização e prioridade administrativa do que os PDA, o que se reflete em maior estabilidade operacional, maior estruturação dos dados disponibilizados e menor incidência de problemas de incompletude e descontinuidade das séries históricas.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada em análise documental sistemática. Trata-se de um estudo comparativo de múltiplos casos, no qual os critérios analíticos e os indicadores foram definidos a partir da literatura

sobre transparência, dados abertos e avaliação de portais governamentais. O estudo consistiu na comparação dos PT e dos PDA dos 27 estados brasileiros, a partir de uma coleta primária de dados e informações diretamente nos sítios oficiais.

O foco recaiu sobre os PT e os PDA, pois a legislação brasileira estabelece que esses são os principais instrumentos de transparência e compartilhamento de dados que as instituições públicas devem utilizar.

Considerando os eixos conceituais de análise, a literatura discutida e nossa hipótese formulada, foram construídos indicadores para operacionalizar a análise, conforme apresentado no Quadro 1.

QUADRO 1 - INDICADORES PARA ANÁLISE DE PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA E PORTAIS DE DADOS ABERTOS DOS ESTADOS BRASILEIROS

INDICADOR	DEFINIÇÃO	MENSURAÇÃO
Existência de PDA distinto do PT	Verifica se o estado possui um PDA com URL, identidade visual e estrutura próprias, distintas das do PT. Valores baixos indicam o tratamento do PDA como extensão do PT, e não como política autônoma.	Mensuração — variável categórica: Inexistente; Existente, mas integrado/incorporado ao PT; Existente e institucionalmente separado do PT.
Diversidade temática do PDA	Quantifica o número de categorias temáticas distintas cobertas pelos conjuntos de dados disponibilizados no PDA do estado.	Mensuração — variável categórica: Sem diversidade temática — os dados são somente de uma categoria, geralmente fiscais e orçamentários; Baixa diversidade — os dados vão além de dados fiscais e orçamentários, mas são concentrados em poucas áreas de políticas públicas (até 3 áreas); Média diversidade — os dados vão além de dados fiscais e orçamentários e são concentrados em mais áreas de políticas públicas, mas não na totalidade de atuação do governo (de 3 a 8 áreas); Alta diversidade — os dados vão além de dados fiscais e orçamentários, referem-se a várias áreas de políticas públicas (9 ou mais áreas).
PDA além de dados fiscais e orçamentários	Verifica se o PDA disponibiliza dados além do núcleo fiscal-orçamentário típico do PT. Se o PDA contém apenas dados fiscais e orçamentários, ele não se diferencia funcionalmente do PT.	Mensuração — variável binária: sim; não.
Disponibilidade e desempenho operacional do PT	Avalia a capacidade do portal de estar acessível e funcional no momento da coleta, considerando não apenas a disponibilidade binária, mas também o desempenho mínimo necessário para navegação adequada.	Mensuração — variável categórica: Disponível; Com indisponibilidade; Indisponível.
Disponibilidade e desempenho operacional do PDA	Avalia a capacidade do portal de estar acessível e funcional no momento da coleta, considerando não apenas a disponibilidade binária, mas também o desempenho mínimo necessário para navegação adequada.	Mensuração — variável categórica: Disponível; Com indisponibilidade; Indisponível.
Formatos diferentes de arquivos disponíveis no PT	Mede a variedade de formatos de arquivos utilizados na disponibilização de dados no PT, como proxy (indicador) do grau de estruturação e reutilização da informação pública. Esse indicador foi calculado apenas para os PT pois, em muitos estados, os PDA são acoplados ao PT e herdaram seus padrões de publicação.	Mensuração — variável discreta: número total de formatos de arquivo distintos identificados no PT (por exemplo, PDF, CSV, XLSX, JSON, XML), no momento da coleta.

INDICADOR	DEFINIÇÃO	MENSURAÇÃO
Cobertura temporal dos dados no PT	Ano inicial mais antigo disponível para uma mesma variável. Como proxy, consideramos variáveis de despesa pública para a avaliação desse indicador. Mais uma vez, esse indicador foi calculado apenas para os PT devido à falta de padronização dos PDA, o que dificulta a comparação de variáveis diferentes.	Mensuração — variável discreta: ano inicial.
Conjunto de dados – PDA	Mede a amplitude do acervo informacional do PDA, por meio da quantidade total de conjuntos de dados disponibilizados, como proxy do grau de institucionalização e prioridade administrativa atribuídas à política de dados abertos no estado.	Mensuração — variável discreta: número total de conjuntos de dados publicados no catálogo do PDA no momento da coleta.

Elaboração Própria.

Tais critérios foram escolhidos a partir da revisão de literatura discutida na seção anterior e basearam-se principalmente nas definições de dados abertos e nas avaliações presente na literatura (Mendoza et al., 2023; Silva et al., 2020; Maretto & Barcellos, 2023; Evangelista & Elias, 2023; Reckziegel et al., 2022). A análise teve como objetivo identificar lacunas e variações institucionais entre as unidades federativas, sem pretensão de mensuração estatística ou generalização inferencial, o que

a torna adequada a contextos nos quais os fenômenos ainda são pouco sistematizados e carecem de mapeamento analítico.

Os indicadores selecionados foram construídos para operacionalizar empiricamente a hipótese de que os PT dos governos estaduais brasileiros apresentam maior grau de institucionalização e prioridade administrativa do que os PDA. O Quadro 2 apresenta a relação entre a literatura, as dimensões analíticas e os indicadores propostos.

QUADRO 2 • RELAÇÃO ENTRE A LITERATURA, DIMENSÕES ANALÍTICAS E INDICADORES

DIMENSÃO ANALÍTICA	FUNDAMENTAÇÃO NA LITERATURA	INDICADOR OPERACIONAL
Autonomia institucional	Diferença entre transparência e dados abertos e distintos arranjos institucionais (Dassen et al., 2012; Huijboom & van den Broek, 2011).	Existência de PDA distinto do PT.
Escopo e diversidade informacional	Dados abertos devem cobrir múltiplas áreas e permitir reuso (definição da <i>Open Data Charter</i> , Abella et al., 2022).	Diversidade temática do PDA; PDA além de dados fiscais.
Capacidade operacional	Portais dependem de capacidade técnica e estabilidade (Lourenço, 2015; Kawashita et al., 2014).	Disponibilidade e desempenho operacional do PT.
Estruturação e qualidade dos dados	Legibilidade por máquina, formatos abertos e interoperabilidade (definição da <i>Open Definition</i> , Mendoza et al., 2023).	Formatos diferentes de arquivos disponíveis no PT.
Continuidade e maturidade institucional	Dados consistentes ao longo do tempo indicam institucionalização (OECD, 2023; UM, 2020).	Cobertura temporal.
Volume e esforço de abertura	Quantidade de datasets como proxy de esforço institucional (Reckziegel et al., 2022).	Número de conjuntos de dados (PDA).

Elaboração própria.

O Quadro 2 explicita a estratégia de operacionalização adotada no artigo, evidenciando como cada indicador deriva diretamente de dimensões analíticas discutidas na literatura. Dessa forma, busca-se reduzir a distância entre o referencial teórico e a análise empírica, garantindo maior transparência e coerência na construção dos indicadores.

A coleta de dados foi em dezembro de 2025. O universo empírico da pesquisa compreende os PT e os PDA dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. As variáveis observadas incluem características institucionais dos portais, desempenho operacional, formatos de disponibilização dos dados, cobertura temporal e escopo temático dos conjuntos de dados.

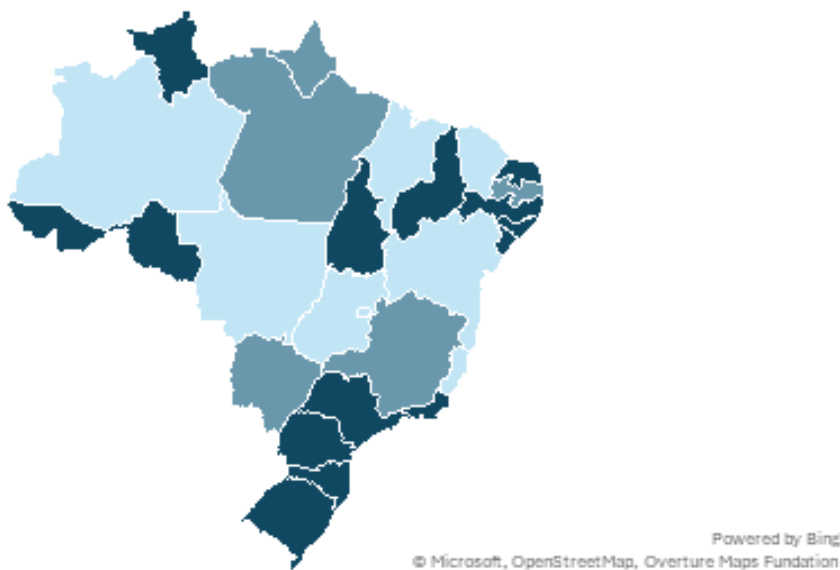
Os links dos portais foram identificados a partir dos sites oficiais dos governos estaduais e, quando necessário, por mecanismos internos de busca nos próprios portais. Foram incluídos apenas portais oficialmente mantidos pelos governos estaduais; páginas desatualizadas, redirecionamentos inoperantes ou repositórios não oficiais foram excluídos. Em casos de indisponibilidade ou instabilidade de acesso, foram realizadas múltiplas tentativas em dias distintos, classificando-se o portal conforme o critério de desempenho operacional definido nos indicadores.

Os portais foram analisados por meio de observação direta padronizada, sendo cada indicador codificado de acordo com as regras de mensuração previamente definidas no Quadro 1, permitindo a comparação sistemática entre os casos.

4. Resultados

A Figura 1 mostra o desempenho individual de cada estado em relação ao primeiro indicador, ou seja, a existência de PDA distintos do PT. O azul mais escuro indica a existência de portais separados; o azul intermediário indica portais separados, mas com os PDA integrados/incorporados aos PT; e o azul mais claro indica a inexistência do PDA separados dos PT.

FIGURA 1 • EXISTÊNCIA DE PDA DISTINTO DO PT



Elaboração Própria.

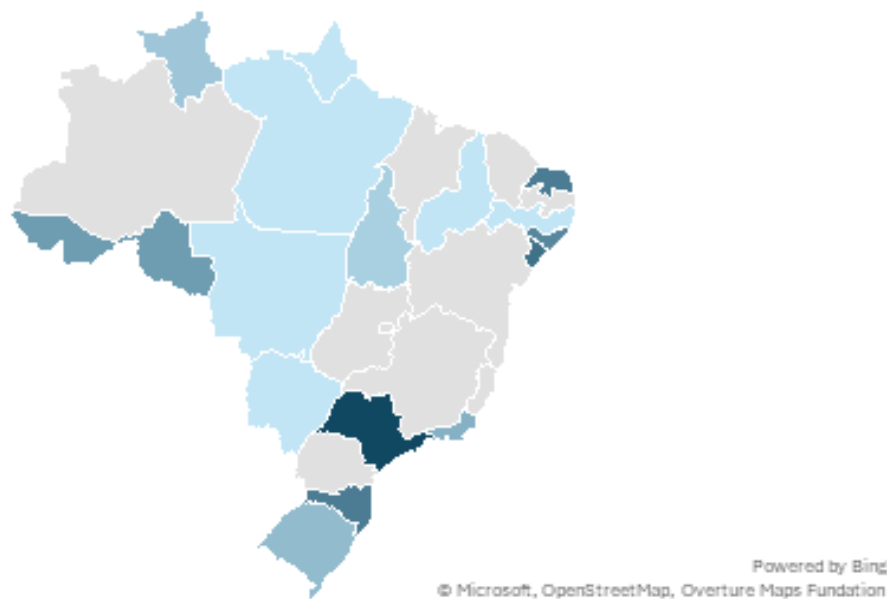
Observa-se a predominância de portais separados em todo o país — cerca de 1/3 dos estados brasileiros optam por integrar/incorporar os PDA aos PT. A escolha por separar os portais é mais frequente na Região Sul do país, em parte dos estados da Região Sudeste e principalmente em alguns estados das Regiões Norte e Nordeste.

Entretanto, como mostram as Figuras 2 e 3, a existência de portais distintos não garante uma diferenciação efetiva entre eles, com bases de dados diversificadas e que apresentem informações sobre toda a atuação dos governos estaduais. A Figura 2 apresenta a diversidade temática dos PDA, enquanto a Figura 3 apresenta a existência de dados além de dados fiscais e orçamentários.

No caso da Figura 2, o azul mais escuro indica maior grau de diversidade temática, com conjuntos de dados que abrangem um número maior de áreas relevantes à atuação do governo. O azul intermediário indica a existência de conjuntos de dados que abrangem um número um pouco maior de áreas relevantes à atuação do governo, mas ainda insuficiente para caracterizar diversidade temática. Já o azul mais claro indica baixa diversidade temática,

caracterizada por conjuntos de dados que abrangem um pequeno número de áreas relevantes à atuação do governo. Por fim, o cinza indica a inexistência de diversidade temática, ou seja, os dados referem-se somente a administração pública e às finanças, que inclui dados fiscais e orçamentários e que, em geral, estão sob a responsabilidade das Secretarias de Planejamento.

FIGURA 2 • DIVERSIDADE TEMÁTICA DO PDA

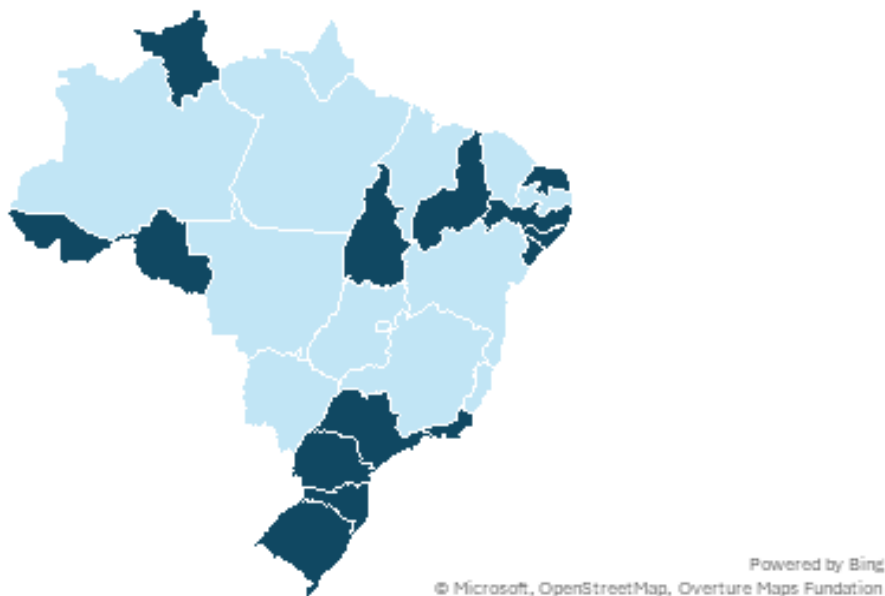


Elaboração Própria.

A baixa diversidade temática, caracterizada por conjuntos de dados que abrangem um pequeno número de áreas relevantes à atuação do governo, geralmente se expressa por conjuntos de dados concentrados nas temáticas de segurança pública, educação e saúde (ainda que haja grande heterogeneidade entre os diversos estados). O caso intermediário — representado pelo azul intermediário na

Figura 2, ocorre geralmente quando conjuntos de dados relacionados a temas como mobilidade, meio ambiente, assistência e energia passam a ser disponibilizados. Por fim, estados que apresentam grande diversidade de temas disponibilizam uma cobertura de informações mais transversal do governo, cobrindo temáticas como ciência, tecnologia e inovação, demografia e direitos humanos.

FIGURA 3 - PDA ALÉM DE DADOS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS



Elaboração Própria.

A diferença entre as informações apresentadas nas Figuras 2 e 3 reside no fato de que a Figura 2 busca mostrar a heterogeneidade temática de forma mais detalhada, enquanto a Figura 3 foca em um aspecto mais específico da diferença entre PT e PDA. O azul escuro na Figura 3 indica os estados que apresentam, em seus PDA, dados que ultrapassam a temática de administração pública e finanças, enquanto o azul claro representa aqueles que disponibilizam uma diversidade mais restrita, menos diferenciada do conteúdo esperado de um PT. Nesse sentido, a ausência de regramentos claros sobre o que um PDA deve conter pode estar prejudicando a transparência e o controle social para além de informações já exigidas nos PT.

Chama a atenção o fato de que essa configuração não apresenta, a princípio, um padrão geográfico

claro, uma vez que há estados nas Regiões Sul, Sudeste, Norte e Nordeste com cores mais escuras na Figura 2, simbolizando maior diversidade temática na disponibilização de dados. Tampouco se observa a relação com variáveis como renda ou população, já que há tanto estados grandes e com renda mais alta quanto estados menores e com renda mais baixa nesse mesmo grupo.

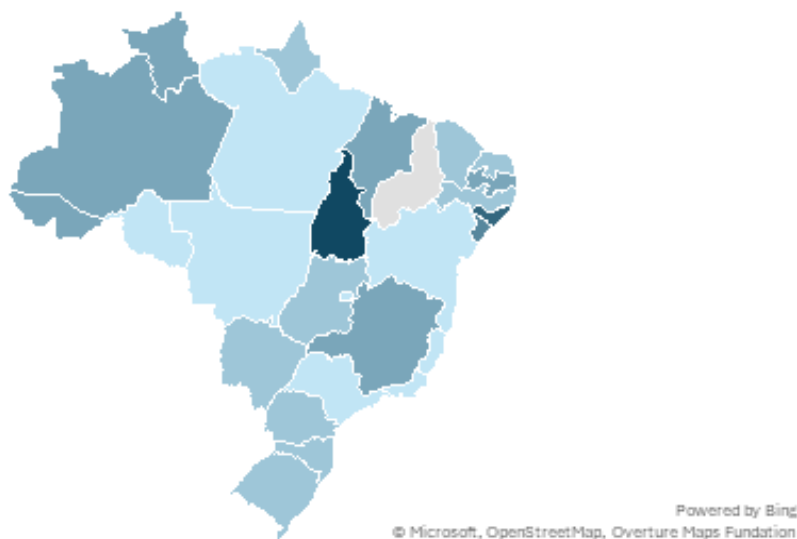
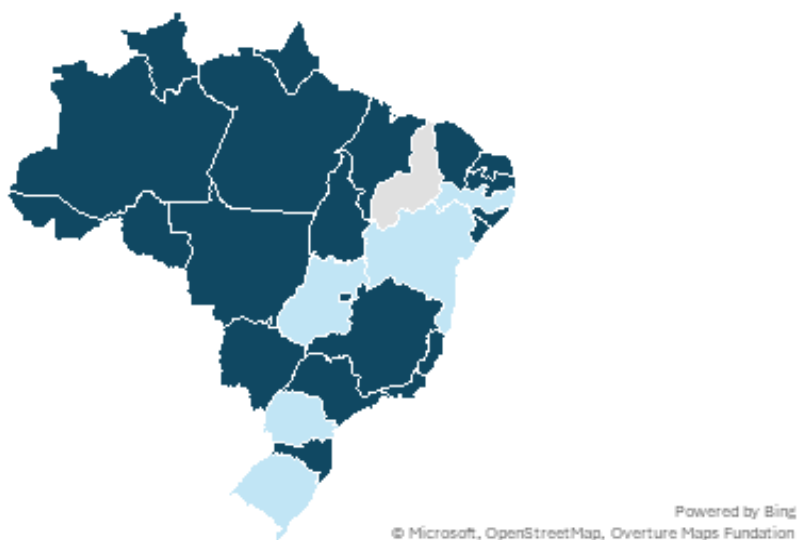
A Tabela 1 apresenta o indicador de disponibilidade e desempenho operacional de ambos os tipos de portais. Em geral, ambos estavam disponíveis, ainda que com problemas ocasionais nos portais da transparência do Maranhão (instabilidade) e Piauí (fora do ar).

TABELA 1 - DISPONIBILIDADE E DESEMPENHO OPERACIONAL - PT E PDA

DISPONIBILIDADE E DESEMPENHO OPERACIONAL	PT	PDA
Disponível	25	27
Com instabilidade	1	0
Indisponível	1	0

Elaboração Própria.

As Figuras 4 e 5 trazem informações referentes aos formatos de dados disponibilizados pelos portais de transparência. Como mencionado anteriormente, o foco recaiu apenas em portais da transparência para esse indicador, uma vez que muitos PDA são integrados aos seus PT.

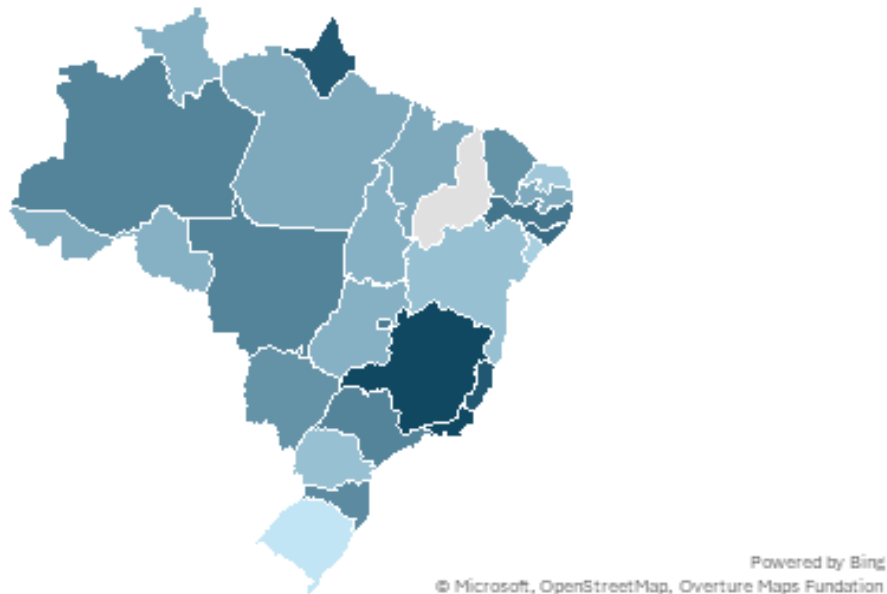
FIGURA 4 • FORMATOS DIFERENTES DE ARQUIVOS DISPONÍVEIS EM PT*Elaboração Própria.***FIGURA 5 • DADOS VIA CSV EM PT***Elaboração Própria.*

O principal formato de disponibilização de dados é o CSV, o que equivale a três estrelas na escala de classificação de dados abertos. Alguns estados disponibilizam exclusivamente nesse formato, enquanto outros oferecem uma ampla gama de formatos, como é o caso do Tocantins, com 6 possíveis formatos diferentes. Os estados que não disponibilizam dados em CSV o fazem, em geral, em formato XLSX. Há um caso, o da Bahia, em que não havia possibilidade de download, sendo o usuário orien-

tado a acessar o PDA do governo estadual. Alguns estados disponibilizavam interfaces de programação de aplicações (APIs) para acesso automatizado aos dados.

A Figura 6 mostra a cobertura temporal dos dados nos portais de transparência. Como já dito, esse indicador foi calculado apenas para os portais da transparência devido à falta de padronização dos PDA, o que dificulta a comparação de variáveis diferentes.

FIGURA 6 • COBERTURA TEMPORAL DOS DADOS EM PT



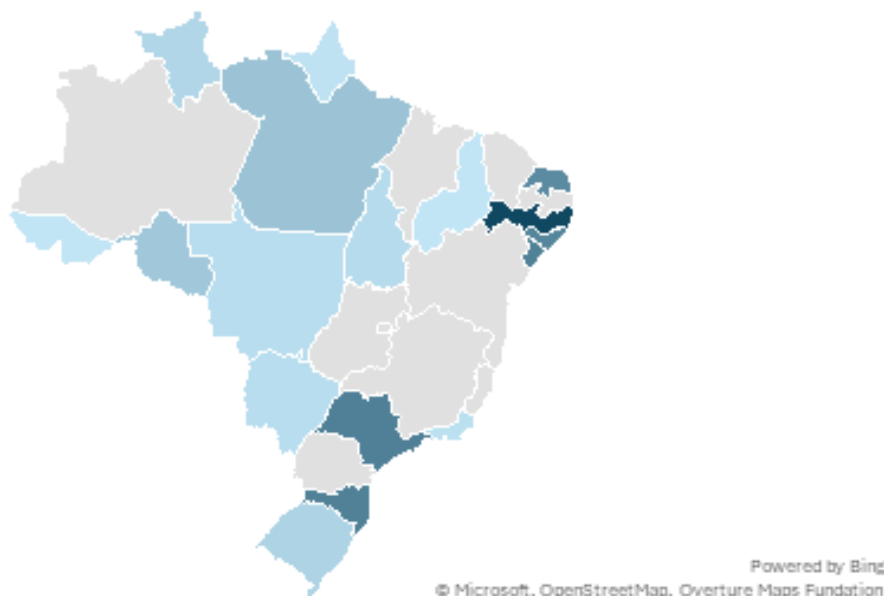
Elaboração Própria.

Séries temporais mais longas permitem análises mais consistentes de padrões e observa-se que, nessa dimensão, os estados da Região Sudeste são os que proporcionam dados de maior qualidade.

Por fim, a Figura 7 mostra o tamanho dos conjuntos de dados dos PDA, quando essa informação estava facilmente identificável. Essa variável foi considerada nos casos em que o número total de

conjuntos de dados estava claramente identificável no próprio portal. Nem todos os estados, contudo, disponibilizam de forma explícita o número total de conjuntos de dados publicados, o que impôs limitações à mensuração desse indicador e reforça a heterogeneidade institucional observada entre os portais analisados.

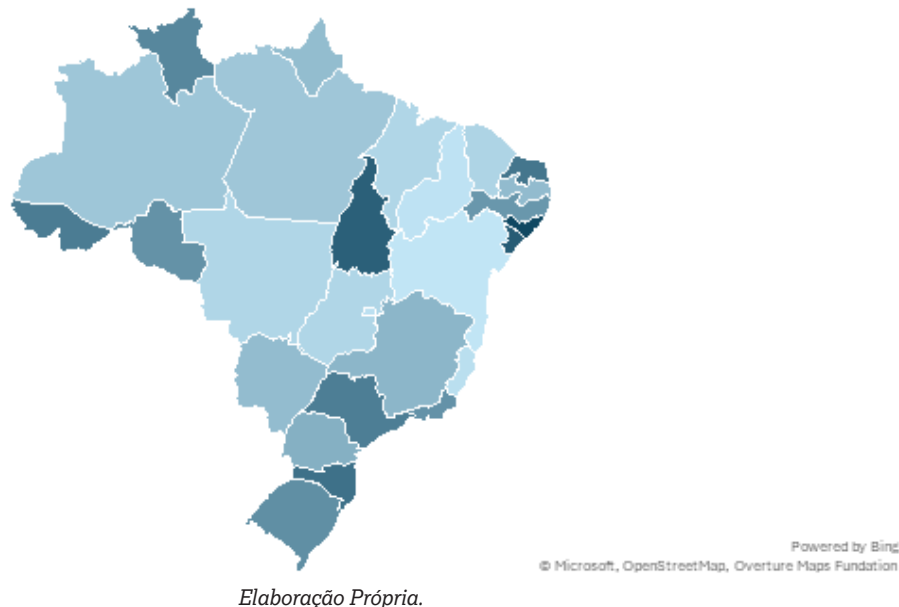
FIGURA 7 • CONJUNTO DE DADOS – PDA



Elaboração Própria.

Por fim, construiu-se um indicador composto, baseado nos indicadores individuais, apresentado na Figura 8.

FIGURA 8 • COMPROMETIMENTO INSTITUCIONAL COM TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS



Retomando à hipótese H1, observa-se que ela não pode ser rejeitada, uma vez que muitos PDA ainda não integrados ou se configuram meras extensões dos PT, com baixa diversidade temática e informações limitadas, especialmente quando se refere a dados além daqueles exigidos pela LRF, pela Lei Complementar nº 131/2009 e pela LAI. A ausência de padronização quanto aos dados a serem compartilhados faz com que muitos estados ainda não disponham de políticas de dados abertos que alcancem outras áreas de atuação governamental. Verifica-se também que esse padrão não está relacionado a fatores geográficos nem aos níveis de renda desses estados, sugerindo um problema institucional mais amplo.

Entretanto, é importante ressaltar que foi observado um número significativo de PDA estaduais com estruturas, taxonomias e classificações temáticas muito semelhantes às utilizadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos, mantido pelo governo federal, o que sugere a adoção de um *template* (modelo) comum ou de soluções tecnológicas convergentes inspiradas diretamente no modelo federal. Essa convergência não parece aleatória, mas indica a existência de um padrão técnico já difundido de forma informal entre os entes federativos. Tal padronização, ainda que não formalmente mandatária, contribui para melhorar a navegação, a busca e a compreensão dos

dados, além de favorecer princípios centrais da política de dados abertos, como a interoperabilidade, o uso e o reuso das informações públicas por diferentes perfis de usuários.

Nesse sentido, os resultados indicam um arranjo mínimo de governança, ainda que de caráter voluntário, poderia reduzir custos de implementação e ampliar a efetividade dessas iniciativas. Cabe destacar, contudo, que essa convergência técnica já foi parcialmente alcançada mesmo na ausência de um arranjo formal de governança, uma vez que diversos estados adotaram espontaneamente estruturas e classificações semelhantes às do portal federal. Esse fato sugere que uma parte relevante do problema de coordenação, frequentemente apontado como um dos principais desafios de mecanismos voluntários de governança, já foi superada, na medida em que existe um número significativo de aderentes a um mesmo padrão. Assim, o esforço institucional necessário para consolidar essa padronização seria menor, consistindo sobretudo em reconhecer, publicar e incentivar a adoção de um modelo técnico que já se encontra em uso.

Tal coordenação poderia ser exercida pelo governo federal, uma vez que a transformação digital é uma das áreas mais impactadas pelas assimetrias inerentes ao federalismo de políticas públicas, como a desigualdade de capacidades técnicas, financeiras

e administrativas entre os entes subnacionais. Em contextos federativos, a ausência de padrões comuns tende a gerar fragmentação tecnológica, duplicação de esforços e custos elevados de implementação e manutenção de sistemas digitais. Nesse sentido, a atuação do governo federal como indutor de padrões técnicos mínimos e boas práticas poderia mitigar

esses efeitos, reduzindo custos de coordenação e favorecendo a convergência entre os PDA estaduais.

O Quadro 3 propõe uma síntese dos achados, comparando de forma sistemática os resultados encontrados em relação aos PT e PDA de governos estaduais no país.

QUADRO 3 • SÍNTESE DOS ACHADOS - COMPARAÇÃO PT X PDA

DIMENSÃO	PT	PDA
Autonomia institucional	Alta	Baixa/variável
Diversidade temática	Baixa (foco fiscal)	Variável (geralmente limitada)
Estabilidade operacional	Alta	Alta, mas com menor padronização
Estruturação dos dados	Moderada	Heterogênea
Cobertura temporal	Alta	Baixa ou inconsistente
Volume de dados	Não aplicável.	Altamente variável

Elaboração própria.

O Quadro 3 evidencia padrões distintos de institucionalização. Observa-se que os PT apresentam maior autonomia institucional, elevada estabilidade operacional e ampla cobertura temporal, refletindo um arranjo normativo mais consolidado e coercitivo. Em contrapartida, os PDA exibem menor autonomia e maior variabilidade institucional, com diversidade temática ainda limitada na maior parte dos casos, além de heterogeneidade na estruturação dos dados e inconsistência na cobertura temporal. Embora também apresentem, em geral, boa disponibilidade operacional, os PDA carecem de padronização mais clara, o que se reflete na grande variação no volume de conjuntos de dados disponibilizados entre os estados. Em conjunto, esses resultados reforçam o argumento de uma institucionalização assimétrica entre os dois tipos de portais.

5. Comentários finais

Este artigo teve como objetivo avaliar, de forma comparativa e sistemática, o grau de institucionalização e prioridade administrativa atribuídos pelos governos estaduais brasileiros aos PT e aos PDA. Partindo da distinção conceitual e normativa entre esses instrumentos e de sua evolução institucional assimétrica no Brasil, a análise buscou verificar em que medida essas diferenças se refletem na estabilidade operacional, na estruturação dos dados e na continuidade das informações disponibilizadas. Os resultados indicam que os PT apresentam padrões mais homogêneos e consolidados entre os estados, enquanto os PDA exibem elevada heterogeneidade,

com recorrente sobreposição funcional em relação aos PT e limitações quanto ao escopo temático e à diversidade de dados.

Do ponto de vista empírico, os achados corroboram a hipótese de pesquisa ao mostrar que, em muitos estados, os PDA permanecem restritos a informações fiscais e orçamentárias exigidas pela legislação mais coercitiva, não se configurando plenamente como instrumentos voltados ao uso, reuso e integração de dados sobre políticas públicas. Essa fragilidade não se mostrou associada a padrões geográficos ou níveis de renda específicos, sugerindo tratar-se menos de um problema de capacidade econômica e mais de um desafio institucional e de coordenação. Ainda assim, identificou-se um movimento relevante de convergência técnica em parte dos estados, que adotaram estruturas e classificações temáticas semelhantes às do Portal Brasileiro de Dados Abertos, evidenciando a existência de um padrão informal já difundido no âmbito federativo.

A principal contribuição deste estudo para a literatura reside na comparação explícita e sistemática entre PT e PDA, considerando suas diferenças normativas, funcionais e institucionais — uma abordagem ainda pouco explorada, especialmente em contextos latino-americanos marcados por legislações anticorrupção mais rígidas. Ao operacionalizar essas distinções por meio de indicadores comparáveis aplicados aos 27 estados brasileiros, o artigo contribui para avançar o debate sobre maturidade institucional, governança de dados e os limites da transparência formal, evidenciando que a exis-

tência de portais não implica, necessariamente, um compromisso substantivo com políticas de dados abertos.

Este estudo apresenta algumas limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Em particular, ao analisar os portais no nível estadual, não se incorporam de forma explícita as desigualdades estruturais existentes entre as unidades federativas brasileiras. Diferenças econômicas, de capacidade administrativa, de infraestrutura tecnológica e de disponibilidade de recursos humanos qualificados podem influenciar diretamente o grau de desenvolvimento e institucionalização dos PDA. Embora os resultados indiquem ausência de um padrão regional ou de renda claramente definido, isso não implica que tais fatores sejam irrelevantes, mas sim que seus efeitos podem operar de maneira mais indireta ou combinada com arranjos institucionais específicos. Nesse sentido, a heterogeneidade observada entre os PDA pode refletir, ao menos em parte, essas desigualdades mais amplas entre os estados brasileiros.

Por fim, os resultados apontam para uma agenda futura de pesquisa e de políticas públicas centrada

na coordenação intergovernamental e na redução dos custos de implementação de iniciativas de dados abertos em contextos federativos. Estudos futuros podem aprofundar a análise incorporando o uso efetivo dos dados por diferentes perfis de usuários ou explorando o papel de atores intermediários, como sociedade civil e imprensa, na consolidação dessas políticas. Do ponto de vista institucional, os achados sugerem que o governo federal poderia desempenhar um papel mais ativo como indutor de padrões técnicos mínimos e boas práticas, reconhecendo e difundindo modelos já adotados de forma espontânea por diversos estados, de modo a fortalecer políticas de dados abertos que transcendam iniciativas meramente formais ou acopladas aos PT.

Dessa forma, uma agenda promissora de pesquisa consiste em investigar em que medida as desigualdades entre os estados (econômicas, institucionais e de capacidade estatal) explicam a variação observada na qualidade e no escopo dos PDA, avançando para análises que articulem dimensões institucionais e estruturais na compreensão da política de dados abertos em contextos federativos.

6. Referências

- Abella, A., Ortiz-de-Urbina-Criado, M., & de-Pablos-Herederro, C. (2022). Criteria for the identification of ineffective open data portals: Pretender open data portals. *El Profesional de la Información*, 31(1). <https://doi.org/10.3145/epi.2022.ene.11>
- Albaladejo, G. P., & Medero, G. S. (2023). Transparencia activa inclusiva en los ayuntamientos españoles: Diagnóstico y condicionantes exógenos de la e-accesibilidad. *Revista Española de la Transparencia*, 18(1). <https://doi.org/10.51915/ret.265>
- Almada, M. P., & Dominguez, M. (2017). Improving eTransparency and open data policies in Brazil. In *Proceedings of the 5th Global Conference on Transparency Research*.
- Alomar, E. A., Wang, T., Raut, V., Mkaouer, M. W., Newman, C., & Ouni, A. (2022). Refactoring for reuse: An empirical study. *Innovations in Systems and Software Engineering*, 18(1). <https://doi.org/10.1007/s11334-021-00422-6>
- Balladares, C. P. M. (2023). Transparencia, protección de datos, open data y perspectiva del Portal de Datos Abiertos de Canarias. *Revista Canaria de Administración Pública*, 2(1). <https://doi.org/10.36151/RCAP.2.8>
- Carmo, S. L., Geyer, C. F., & dos Anjos, J. C. (2024). Data quantitative and qualitative study in Brazilian open data portals. *Journal of Internet Services and Applications*, 15(1). <https://doi.org/10.5753/jisa.2024.3980>
- Craveiro, G. D. S., Albano, C. S., & Soletto, J. S. (2023). Demanda por dados abertos governamentais: Um estudo com dados do Ministério da Saúde brasileiro antes e ao longo da pandemia de COVID-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28(1). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88602>
- Crepaz, M., & Arikan, G. (2024). The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment. *Regulation & Governance*, 18(3). <https://doi.org/10.1111/rego.12555>
- Crepaz, M., & Kneafsey, L. (2021). *Use and perceptions of government transparency portals: An examination of journalists' use in Ireland* [Preprint]. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/350386759_Use_and_perceptions_of_government_transparency_portals_An_examination_of_journalists%27_use_in_Ireland

- Crepaz, M., & Kneafsey, L. (2022). Usability of transparency portals: Examination of perceptions of journalists as information seekers. *Public Administration*, 100(4). <https://doi.org/10.1111/padm.12777>
- Dassen, N., Vieyra, J. C., Molina, E., Ramírez Alujas, Á. V., Díaz Frers, L., Elena, S., Casadei, E., Narciso de Barros, A., Alvim Camargo, T., Bellettini Cedeño, O. J., De Michele, R., Restrepo Hung, M., Tschorne Berestesky, S., & Riaño, J. (2012). *Open Government and Targeted Transparency: Trends and Challenges for Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.18235/0012776>
- Evangelista, A., & Elias, L. (2023). A concepção da política de dados abertos e o PT do Estado do Pará. *RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar*, 4(5). <https://doi.org/10.47820/recima21.v4i5.3040>
- Ferreira, G., & Raupp, F. M. (2022). Proposta de aperfeiçoamento do PT do Poder Executivo de Santa Catarina. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 21(1). <https://doi.org/10.16930/2237-766220223247>
- Ferreira, L. A., Rodrigues, R. L., & de Souza, R. N. P. M. (2021). Dados abertos educacionais brasileiros: Um mapeamento sistemático da literatura. In *Anais do XXXII Simpósio Brasileiro de Informática na Educação (SBIE)* (pp. 1186–1195). Sociedade Brasileira de Computação. <https://doi.org/10.5753/sbie.2021.218158>
- García-García, J., & Alonso-Magdaleno, M. I. (2023). Examining the impact of transparency portals on media coverage. *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, 15(1). <https://doi.org/10.29379/jedem.v15i1.784>
- Huijboom, N., & van den Broek, T. (2011). Open data: An international comparison of strategies. *European Journal of ePractice*, 12(1). <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-06/ePractice%20Journal-%20Vol.%2012-March%20April%202011.pdf#page=4>
- Jackson, E. B. (2022). Analysis of open government data usage in Hamburg (Master's dissertation). Tallinn University of Technology.
- Kaur, P., & Nand, P. (2021). Towards transparent governance by unifying open data. *IAENG International Journal of Computer Science*, 48(4). https://www.iaeng.org/IJCS/issues_v48/issue_4/IJCS_48_4_16.pdf
- Kawashita, I., Baptista, A. A., Soares, D., & Andrade, M. (2024). Open government data use: The Brazilian states and federal district cases. *PLOS One*, 19(3), e0298157. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0298157>
- Khan, A., Krishnan, S., & Dhir, A. (2021). Electronic government and corruption: Systematic literature review, framework, and agenda for future research. *Technological Forecasting and Social Change*, 167. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120737>
- Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>
- Macêdo, J. M. A., Becker, V., de Sá, F. M. F., da Rocha Filho, E. V., & Cavalcanti, D. D. Q. (2024). Public transparency in Brazil: Evaluation of transparency websites and portals of local governments with more than 200 thousand inhabitants. In *Proceedings of the International Conference on Human-Computer Interaction*. https://doi.org/10.1007/978-3-031-61351-7_19
- Macedo, D. F., & Lemos, D. L. (2021). Dados abertos governamentais: Iniciativas e desafios na abertura de dados no Brasil. *AtoZ: Novas Práticas em Informação e Conhecimento*, 10(2). <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/77737>
- Maretto, C. X., & Barcellos, M. P. (2023). Uma avaliação de dados abertos educacionais brasileiros: Qualidade, privacidade e learning analytics. In *Anais do Simpósio Brasileiro de Informática na Educação*. <https://doi.org/10.5753/sbie.2023.234758>
- Martins, J., Veiga, L., & Fernandes, B. (2023). Are electronic government innovations helpful to deter corruption? Evidence from across the world. *Economics & Politics*, 35(3). <https://doi.org/10.1111/ecpo.12255>
- Mendoza, I., Corrêa, R., & Bernardini, F. (2023). Como a governança de dados pode auxiliar na mitigação de barreiras de uso de portais de dados governamentais abertos? In *Anais do Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico*. <https://doi.org/10.5753/wcge.2023.229862>
- Michener, G., & Ritter, O. (2017). Comparing resistance to open data performance measurement. *Public Administration*, 95(1). <https://doi.org/10.1111/padm.12293>
- Monteiro, D. A. A., & Carvalho Teixeira, M. A. (2025). Transparência ativa, dados abertos e desempenho: análise das Universidades Federais Brasileiras. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 30, e90831. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90831>
- Odilla, F. (2025). *The digitalisation of anti-corruption in Brazil: Scandals, reforms, and innovation*. Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9781003326618>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *Open government for stronger democracies*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/11/open-government-for-stronger-democracies_88aa0131/5478db5b-en.pdf
- Oriol, A. M., & Ferreira, R. (2025). The future of fiscal transparency. *ODI Global*. <https://media.odi.org/documents/Ch7 - The future of fiscal transparency.pdf>
- Perez, G. V., Provin, J. A., Tereza, S. D., Barros, R. M., & Barros, V. T. (2025, January). UX Research for Development of Guidelines Focused on Transparency Portal Systems Development. In *International Conference on Information Technology & Systems* (pp. 203-214). Cham: Springer Nature Switzerland.

- Quispe, G. A. C., & Menéndez, Y. L. L. (2024). Importancia del portal SEACE en la transparencia y el acceso a la información en las contrataciones públicas en el Perú. *Opinión Jurídica*, 23(50). <https://doi.org/10.22395/ojum.v23n50a36>
- Raca, V., Velinov, G., Dzalev, S., & Kon-Popovska, M. (2022). A framework for evaluation and improvement of open government data quality: application to the Western Balkans national open data portals. *SAGE Open*, 12(2). <https://doi.org/10.1177/21582440221104813>
- Reckziegel, E. C., de Melo Alves, C. A., Dias, C. N., & Albano, C. S. (2022). Análise dos níveis de abertura dos dados abertos governamentais: Um estudo em instituições de educação superior federais no Brasil. *Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, (E54), 436–450. <https://www.proquest.com/openview/e8c8009ba294c345734d9f74c62ff7ce/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1006393>
- Shannon, N. P., Lockman, A. J., Hayes, G. A., & McNary, N. D. (2016). *Creating an open data repository for Santa Fe* (Interactive Qualifying Project). Worcester Polytechnic Institute. https://digital.wpi.edu/concern/student_works/sb397849b?locale=en
- Silva, A., Monteiro, D. A. A., & de Oliveira Reis, A. (2020). Qualidade da informação dos dados governamentais abertos. *Revista Gestão em Análise*, 9(1). <https://doi.org/10.12662/2359-618xregea.v9i1.p31-47.2020>
- Solana, M. (2004). Transparency portals: Delivering public financial information to citizens in Latin America. *Inter-American Development Bank*.
- Tejedo-Romero, F., Araujo, J. F. E., & Ribeiro, M. J. G. (2025). The usability of Brazilian government open data portals. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-025-04404-y>
- Torino, E., & Vidotti, S. A. B. G. (2021). Boas práticas para dados na web: Análise do portal Dados Abertos Capes. *Informação & Sociedade: Estudos*, 31(1). <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ies/article/view/50790/33168>
- United Nations (UN). (2020). *United Nations e-government survey 2020*. <https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/2411829x>
- World Bank. (2018). *Information and communication for development 2018: Data-driven development*. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/987471542742554246>
- Žuffová, M. (2020). Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study. *Government Information Quarterly*, 37(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101480>



Andrea Felipe Cabello

andreaafc@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1489-0676>

<http://lattes.cnpq.br/4731226594888669>

Universidade de Brasília

Doutora em Economia pela UnB (2012), com graduação (2007) e mestrado (2010) na mesma instituição. Professora associada da UnB, bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Nível C) e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UnB. Possui ampla experiência em políticas públicas e avaliação, atuando com métodos quantitativos e qualitativos.



Guilherme Viana Ferreira

guilhermeviana@unb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8811-0105>

<http://lattes.cnpq.br/1266345324707329>

Universidade de Brasília

Doutor em Economia, mestre em Administração e bacharel em Estatística, todos pela Universidade de Brasília (UnB). Estatístico da carreira de Técnico-Administrativo em Educação (TAE) na UnB. Diretor de Avaliação e Estatísticas Institucionais (DAI) no Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional (DPO/UnB). Recenseador institucional da UnB junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Professor-substituto no Departamento de Economia da UnB. Profissional com sólida experiência em projetos de pesquisa e gestão, comprometido com a excelência em avaliação, pesquisa e análise de dados em várias esferas acadêmicas e institucionais.

Governança de dados institucionais e desafios do governo aberto em universidades públicas¹

Institutional data governance and open government challenges in public universities

Gobernanza de datos institucionales y desafíos del gobierno abierto en universidades públicas

Marcos Batista Figueredo, Leandro Brito Santos, Alana Silva Lima, Edpaula Moitinho dos Anjos e Taís Souza de Andrade

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.968>

Resumo: A crescente produção de dados no ambiente universitário amplia as possibilidades de transparência, pesquisa, inovação e gestão baseada em evidências, mas também impõe desafios institucionais relacionados à governança, à qualidade e ao uso efetivo desses dados. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo descrever e comparar, com base em evidências documentais públicas, o grau de institucionalização da governança de dados abertos em universidades públicas baianas, a partir de categorias analíticas previamente definidas, identificando padrões de maturidade, lacunas organizacionais e desafios recorrentes à consolidação dessas iniciativas. O método adotado consiste em uma análise documental estruturada de políticas institucionais, planos de desenvolvimento, portais digitais e registros públicos, complementada por instrumentos analíticos de maturidade e qualidade de dados, bem como por categorias de formatos de abertura. A abordagem permite caracterizar as iniciativas com base no que é formalmente institucionalizado e publicizado, sem recorrer a avaliações normativas ou auditorias técnicas. Os resultados indicam um padrão relativamente homogêneo entre as instituições, marcado pela conformidade com mecanismos básicos de transparência, mas com baixos níveis de institucionalização da governança, limitações na padronização técnica, fragilidades na gestão da qualidade e reduzida integração do uso de dados às práticas institucionais. As principais limitações identificadas associam-se a dimensões organizacionais, como a definição de responsabilidades, a coordenação intersetorial e a ausência de ciclos contínuos de monitoramento e melhoria. Como principal contribuição, o estudo propõe um modelo integrado de governança orientado à transparência operacional, à gestão informada, à interoperabilidade e ao uso social dos dados, oferecendo um referencial analítico aplicável à formulação de políticas institucionais e ao planejamento estratégico em universidades públicas.

Palavras-chave: governança de dados, universidades públicas, maturidade digital, qualidade dos dados, transparência institucional

Abstract: The growing production of data in the university environment expands opportunities for transparency, research, innovation, and evidence-based management, while also posing institutional challenges

1. Artigo submetido em 31/01/2026 e aceito em 06/05/2026.

related to governance, data quality, and effective use. In this context, this study aims to describe and compare, based on publicly available documentary evidence, the degree of institutionalization of open data governance in public universities in the state of Bahia, Brazil, drawing on previously defined analytical categories to identify maturity patterns, organizational gaps, and recurring challenges to the consolidation of these initiatives. The methodological approach consists of a structured documentary analysis of institutional policies, development plans, digital portals, and public records, complemented by analytical instruments addressing data maturity and quality, as well as open data format categories. This approach allows the characterization of initiatives based on what is formally institutionalized and publicly disclosed, without resorting to normative assessments or technical audits. The results indicate a relatively homogeneous pattern across institutions, characterized by compliance with basic transparency mechanisms but low levels of governance institutionalization, limitations in technical standardization, weaknesses in data quality management, and limited integration of data use into institutional practices. The main limitations identified are associated with organizational dimensions, such as unclear responsibilities, limited intersectoral coordination, and the absence of continuous monitoring and improvement cycles. As its main contribution, the study proposes an integrated governance model oriented toward operational transparency, informed management, interoperability, and the social use of data, providing an analytical reference for institutional policy design and strategic planning in public universities.

Keywords: data governance, public universities, digital maturity, data quality, institutional transparency

Resumen: La creciente producción de datos en el entorno universitario amplía las posibilidades de transparencia, investigación, innovación y gestión basada en evidencias, pero también impone desafíos institucionales relacionados con la gobernanza, la calidad y el uso efectivo de dichos datos. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo describir y comparar, con base en evidencias documentales públicas, el grado de institucionalización de la gobernanza de datos abiertos en universidades públicas del estado de Bahía, Brasil, a partir de categorías analíticas previamente definidas, identificando patrones de madurez, brechas organizacionales y desafíos recurrentes para la consolidación de estas iniciativas. El método adoptado consiste en un análisis documental estructurado de políticas institucionales, planes de desarrollo, portales digitales y registros públicos, complementado por instrumentos analíticos de madurez y calidad de datos, así como por categorías de formatos de apertura. Los resultados indican un patrón relativamente homogéneo entre las instituciones, caracterizado por la conformidad con mecanismos básicos de transparencia, pero con bajos niveles de institucionalización de la gobernanza, limitaciones en la estandarización técnica, debilidades en la gestión de la calidad y escasa integración del uso de datos en las prácticas institucionales. Las principales limitaciones identificadas se asocian a dimensiones organizacionales, como la definición de responsabilidades, la coordinación intersectorial y la ausencia de ciclos continuos de seguimiento y mejora. Como principal contribución, el estudio propone un modelo integrado de gobernanza orientado hacia la transparencia operacional, la gestión informada, la interoperabilidad y el uso social de los datos, ofreciendo un referencial analítico aplicable a la formulación de políticas institucionales y a la planificación estratégica en universidades públicas.

Palabras clave: gobernanza de datos, universidades públicas, madurez digital, calidad de los datos, transparencia institucional

1. Introdução

Na sociedade contemporânea, observa-se a intensificação dos processos de digitalização e informatização, nos quais os dados assumem papel central como insumo estratégico para a inovação, a tomada de decisão e o progresso científico e social. Dados abertos consolidaram-se como um dos pilares da transformação digital, ao possibilitarem o reuso analítico e a circulação ampliada de informações pú-

blicas em diferentes setores (Lin, 2025). Políticas de dados abertos têm potencial para impactar setores como a gestão pública, a saúde, a educação e a pesquisa científica (Bachtar et al., 2020).

Entre esses setores, as universidades públicas ocupam posição singular, pois atuam simultaneamente como produtoras e usuárias de dados, além de serem agentes centrais da pesquisa científica e da formação de recursos humanos (De Filippo & Mañana-Rodríguez, 2022; Enríquez-Reyes et al.,

2019; Gatsheni & Mwitondi, 2018). A expansão dos processos de digitalização nas últimas décadas intensificou o registro de dados associados ao ensino, à pesquisa, à extensão, à gestão acadêmica, à inovação tecnológica e à infraestrutura institucional (Macedo & Lemos, 2024; Shah et al., 2025). Apesar desse crescimento, tais dados permaneceram historicamente dispersos em sistemas internos, com acesso restrito e baixa padronização, sendo mobilizados predominantemente para finalidades administrativas, o que limita seu potencial de reutilização analítica e institucional (Borgman & Brand, 2022).

Com o avanço das tecnologias e da legislação, a abertura desses dados tornou-se tecnicamente viável e institucionalmente desejável (Borgman & Brand, 2022; Cadme & Piedra, 2017; De Filippo & Mañana-Rodríguez, 2022). Esse entendimento passou a influenciar o ambiente universitário, especialmente no que se refere à transparência institucional, à governança de dados e à integridade científica (Donner, 2023).

Apesar do crescimento expressivo na produção e no registro de dados, a forma como essas informações são tratadas institucionalmente ainda se mantém, em muitos casos, restrita à lógica da transparência administrativa. A disponibilização de dados tende a ocorrer de maneira pontual, fragmentada e orientada ao cumprimento de exigências normativas, sem articulação consistente com processos de padronização, integração entre sistemas ou estímulo ao uso e ao reuso dos dados por diferentes públicos (Borgman & Brand, 2022).

A abertura de dados universitários não se limita à transparência administrativa, mas envolve desafios técnicos, organizacionais e culturais associados à padronização, à interoperabilidade, à qualidade e à reutilização dos dados (De Filippo & Mañana-Rodríguez, 2022). Neste estudo, os Dados Abertos Universitários (DAU) são compreendidos como instrumento estratégico de transformação institucional, pois a disponibilização em formatos estruturados e reutilizáveis amplia seu potencial de geração de valor científico, social e econômico e fortalece práticas de governança e de inovação (Borgman & Brand, 2022).

O objetivo desse trabalho é descrever e comparar, com base em evidências documentais públicas, o grau de institucionalização da governança de dados abertos em universidades públicas baianas, por meio de categorias analíticas previamente definidas, identificando padrões de maturidade, lacunas organizacionais e desafios recorrentes à consolidação dessas iniciativas.

Para tanto, o estudo busca responder às seguintes questões de pesquisa: (RQ1) quais elementos formais de governança de dados abertos estão documentados nas universidades públicas baianas analisadas; (RQ2) como esses elementos se distribuem comparativamente entre as instituições, considerando dimensões de infraestrutura, curadoria, transparência e responsabilização institucional; e (RQ3) em que medida os documentos públicos evidenciam práticas de padronização, atualização e monitoramento contínuo, e quais são os principais limites à institucionalização sustentável dessas iniciativas.

Este trabalho contribui para a análise das iniciativas de DAU sob uma perspectiva institucional, articulando governança, maturidade e qualidade dos dados com base em evidências documentais públicas, de modo a caracterizar o estágio dessas iniciativas e os limites à sua consolidação.

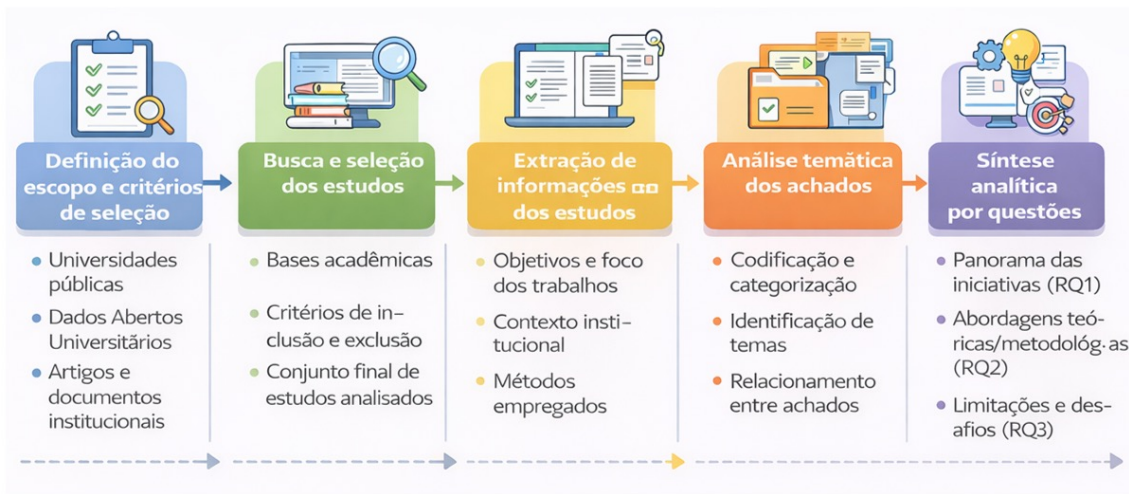
2. Materiais e métodos

A pesquisa articula referenciais da ciência da informação, da ciência da computação e da administração pública, integrando uma revisão analítica estruturada da produção acadêmica e institucional, voltada à análise da organização, das condições técnicas e dos arranjos institucionais associados às iniciativas de DAU.

Conforme sintetizado na Figura 1, o método organiza-se em um processo sequencial de delimitação do escopo, seleção das fontes e interpretação analítica do corpus, composto por artigos científicos, relatórios técnicos e documentos institucionais públicos, tratados como evidência empírica secundária.

A análise dos estudos e documentos permitiu identificar eixos temáticos, abordagens conceituais e lacunas institucionais na governança. Como instrumento de síntese comparativa, adota-se uma avaliação de maturidade com finalidade analítica, utilizada para posicionar as iniciativas em diferentes estágios de desenvolvimento institucional, sem caráter normativo ou classificatório.

FIGURA 1 • TRANCURSO METODOLÓGICO DO TRABALHO



Fonte: próprio autor

Para esse fim, adotou-se uma escala ordinal de cinco níveis, inspirada no modelo de Likert, que representa estágios progressivos de maturidade. Cada nível reflete o grau de consolidação das iniciativas em termos de governança, publicação de dados, transparência, sustentabilidade e orientação ao uso. A definição conceitual dos níveis é apresentada na Tabela 1.

TABELA 1 • NÍVEIS DE MATURIDADE DAS INICIATIVAS DE DADOS ABERTOS

NÍVEL	DESCRIÇÃO ANALÍTICA	ESCORE
0	Ausência de iniciativas formais com disponibilização pontual de informações não estruturadas e sem orientação ao reuso.	0
1	Referências pontuais à transparência ou à abertura de dados, associadas a exigências legais, com práticas fragmentadas e sem governança definida.	1
2	Iniciativas parcialmente estruturadas, com atenção inicial a aspectos técnicos e organizacionais, porém, com limitações de padronização e continuidade.	2
3	Políticas institucionais explícitas e práticas consolidadas de publicação, alinhadas a princípios de governança, ainda com integração institucional incompleta.	3
4	Abordagem institucional consolidada.	4

Fonte: elaborada pelos autores.

O modelo de diagnóstico de maturidade para portais de dados abertos proposto por Macedo e Lemos (2024) é adotado como referencial conceitual, e não como instrumento operacional exaustivo. Considerando que o objetivo do estudo é mapear iniciativas, abordagens e desafios dos Dados Abertos no contexto das universidades públicas, o modelo original, voltado a avaliações técnicas detalhadas, foi adaptado por meio da reorganização de suas variáveis em macrodimensões analíticas, com menor granularidade.

TABELA 2 • DIMENSÕES ANALÍTICAS DO MODELO DE MATURIDADE ADOTADO

DIMENSÃO	ESCOPO ANALÍTICO
Infraestrutura Tecnológica	Plataforma, disponibilidade técnica e suporte à publicação
Acessibilidade e usabilidade	Navegação, busca, formatos de acesso e reuso
Curadoria e publicação de dados	Organização, padronização, atualização e documentação
Dimensão político-social	Transparência ativa, participação e uso público
Governança institucional	Políticas, responsabilidades e sustentabilidade institucional

Fonte: Adaptado de Macedo and Lemos, 2024

A Tabela 2 sintetiza as dimensões analíticas adotadas neste estudo, utilizadas como categorias de interpretação e não como critérios avaliativos, para organizar e comparar as iniciativas de DAU identificadas na literatura e nos documentos institucionais. Essas dimensões orientam a leitura transversal dos estudos, permitindo caracterizar o panorama das iniciativas (RQ1) e examinar como diferentes abordagens teóricas e metodológicas mobilizam princípios, modelos e referenciais associados aos Dados Abertos (RQ2).

A análise baseia-se exclusivamente em evidências documentais públicas. Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) vigentes no período 2020–2027, portais institucionais de transparência e dados abertos, quando existentes, e documentos de gestão com menção explícita a iniciativas de dados abertos ou Planos de Dados Abertos, restringindo-se às informações formalmente registradas e publicizadas pelas universidades. Cada elemento foi considerado presente apenas quando identificado de forma direta e formal nesses documentos, sem inferência a partir de práticas não registradas. Assim, a ausência de políticas, estruturas ou práticas nos documentos analisados é interpretada como indício de não institucionalização ou não publicização dessas iniciativas, e não como evidência de sua inexistência. Os níveis e scores atribuídos nas tabelas têm, portanto, caráter descritivo-comparativo, refletindo o grau de formalização documentada, e não um diagnóstico exaustivo da realidade institucional.

Por se basear exclusivamente em evidências documentais públicas, o estudo está sujeito ao risco inerente à inferência a partir do silêncio documental. A ausência de menções formais é interpretada como indício de não publicização, mas não permite afirmar com certeza que determinada prática inexistente. As conclusões sobre maturidade, qualidade e governança devem ser lidas como caracterização do plano formal e documentado das iniciativas. Pesquisas futuras que combinem a análise documental com entrevistas ou questionários junto a gestores institucionais poderão avaliar em que medida o plano formal corresponde às práticas efetivas e ampliar o alcance interpretativo dos resultados aqui apresentados.

3. Referencial teórico

3.1. Dados governamentais, informação e abertura de dados

A abertura de dados governamentais integra a transformação da ação estatal, reposicionando a informação como elemento estruturante da relação

entre o Estado e a sociedade (De Filippo & Mañana-Rodríguez, 2022). A centralidade dos dados impõe novas exigências institucionais relacionadas à governança, à qualidade e à responsabilização pública (Chen & Hu, 2025).

Desde as origens do constitucionalismo, registros, cadastros e sistemas de documentação têm sido utilizados para tornar a ação pública legível, coordenável e passível de responsabilização (Milić et al., 2021; Fang et al., 2024; Donner, 2023). A informação resulta da organização e interpretação dos dados, enquanto dados e metadados correspondem aos registros elementares e às descrições que qualificam sua origem, estrutura e condições de uso, sendo fundamentais para a interoperabilidade e a reutilização (Yao, 2024; Yang et al., 2025; Nascimento Silva & Nascimento Silva, 2025).

A digitalização intensifica o papel informacional da ação estatal, ampliando tanto seu potencial quanto os riscos associados à qualidade e à governança dos dados. Nesse contexto, definir sob quais condições os dados governamentais podem ser considerados efetivamente abertos é essencial para delimitar o objeto analítico deste estudo.

3.2. Governo digital e dados abertos

É compreendido como um arranjo institucional no qual processos, serviços e decisões públicas são estruturados com base no uso intensivo de tecnologias digitais e de dados, implicando a reorganização de fluxos informacionais, a integração de sistemas e novos arranjos de governança, para além da mera informatização administrativa (Aagaard & Jaeger, 2025; Milić et al., 2021; Lin, 2025). Nesse contexto, os dados assumem papel estratégico, exigindo padronização, interoperabilidade e mecanismos institucionais que viabilizem seu uso consistente na ação pública (Kayyali, 2025; Saeed, 2025).

No âmbito deste estudo, dados governamentais abertos são definidos como dados produzidos ou custodiados por órgãos públicos e disponibilizados em formatos estruturados e processáveis por máquina, sob licenças abertas e sem restrições técnicas, legais ou financeiras ao acesso e ao reuso, respeitados os limites da proteção de dados pessoais e da segurança institucional (OECD, 2015; Aagaard & Jaeger, 2025; Kayyali, 2025). Essa definição distingue dados abertos de práticas de transparência administrativa, que asseguram o acesso à informação, mas não necessariamente condições de reutilização orientadas ao uso analítico e à integração entre conjuntos de dados.

No contexto brasileiro, o governo digital e a abertura de dados estão enquadrados pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e pelo Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos no âmbito federal. No estado da Bahia, esse arcabouço é complementado pelo Decreto Estadual nº 19.808/2020 e pelas diretrizes da Auditoria Geral do Estado, que regulam a publicação, a governança e a manutenção dos dados no Portal de Dados Abertos Bahia. Esses instrumentos delimitam as condições institucionais e operacionais que condicionam a abertura, a reutilização e a governança dos dados públicos, incluindo os produzidos pelas universidades públicas.

3.3. Marcos regulatórios

Configuram um arcabouço progressivo, no qual princípios constitucionais de publicidade e acesso

à informação foram operacionalizados por instrumentos infraconstitucionais voltados, de forma crescente, à reutilização de dados e à proteção de direitos associados ao tratamento de informações pessoais.

Conforme sintetizado na Tabela 3, essa trajetória indica que a abertura de dados resulta da articulação entre transparência, proteção de dados e transformação digital.

No contexto estadual, particularmente na Bahia, esses marcos assumem caráter operacional ao traduzir princípios gerais em diretrizes técnicas e responsabilidades institucionais, delimitando um campo regulatório no qual a abertura de dados é simultaneamente viabilizada e condicionada por exigências de qualidade, governança e responsabilidade institucional.

TABELA 3 • EVOLUÇÃO TEMPORAL DOS PRINCIPAIS MARCOS REGULATÓRIOS

ANO	INSTRUMENTO	ESCOPO
1988	Constituição Federal	Publicidade e direito de acesso à informação
2011	Lei nº 12.527 (LAI)	Transparência ativa
2016	Decreto nº 8.777	Política de Dados Abertos (âmbito federal)
2018	Lei nº 13.709 (LGPD)	Proteção de dados pessoais
2020	Decreto Estadual nº 19.808 (Bahia)	Governança de dados e transparência (Bahia)
2021	Estratégia de Governo Digital	Diretrizes para transformação digital
2022	OT AGE nº 02/2022 (Bahia)	Operacionalização do Portal de Dados Abertos

Fonte: Elaborado pelos autores

3.4. Universidades e dados abertos

As universidades públicas ocupam posição singular no ecossistema de dados governamentais, pois, além de estarem sujeitas às exigências legais de transparência, produzem continuamente dados administrativos, acadêmicos, científicos e institucionais, distribuídos em múltiplos sistemas e unidades organizacionais (Papageorgiou et al., 2023; van Maanen, 2023).

Os DAUs correspondem a conjuntos de dados produzidos ou mantidos por universidades públicas e disponibilizados em formatos processáveis por máquina, sob licenças abertas e com metadados adequados, orientados à reutilização por diferentes públicos, respeitados os limites legais e institucionais (Enríquez-Reyes et al., 2019; De Filippo & Mañana-Rodríguez, 2022; Rushiti et al., 2024).

Apesar desse potencial, a incorporação institucional dessas iniciativas permanece desigual, com desafios recorrentes relacionados à padronização, à

documentação, à governança e às condições de reutilização dos dados, mesmo em contextos sujeitos à transparência ativa (De Filippo & Mañana-Rodríguez, 2022).

4. Resultados

A Tabela 4 sintetiza o mapeamento das iniciativas públicas de DAU baianas, considerando a presença de elementos institucionais associados à abertura de dados, como transparência ativa, portais dedicados, repositórios institucionais e Planos de Dados Abertos. A distribuição observada indica que, embora a transparência ativa esteja presente em todas as instituições, a formalização dessas iniciativas por meio de portais específicos e Planos de Dados Abertos permanece restrita a um conjunto limitado de universidades, com predomínio de configurações incipientes ou parciais, nas quais a abertura de dados não se consolida como política institucional.

TABELA 4 • MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS DE DADOS ABERTOS EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS BAIANAS, COM BASE EM FONTES INSTITUCIONAIS PÚBLICAS

INSTITUIÇÃO	TIPO	PORTAL DA	TRANS. ATIVA	REPOSITÓRIO	PDA	STATUS
UFBA	Federal	Sim	Sim	Sim	Sim	Ativo
UFOB	Federal	Sim	Sim	Não	Sim	Ativo
UFRB	Federal	Sim	Sim	Não	Sim	Ativo
UFSB	Federal	Não	Sim	Não	Em desenv.	Parcial
UNILAB	Federal	Não	Sim	Não	Não	Básico
IFBA	Federal	Não	Sim	Não	Não	Básico
UNEB	Estadual	Não	Sim	Não	Não	Básico
UEFS	Estadual	Não	Sim	Sim	Não	Básico
UESC	Estadual	Não	Sim	Não	Não	Básico
UESB	Estadual	Não	Sim	Não	Não	Básico

Fonte: Elaborado pelos autores

Os elementos desta tabela foram identificados por meio de verificação direta nos portais institucionais de transparência e de dados abertos de cada universidade, complementada pela leitura dos PDIs vigentes no período 2020–2027 e de documentos de gestão que mencionam explicitamente iniciativas de dados abertos.

Cada elemento foi marcado como presente quando identificado de forma direta e observável nessas fontes, e como ausente quando não localizado nos documentos e portais consultados.

4.1. Governança

A governança institucional varia de forma desigual entre as universidades públicas baianas, refletindo diferentes graus de formalização e integração da abertura de dados às estruturas organizacionais. A Tabela 5 sintetiza a distribuição dos principais elementos de governança, indicando que apenas um conjunto restrito de instituições apresenta arranjos formais mais estruturados. Mesmo nesses casos, a ausência de mecanismos sistemáticos de monitoramento evidencia limitações na consolidação de práticas contínuas de governança.

TABELA 5 • PONTUAÇÃO DE GOVERNANÇA DE DADOS ABERTOS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BAIANAS

INSTITUIÇÃO	POLÍTICA	RESP.	METADADOS	CRITÉRIOS	ATUALIZ.	MONITOR.	SCORE	NÍVEL
UFBA	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	5	Alta
UFOB	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	3	Média
UFRB	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	3	Média
UFSB	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa
UNILAB	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa
IFBA	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa
UNEB	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa
UEFS	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa
UESC	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa
UESB	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0	Baixa

Fonte: Elaborado pelos autores

Os elementos de governança foram verificados diretamente nos portais e nos documentos institucionais consultados. Política: existência de um documento formal de política de dados abertos no PDI ou no PDA. Responsabilidades: definição explícita de setor ou cargo responsável pela gestão dos dados. Metadados: presença de metadados visíveis e documentados no portal. Critérios: declaração formal dos critérios de seleção ou de publicação de *datasets*. Atualização: evidência documentada de atualização periódica dos conjuntos publicados. Monitoramento: existência de um mecanismo formal e contínuo de acompanhamento. Cada elemento recebeu marcação binária (presente ou ausente) com base exclusivamente no que foi diretamente observável nas fontes consultadas.

A leitura da Tabela 5 indica a existência de três configurações empíricas distintas entre as universidades analisadas. Um primeiro grupo, restrito, concentra a presença simultânea de múltiplos elementos institucionais. Um segundo conjunto situa-se em posição intermediária, no qual alguns desses elementos estão presentes, porém de forma incompleta ou não articulada. A configuração predominante corresponde à ausência simultânea da maioria dos elementos analisados, com registros concentrados exclusivamente na transparência ativa ou inexistentes, condição que se reflete também na escassa ou inexistente menção a horizontes ou diretrizes para Dados Abertos em documentos institucionais de planejamento, como os Planos de Desenvolvimento Institucional. No conjunto, a distribuição revela forte assimetria entre as instituições e concentração dos elementos estruturantes em um número reduzido de casos.

4.2. Maturidade digital das iniciativas

Nesta seção, a maturidade digital é empregada como instrumento analítico de síntese, com o objetivo de comparar os estágios de desenvolvimento das iniciativas públicas de DAU analisadas. Dife-

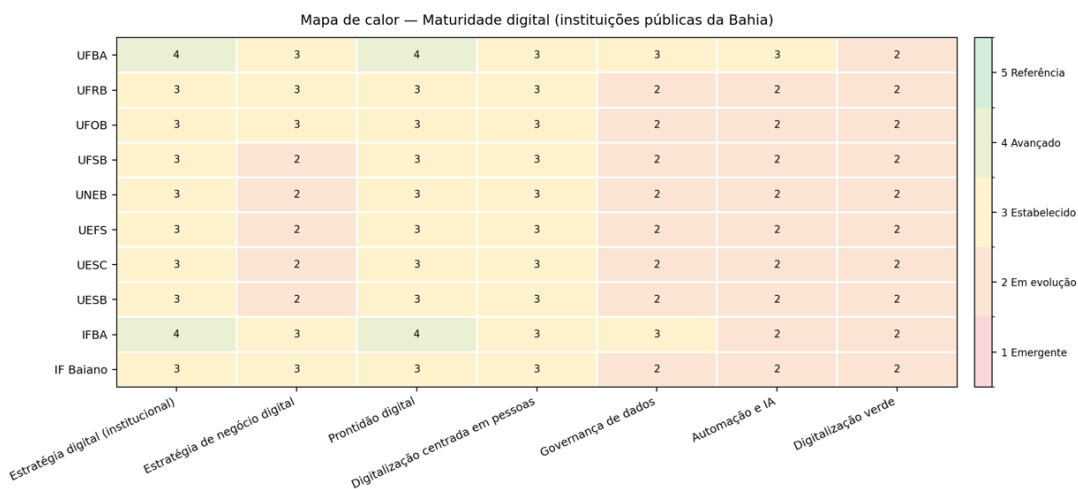
rentemente de uma avaliação normativa ou de desempenho, a maturidade é utilizada para agregar, de forma comparativa, as capacidades institucionais, técnicas e organizacionais identificadas nas seções anteriores, permitindo uma leitura integrada dos padrões observados.

A Figura 2 apresenta a distribuição dos níveis de maturidade digital por universidade, considerando as dimensões analíticas adotadas neste estudo. A leitura comparativa indica a concentração de níveis mais elevados de maturidade em um número reduzido de instituições, em contraste com a predominância de estágios iniciais e intermediários na maioria dos casos analisados. Essa distribuição reflete diferenças substanciais na incorporação de práticas associadas à abertura de dados, evidenciando trajetórias institucionais marcadamente assimétricas.

Observa-se que os avanços não ocorrem de forma homogênea entre as dimensões analisadas. Em diversos casos, a presença de mecanismos relacionados à transparência e à disponibilização inicial de dados não é acompanhada por níveis equivalentes de consolidação em dimensões associadas à governança institucional, à curadoria e à sustentabilidade das iniciativas. Esse descompasso indica que a maturidade digital tende a se desenvolver por meio de avanços pontuais, sem necessariamente resultar em arranjos integrados e estáveis.

No conjunto, a análise de maturidade digital reforça a caracterização das iniciativas de Dados Abertos nas universidades públicas baianas como um campo ainda em consolidação, marcado por forte heterogeneidade institucional e por trajetórias de desenvolvimento diferenciadas. Essa leitura sintética fornece o enquadramento analítico necessário para a discussão subsequente sobre os limites estruturais e os desafios recorrentes à institucionalização sustentável dessas iniciativas.

FIGURA 2 • MAPA DE CALOR DA MATURIDADE DIGITAL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DA BAHIA (ESCALA DE 1-5).



Fonte: elaborada pelos autores

4.3. Qualidade dos dados

Iniciativas de dados abertos tendem a produzir impacto limitado quando os conjuntos publicados apresentam deficiências estruturais ou permanecem dissociados de práticas institucionais voltadas à gestão da qualidade (Puspita et al., 2024; Aziz et al., 2024). A simples ampliação do volume de dados disponibilizados não assegura transparência substantiva nem reutilização efetiva, sobretudo quando os dados são incompletos, desatualizados, semanticamente inconsistentes ou apresentados em formatos inadequados ao processamento computacional (Al Omari et al., 2021; Zainuddin & Akhir, 2024; Mahrez & Nesh-Nash, 2025).

Um aspecto recorrente nesse debate é a distinção entre a adequação técnica da infraestrutura do portal e a qualidade intrínseca dos dados publicados (Puspita et al., 2024). Mesmo em portais que atendem a requisitos formais de governo digital, os conjuntos de dados podem apresentar limitações estruturais que comprometem sua análise, integração e reuso (Aziz et al., 2024). Por essa razão, abordagens analíticas recentes deslocam o foco da plataforma para os próprios dados, examinando atributos associados

diretamente à sua estrutura e conteúdo (Mahrez & Nesh-Nash, 2025; Zhang et al., 2024).

Esses desafios reproduzem padrões já observados em entidades públicas da Bahia, nos quais dados institucionais são frequentemente disponibilizados em formatos pouco padronizados e com documentação limitada, restringindo análises comparativas e usos científicos baseados em dados estruturados (Enríquez-Reyes et al., 2019; De Marina et al., 2021; Fitzgerald & Bekker, 2023; Alogaiel & Alrwais, 2023).

A análise da qualidade dos dados exige a observação direta de atributos operacionais associados aos conjuntos publicados, tais como completude, atualização, padronização, presença de metadados e legibilidade por máquina. A Tabela 6 sistematiza essas dimensões, permitindo examinar, de forma comparativa, como tais atributos se manifestam nas iniciativas universitárias analisadas e em que medida as práticas de monitoramento, análise e revisão contínua (como as descritas no ciclo Monitor-Analyze-Act-Review) encontram correspondência empírica nos dados disponibilizados (Alexopoulos et al., 2023; Sahi et al., 2023).

TABELA 6 • NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CICLO MAAR NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BAIANAS

INSTITUIÇÃO	MONITOR	ANALYZE	ACT	REVIEW	NÍVEL
UFBA	✓	✓	✓	–	Analyze–Act
UFOB	✓	✓	–	–	Analyze
UFRB	✓	✓	–	–	Analyze
UFSB	✓	–	–	–	Monitor
UNILAB	✓	–	–	–	Monitor
IFBA	✓	–	–	–	Monitor
UNEB	✓	–	–	–	Monitor
UEFS	✓	–	–	–	Monitor
UESC	✓	–	–	–	Monitor
UESB	✓	–	–	–	Monitor

Fonte: Elaboração própria, com base na análise documental de portais institucionais, políticas de dados, práticas de governança e formatos de publicação.

A posição de cada instituição no ciclo MAAR não resulta de medição, mas de indicação analítica. Com base no conjunto de evidências levantadas, os autores identificaram até qual etapa do ciclo há correspondência documentada nas práticas observadas: Monitor, presença de portal ativo ou mecanismo de transparência ativa; Analyze, existência de relatório, avaliação ou análise documentada dos dados publicados; Act, evidência de ação corretiva ou atualização orientada por análise prévia; Review, ciclo completo de revisão institucional documentado. A marcação indica a etapa mais avançada com evidência observável, sem implicar avaliação normativa de desempenho.

A Tabela 6 indica a predominância à etapa de Monitor, sem evidências de progressão sistemática para as etapas Analyze, Act e Review. Um conjunto

reduzido apresenta incorporação parcial das etapas de análise e de ação, ainda sem a consolidação de ciclos completos. No contexto analisado, a qualidade dos dados permanece pouco integrada a processos institucionais contínuos, o que limita o aprimoramento progressivo dos conjuntos publicados e seu potencial de reutilização e integração.

A Tabela 7 classifica os formatos de dados disponibilizados segundo o modelo 5-Star Openness, adotado como referência para avaliar o potencial de reutilização e interoperabilidade dos conjuntos publicados (Sunindyo & Amrita, 2019; Dorobăț & Posea, 2021), sendo interpretada, no âmbito da qualidade dos dados, como um indicador operacional das propriedades técnicas associadas às etapas iniciais do ciclo Monitor–Analyze–Act–Review (MAAR).

TABELA 7 • FORMATOS E NÍVEL DE ABERTURA DOS DADOS PUBLICADOS

INSTITUIÇÃO	EVIDÊNCIA	FORMATOS	STARS	CLASSIFICAÇÃO
UFBA	Portal DA	CSV, PDF, API	3	Aberto estruturado
UFOB	dados.gov.br	CSV, XLSX	3	Aberto estruturado
UFRB	ND	ND	0	Não localizável
UFSB	dados.gov.br	CSV	3	Aberto estruturado
UNILAB	CKAN	CSV, PDF	3	Aberto estruturado
IFBA	dados.gov.br	CSV, PDF	3	Aberto estruturado
UNEB	Transparência	PDF	1–2	Semiestruturado
UEFS	Transparência	PDF	1–2	Semiestruturado
UESC	Transparência	PDF	1–2	Semiestruturado
UESB	Transparência	ND	0–2	Semiestruturado

Fonte: Elaborada pelos autores

O modelo 5-Star Openness foi adotado como referência interpretativa: 1 estrela, dados disponíveis em qualquer formato, inclusive PDF não estruturado; 2 estrelas, formato estruturado legível por humanos, como XLS; 3 estrelas, formato aberto estruturado, como CSV; 4 estrelas, uso de URIs para identificação; 5 estrelas, dados conectados e integráveis (Linked Data). A classificação atribuída reflete o nível predominante observado nos conjuntos publicados por cada instituição.

Observa-se a predominância de formatos classificados nos níveis 1 e 2 do modelo 5-Star Openness, caracterizados por dados essencialmente legíveis por humanos e com limitações relevantes para o processamento automático e a integração entre sistemas. Esse padrão indica que o monitoramento das propriedades técnicas dos dados não tem sido acompanhado por avaliações sistemáticas quanto à adequação dos formatos adotados. Ainda que alguns conjuntos alcancem o nível de 3 estrelas, a ausência de progressão consistente para níveis superiores, associada à interoperabilidade semântica, ao uso de identificadores persistentes e à adoção de Linked Data, sugere limitações na incorporação de práticas institucionais orientadas à melhoria contínua dos formatos e à ampliação do potencial de reutilização dos dados.

5. Discussão

5.1. Implicações para a governança

A leitura integrada dos resultados indica que as iniciativas analisadas são fortemente condicionadas por escolhas tecnológicas e por arranjos de implementação. Parte significativa das universidades opera por meio de estruturas predominantemente informacionais, como páginas institucionais e portais de transparência, o que desloca a gestão de dados para procedimentos manuais e fragmentados. Mesmo quando há referência institucional a dados abertos, a continuidade das iniciativas depende da disponibilidade de equipes, da estabilidade das rotinas e da existência de padrões mínimos, o que eleva o risco de desatualização e limita a escalabilidade.

A classificação dos formatos segundo o modelo 5-Star (Tabela 7) reforça esse diagnóstico ao indicar a predominância de formatos legíveis por humanos e a progressão restrita para formatos estruturados, com maior potencial de reutilização. A ausência de práticas associadas aos níveis mais elevados do modelo, relacionados à interoperabilidade semântica e à

integração entre bases, sugere que o monitoramento das propriedades técnicas dos dados não tem sido acompanhado por ações institucionais orientadas à evolução progressiva dos formatos adotados.

Esse padrão é consistente com barreiras recorrentes ao reuso descritas na literatura, como a padronização insuficiente, a documentação limitada e a atualização não sistemática. No conjunto analisado, esses elementos aparecem de forma desigual e, quando presentes, não se articulam de maneira consistente com os mecanismos institucionais de governança e curadoria, o que contribui para explicar a permanência de grande parte das universidades nos níveis iniciais de maturidade, mesmo em contextos de transparência ativa.

Do ponto de vista analítico, os resultados indicam uma distinção estrutural entre a divulgação institucional de informações e a implementação efetiva das iniciativas. Enquanto a transparência pode ser alcançada por ações pontuais, a progressão para níveis mais elevados de maturidade depende da consolidação, de longo prazo, de capacidades institucionais, normativas e técnicas. A distribuição por níveis de maturidade (Tabela 6 e Figura 2) sugere um padrão incremental, no qual avanços organizacionais e técnicos parciais ainda não convergem em arquiteturas institucionais plenamente integradas.

5.2. Configuração institucional das iniciativas de dados abertos

A análise das políticas institucionais, dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) e das evidências documentais públicas indica um baixo grau de institucionalização formal das iniciativas de Dados Abertos. De modo geral, essas iniciativas não se configuram como política transversal integrada à governança da informação, mas como práticas pontuais associadas, sobretudo, às exigências de transparência administrativa.

Apenas um conjunto restrito de instituições apresenta referências explícitas a Dados Abertos, com definição de responsabilidades e algum nível de organização dos processos de publicação. Ainda assim, esses arranjos permanecem limitados, sem consolidação de padrões, de mecanismos de continuidade ou de coordenação intersetorial. Na maioria dos casos, os PDIs e documentos estratégicos abordam dados e transformação digital de forma genérica, sem metas verificáveis, desdobramentos operacionais específicos ou mecanismos formais de acompanhamento, com responsabilidades distribuídas de maneira difusa entre setores institucionais.

Esse padrão documental indica que, no conjunto analisado, os Dados Abertos ainda não são tratados como ativos institucionais estratégicos, mas como produtos informacionais decorrentes de exigências normativas, o que delimita um estágio inicial de institucionalização insuficiente para sustentar iniciativas contínuas e integradas.

A distribuição assimétrica observada entre as instituições sugere algumas leituras interpretativas, ainda que não verificáveis com base nas evidências documentais disponíveis. A distinção entre universidades federais e estaduais parece relevante. As federais, com maiores níveis de maturidade, estão sujeitas a exigências normativas federais mais estruturadas, como o Decreto nº 8.777/2016 e os Planos de Dados Abertos obrigatórios, o que pode ter induzido processos de formalização mais avançados. As universidades estaduais, por sua vez, operam em um marco regulatório estadual ainda em consolidação, o que pode ajudar a explicar os níveis mais baixos de institucionalização observados. No plano organizacional, a presença de estruturas dedicadas à tecnologia da informação e à gestão da informação parece associada a maior capacidade técnica de publicação, embora essa relação não seja diretamente verificável a partir dos documentos analisados. Essas hipóteses interpretativas apontam para fatores federativos, normativos e organizacionais como prováveis condicionantes da variação observada, cuja investigação sistemática constitui uma agenda relevante para pesquisas futuras.

5.3. Dimensões que caracterizam a maturidade das iniciativas

A maturidade das iniciativas analisadas é condicionada pela interação assimétrica entre três dimensões centrais: normativa-organizacional, técnico-operacional e gestão da qualidade dos dados. Essas dimensões não evoluem de forma linear nem de forma sincronizada, resultando em configurações institucionais marcadas por avanços parciais e baixa integração.

Na dimensão normativa-organizacional, a maturidade está associada à formalização de políticas, à definição explícita de responsabilidades e à incorporação dos Dados Abertos nos instrumentos institucionais de planejamento. A ausência desses elementos compromete a continuidade das iniciativas, mesmo quando há esforços técnicos isolados de publicação.

Na dimensão técnico-operacional, a maturidade depende da adoção de plataformas adequadas, do

uso de formatos abertos estruturados e da padronização mínima dos processos de publicação. A predominância de formatos legíveis por humanos e a dependência de estruturas informacionais indicam que, na maior parte das instituições, essa dimensão permanece em estágios iniciais ou intermediários, com limitações de escalabilidade e interoperabilidade.

A dimensão de gestão da qualidade dos dados, analisada a partir do ciclo MAAR, apresenta as maiores fragilidades. O monitoramento das propriedades dos dados ocorre de forma pontual, sem progressão sistemática para análise, ação corretiva e revisão contínua, o que restringe a melhoria contínua da qualidade e do potencial de reuso, inclusive nas instituições com desempenho relativo mais elevado.

Em conjunto, essas dimensões delimitam um padrão de maturidade caracterizado pela ausência de integração entre normas, tecnologia e processos. A maturidade institucional não decorre da presença isolada de portais, formatos ou *datasets* específicos, mas da capacidade de articular essas dimensões em arranjos organizacionais coerentes e sustentáveis.

5.4. Limitações e direções para superação

As limitações identificadas não decorrem da inexistência de dados ou de iniciativas pontuais de publicação, mas da fragilidade estrutural dos arranjos institucionais que sustentam essas práticas, manifestando-se de forma recorrente e transversal entre as universidades analisadas. Em particular, a baixa institucionalização da governança de dados, expressa na ausência ou na fragilidade de políticas formais, instâncias responsáveis e rotinas normatizadas, compromete a continuidade das iniciativas e as mantém dependentes de esforços circunstanciais.

No plano técnico-operacional, a predominância de soluções informacionais e procedimentos manuais, associada ao uso limitado de plataformas especializadas e de padrões consolidados, restringe a escalabilidade das iniciativas e dificulta a evolução dos formatos, dos mecanismos de acesso e da interoperabilidade. De modo complementar, a ausência de ciclos institucionais de melhoria contínua da qualidade dos dados, com progressão sistemática para além do monitoramento, contribui para a persistência de limitações relacionadas a formatos, atualização, metadados e consistência.

Essas limitações convergem para o diagnóstico de que a maturidade das iniciativas não é alcançada pelo acúmulo incremental de *datasets* nem pela conformidade isolada às exigências de transparência,

mas pela consolidação integrada de capacidades normativas, técnicas e processuais. Os resultados empíricos indicam a necessidade de um modelo de governança que sistematize essas dimensões de forma articulada, oferecendo diretrizes para a institucionalização, a operacionalização e a evolução contínua das iniciativas de Dados Abertos no ambiente universitário. A proposição desse modelo constitui, assim, um desdobramento direto das limitações observadas e fundamenta a abordagem apresentada na seção seguinte.

6. Modelo de governança

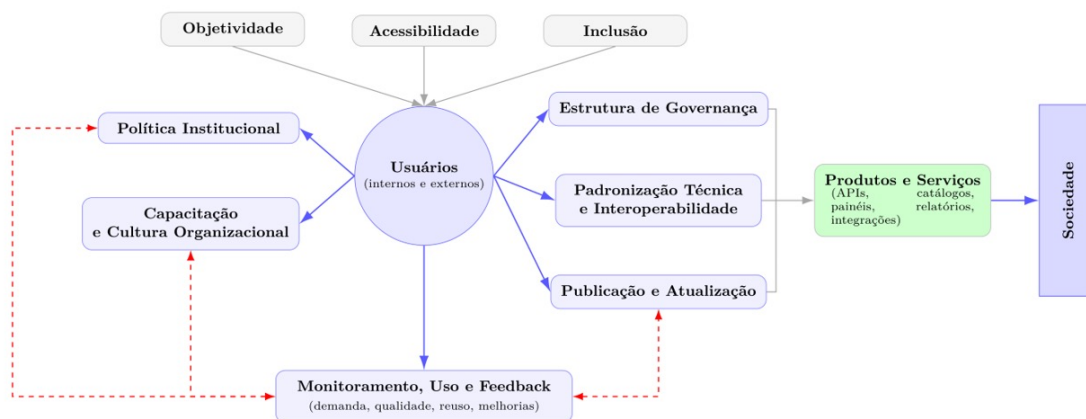
Com base nos achados empíricos sistematizados ao longo do estudo, propõe-se um modelo de governança de Dados Abertos voltado às universidades públicas, concebido como referencial analítico-operacional para orientar a organização, o amadurecimento e a sustentabilidade das iniciativas institucionais. Ele parte do entendimento de que a abertura de dados no ambiente universitário constitui um processo contínuo, condicionado por arranjos normativos, técnicos e organizacionais que devem atuar de forma integrada.

O modelo resulta da articulação entre dois planos distintos. O primeiro é empírico: os componentes de Política Institucional, Capacitação e Cultura Organizacional, Estrutura de Governança, Padronização Técnica e Interoperabilidade, Publicação e Atualização, Monitoramento, Uso e Feedback, e Interoperabilidade, Publicação

e Atualização, e Monitoramento, Uso e Feedback emergem diretamente dos padrões identificados no corpus documental, correspondendo às dimensões em que as lacunas entre instituições foram mais recorrentes e consistentes. O segundo plano é conceitual: a centralidade dos Usuários como elemento mediador, a orientação à Sociedade como destinatária do valor gerado, os Produtos e Serviços como saída operacional, os princípios transversais de Objetividade, Acessibilidade e Inclusão, e os ciclos de retroalimentação entre monitoramento e governança representam elaboração dos autores, orientada pela literatura sobre governança de dados e maturidade digital, e não derivam diretamente das evidências documentais. Essa distinção é relevante porque define o alcance do modelo: ele não é um resultado observado, mas um referencial analítico construído a partir dos achados, com potencial de aplicação e refinamento em contextos institucionais distintos.

A Figura 3 sintetiza esse entendimento ao reunir, em um único artefato conceitual, os elementos centrais identificados, organizando-os em um arranjo sistêmico que explicita as relações funcionais e as dependências institucionais. O modelo desloca a leitura das iniciativas de ações isoladas para uma perspectiva integrada, na qual a maturidade resulta da articulação entre governança institucional, qualidade dos dados e uso social, mediada por mecanismos de retroalimentação.

FIGURA 3 • MODELO DE GOVERNANÇA DE DADOS ABERTOS EM UNIVERSIDADES



Fonte: elaborada pelos autores

Parte-se do princípio de que a disponibilização e o uso estruturado de dados no ambiente universitário devem estar orientados ao retorno social das atividades financiadas com recursos públicos. Nesse enquadramento, os dados institucionais deixam de ser apenas registros administrativos e passam a constituir instrumentos centrais de transparência, avaliação e geração de valor público, fortalecendo a relação entre a universidade e a sociedade.

A proposta organiza-se em torno da articulação entre três eixos funcionais complementares. O eixo de governança institucional estabelece as condições normativas e organizacionais necessárias à estabilidade e à coordenação das iniciativas. O eixo técnico-operacional estrutura processos de padronização, interoperabilidade, publicação e atualização, assegurando condições mínimas para uso sistemático. O eixo de uso, monitoramento e feedback integra a demanda dos usuários aos processos de melhoria contínua, permitindo que os dados evoluam em função do uso efetivo e das necessidades institucionais e sociais.

Esses eixos são orientados transversalmente por três princípios estruturantes. A objetividade assegura que decisões, produtos e serviços derivados dos dados sejam sustentados por critérios claros e evidências verificáveis, favorecendo a racionalidade decisória e a gestão informada. A acessibilidade orienta a adoção de formatos, mecanismos de acesso e documentação que viabilizem o uso efetivo por diferentes perfis de usuários. A inclusão amplia o alcance social das iniciativas ao considerar a diversidade de públicos e reduzir barreiras técnicas, organizacionais e informacionais.

A integração entre eixos e princípios oferece uma base consistente para orientar políticas institucionais, ao alinhar governança, operação técnica e uso social em um arranjo coerente. Essa articulação contribui para enfrentar as assimetrias observadas nos níveis de maturidade, qualidade e interoperabilidade analisados nas seções anteriores, ao fornecer um referencial capaz de explicar as diferenças institucionais e indicar trajetórias progressivas de evolução.

Ao deslocar o foco da mera disponibilização de informações para a gestão integrada do ciclo de vida dos dados, consolida-se a compreensão dos dados como ativo estratégico para ampliar o valor público gerado pelas universidades. Essa abordagem reforça o papel dos dados no apoio à pesquisa e à inovação, ao enfatizar a necessidade de formatos acessíveis, legíveis por máquina e passíveis de integração, criando condições mais favoráveis ao reuso siste-

mático em investigações científicas e no desenvolvimento de soluções colaborativas.

No plano da gestão institucional, estabelece-se um referencial para decisões baseadas em evidências, ao integrar dados administrativos, acadêmicos e científicos em um ciclo contínuo de uso e de reatualização. Essa lógica favorece a comunicação entre setores tradicionalmente fragmentados, como áreas administrativas, bibliotecas e tecnologia da informação, contribuindo para maior coerência organizacional e para o uso estratégico da informação na formulação de políticas internas.

A interoperabilidade e a conectividade são tratadas como elementos estruturantes, ao reconhecer que o valor dos dados se amplia quando podem ser articulados entre sistemas e instituições. A explicitação de padrões técnicos, metadados e mecanismos de integração cria condições para análises comparativas e para a compreensão do impacto social e econômico em diferentes escalas.

Ao responder aos padrões empíricos identificados, a proposta atua como instrumento de superação das assimetrias observadas nos níveis de governança, maturidade e qualidade. A articulação entre governança normativa, infraestrutura técnica e ciclos contínuos de uso e monitoramento oferece, simultaneamente, uma explicação consistente das diferenças institucionais e um caminho operacional para sua evolução progressiva.

7. Conclusões

Este trabalho teve como objetivo descrever e comparar, com base em evidências documentais públicas, o grau de institucionalização da governança de dados abertos em universidades públicas baianas, por meio de categorias analíticas previamente definidas, identificando padrões de maturidade, lacunas organizacionais e desafios recorrentes à consolidação dessas iniciativas. A análise realizada permite afirmar que esse objetivo foi alcançado, ao caracterizar de forma sistemática como tais iniciativas se apresentam no plano formal e documentado das instituições analisadas.

Os resultados obtidos indicam que, embora exista conformidade generalizada com mecanismos básicos de transparência informacional, as iniciativas analisadas apresentam níveis reduzidos de maturidade quando consideradas sob a perspectiva da governança, da qualidade dos dados e de sua integração às práticas institucionais. A presença de portais ou de dados disponibilizados não se converte,

de forma recorrente, em políticas formalizadas, estruturas organizacionais claras ou processos contínuos de curadoria, monitoramento e uso.

As principais limitações identificadas não estão concentradas em barreiras tecnológicas, mas em fragilidades organizacionais e institucionais, especialmente na definição de responsabilidades, na articulação entre setores e na incorporação do uso dos dados como elemento estruturante da gestão universitária. Esse padrão explica a assimetria observada entre as instituições e os baixos avanços em dimensões associadas à qualidade, à interoperabilidade e à reutilização dos dados.

Como contribuição central, o estudo oferece uma leitura integrada das iniciativas universitárias, articulando governança institucional, maturidade digital e qualidade dos dados a partir de um mesmo referencial analítico. Essa abordagem permite compreender não apenas o estágio atual das iniciativas, mas também os fatores institucionais que condicionam sua evolução ou estagnação.

O modelo proposto consolida os achados empíricos ao estruturar, de forma integrada, os eixos de governança, operação técnica e uso com mecanismos de monitoramento e feedback, orientados por princípios de objetividade, acessibilidade e inclusão. Sem

caráter prescritivo, o referencial oferece uma base conceitual para orientar políticas institucionais, aviações internas e trajetórias progressivas de amadurecimento, compatíveis com diferentes capacidades organizacionais.

Ao explicitar padrões, lacunas e relações estruturais a partir de registros verificáveis, o estudo contribui para o avanço da discussão sobre dados abertos no ensino superior e fornece subsídios analíticos para pesquisas futuras voltadas à compreensão dos processos internos e das condições institucionais necessárias à consolidação de práticas sustentáveis e socialmente orientadas de governança de dados acadêmicos.

O estudo não avança na explicação causal das diferenças observadas entre as instituições, o que constitui uma limitação inerente ao desenho metodológico adotado. A identificação dos fatores organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a variação nos níveis de maturidade e governança requer métodos complementares, como entrevistas com gestores institucionais ou análises comparativas orientadas por variáveis estruturais. Essa constitui uma das principais direções para pesquisas futuras.

8. Referências

- Aagaard, P., & Jæger, B. (2025). Governmental justification of digital transformation in the public sector. *Digital Government: Research and Practice*, 6(3), Article 40. <https://doi.org/10.1145/3724401>
- Al Omari, H., Barham, S., & Qusef, A. (2021). Data strategy and its impact on open government data quality. In *2021 International Conference on Information Technology (ICIT)* (pp. 648–653). <https://doi.org/10.1109/ICIT52682.2021.9491766>
- Alexopoulos, C., Saxena, S., Rizun, N., & Shao, D. (2023). A framework of open government data (OGD) e-service quality dimensions with future research agenda. *Records Management Journal*, 33(1), 20–32. <https://doi.org/10.1108/RMJ-06-2022-0017>
- Alogaiel, N. F., & Alrwais, O. A. (2023). An assessment of the quality of open government data in Saudi Arabia. *IEEE Access*, 11, 61560–61599. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2023.3285611>
- Aziz, A., Herrera-Murillo, D. J., Noguera-Iso, J., Lacasta, J., & Lopez-Pellicer, F. J. (2024). Identifying the evolution of open government data initiatives and their user engagement. *IEEE Access*, 12, 84556–84566. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2024.3414282>
- Bachtiar, A., Suhardi, & Muhamad, W. (2020). Literature review of open government data. In *2020 International Conference on Information Technology Systems and Innovation (ICITSI)* (pp. 329–334). <https://doi.org/10.1109/ICITSI50517.2020.9264960>
- Borgman, C. L., & Brand, A. (2022). Data blind: Universities lag in capturing and exploiting data. *Science*, 378(6626), 1278–1281. <https://doi.org/10.1126/science.add2734>
- Cadme, E., & Piedra, N. (2017, November). Producing linked open data to describe scientific activity from researchers of Ecuadorian universities. In *2017 IEEE 37th Central America and Panama Convention (CONCAPAN XXXVII)* (pp. 1–6). IEEE. <https://doi.org/10.1109/CONCAPAN.2017.8278535>

- Chen, X., & Hu, M. (2025). Identifying factors and configurations influencing the effectiveness of government data openness in China based on fsQCA. *Data and Information Management*, 9(1), Article 100071.
- De Filippo, D., & Mañana-Rodríguez, J. (2022). The practical implementation of open access policies and mandates in Spanish public universities. *Scientometrics*, 127(12), 7147–7167. <https://doi.org/10.1007/s11192-021-04261-x>
- De Marina, P. C. G., Cavero Barca, J. M., Cuesta, C. E., Garrido, M. Á., Garrigós, I., González-Mora, C., Mazón, J.-N., Sierra-Alonso, A., Vela, B., & Zubcoff, J. J. (2021). Open data consumption through the generation of disposable web APIs. *IEEE Access*, 9, 76354–76363. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2021.3082182>
- Donner, E. K. (2023). Research data management systems and the organization of universities and research institutes: A systematic literature review. *Journal of Librarianship and Information Science*, 55(2), 261–281. <https://doi.org/10.1177/09610006211070282>
- Dorobăț, I. C., & Posea, V. (2021, July). Open data indicator: An accumulative methodology for measuring the quality of open government data. In *2021 13th International Conference on Electronics, Computers and Artificial Intelligence (ECAI)* (pp. 1–4). IEEE. <https://doi.org/10.1109/ECAI52376.2021.9515147>
- Enríquez-Reyes, R., Fuster-Guilló, A., & Mazón, J.-N. (2019). Open data selection and publication: An application for universities. In *2019 International Conference on Information Systems and Computer Science (INCISCOS)* (pp. 36–43). <https://doi.org/10.1109/INCISCOS49368.2019.00015>
- Fang, J., Zhao, L., & Li, S. (2024). Exploring open government data ecosystems across data, information, and business. *Government Information Quarterly*, 41(2), Article 101934. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2024.101934>
- Fitzgerald, D., & Bekker, B. (2023). Open data quality assessment behaviour and a boomerang effect investigation using the SAURAN weather station network. In *2023 IEEE PES/IAS PowerAfrica* (pp. 1–5). <https://doi.org/10.1109/PowerAfrica57932.2023.10363266>
- Gatsheni, B. N., & Mwitondi, K. S. (2018). A framework for subscribing to open data by organisations within the Southern Africa Development Community (SADC). In *2018 International Conference on Computational Science and Computational Intelligence (CSCI)* (pp. 1117–1122). <https://doi.org/10.1109/CSCI46756.2018.00216>
- Kayyali, M. (2025). Digital transformation in public sector management: An overview. In *Enhancing public sector accountability and services through digital innovation* (pp. 289–324). IGI Global Scientific Publishing. <https://doi.org/10.4018/979-8-3693-9251-5.ch009>
- Lin, X. (2025). A model of big data-based governance: China's national government big data platform and an analysis of its governance competence. *Chinese Political Science Review*, 10(3), 289–328. <https://doi.org/10.1007/s41111-025-00279-1>
- Macedo, D. F., & Lemos, D. L. S. (2024). Open government data: Maturity diagnosis model for quality data published on the web. *Em Questão*, 30, e-132617. <https://doi.org/10.1590/1808-5245.30.132617>
- Mahrez, Z., & Nesh-Nash, T. (2025). Analysis of local open government practices in respecting data publication standards. In *2025 IEEE 8th Congress on Information Science and Technology (CiSt)* (pp. 529–535). <https://doi.org/10.1109/CiSt65886.2025.11224175>
- Milić, P., Veljković, N., & Stoimenov, L. (2021). Comparative analysis of metadata models on e-government open data platforms. *IEEE Transactions on Emerging Topics in Computing*, 9(1), 119–130. <https://doi.org/10.1109/TETC.2018.2815591>
- Nascimento Silva, P., & Nascimento Silva, S. (2025). Open government data in health sector: A systematic literature review. *BMC Public Health*, 25(1), 47. <https://doi.org/10.1186/s12889-024-21149-6>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *Open government data review of Poland: Unlocking the value of government data*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264241787-en>
- Papageorgiou, G., Loukis, E., Pappas, G., Rizun, N., Saxena, S., Charalabidis, Y., & Alexopoulos, C. (2023). Open government data in educational programs curriculum: Current state and prospects. In K. Hinkelmann, F. J. López-Pellicer, & A. Polini (Eds.), *Perspectives in business informatics research* (pp. 311–326). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-43126-5_21
- Puspita, G. C., Wulandari, M., Nastiti, A. D., Agustiningtyas, S., Karsanti, H. T., Yohanitas, W. A., Napitupulu, D. B., & Ramadhan, A. (2024). An analysis of the open government data ecosystem in Tangerang Regency to promote data sharing initiatives. In *2024 International Conference on Computer, Control, Informatics and Its Applications (IC3INA)* (pp. 303–308). <https://doi.org/10.1109/IC3INA64086.2024.10732524>
- Rushiti, A., Luma, A., Januzaj, Y., Aliu, A., Snopçe, H., Trpkoski, M., & Sefidanoski, A. (2024, May). Evaluation and results of research ranking platform for academic staff and universities in the Republic of North Macedonia. In *2024 International Congress on Human-Computer Interaction, Optimization and Robotic Applications (HORA)* (pp. 1–9). IEEE. <https://doi.org/10.1109/HORA61326.2024.10550767>

- Sahi, L., Laborde, R., Kandi, M.-A., Sibilla, M., Macilotti, G., Abdelmalek, B., & Ferreira, A. (2023). Towards reliable collaborative data processing ecosystems: Survey on data quality criteria. In *2023 IEEE 22nd International Conference on Trust, Security and Privacy in Computing and Communications (TrustCom)* (pp. 2456–2464). <https://doi.org/10.1109/TrustCom60117.2023.00345>
- Shah, N. U., Naeem, S. B., & Bhatti, R. (2025). Digital data sets management in university libraries: Challenges and opportunities. *Global Knowledge, Memory and Communication*, 74(1–2), 446–462. <https://doi.org/10.1108/GKMC-06-2022-0150>
- Sunindyo, W. D., & Amrita, I. D. P. D. K. (2019). The development of data publishing tool for Indonesian open government data. In *2019 International Conference on Electrical Engineering and Informatics (ICEEI)* (pp. 30–34). <https://doi.org/10.1109/ICEEI47359.2019.8988891>
- Van Maanen, G. (2023). Studying open government data: Acknowledging practices and politics. *Data & Policy*, 5, e3. <https://doi.org/10.1017/dap.2022.40>
- Yao, Y. (2024). Digital government information platform construction: Technology, challenges and prospects. *International Journal of Social Sciences and Public Administration*, 2(3), 48–56. <https://doi.org/10.62051/ijsspa.v2n3.06>
- Zainuddin, Z., & Akhir, E. A. P. (2024). Systematic literature review of data quality in open government data: Trend, methods, and applications. *IEEE Access*, 12, 148466–148487. <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2024.3475577>
- Zhang, Z., Kawamura, K., Su, Y., Emoto, H., Sawamura, S., & Nguyen, C. K. (2024). Promoting open data utilization in infrastructure management through an integrated system of data processing, cloud storage, and visualization. In *2024 Joint International Conference on Soft Computing and Intelligent Systems and Advanced Intelligent Systems (SCIS-ISIS)* (pp. 1–5). <https://doi.org/10.1109/SCISIS61014.2024.10760158>



Marcos Batista Figueredo

mbfigueredo@uneb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8193-5419>

<http://lattes.cnpq.br/6235735011979354>

Universidade do Estado da Bahia

Professor da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), vinculado ao DCET e ao PPGMSB. Mestre e Doutor em Modelagem Computacional pelo SENAI-CIMATEC. Atua em matemática, computação, modelagem matemática, visão computacional, padrões, computação quântica, ML e PLN.



Leandro Brito Santos

lbsantos@ufrb.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0132-4712>

<http://lattes.cnpq.br/2077575537959894>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Doutor em Modelagem Computacional, professor da UFRB/CETENS e colaborador do PPGMSB/UNEB. Atua em inovação, extensão e transferência de tecnologia, com ênfase em tecnologias sociais e assistivas, robótica cognitiva, análise de dados e laboratórios makers.



Alana Silva Lima

alanasilvalima@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-0150-7564>

<http://lattes.cnpq.br/8762613367651649>

Universidade Senai Cimatec

Formada em Sistemas de Informação, mestre em Modelagem e Simulação de Biosistemas e doutoranda em Modelagem Computacional e Tecnologia Industrial, com atuação voltada à pesquisa, inovação e desenvolvimento de soluções tecnológicas.

**Edpaula Moitinho dos Anjos**sezuanjos@gmail.comORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8228-5677><http://lattes.cnpq.br/3710632124580734>

Universidade do Estado da Bahia

Mestranda pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), com experiência em ensino de Matemática, tecnologias educacionais e educação científica. Atua em pesquisas sobre Inteligência Artificial, modelagem computacional e visão computacional aplicada à análise de dados.

**Taís Souza de Andrade**taissouzandrade@gmail.comORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4829-086X><http://lattes.cnpq.br/6355212232870859>

Universidade do Estado da Bahia

Mestranda em Modelagem de Biosistemas (UNEB), bacharel em Sistemas de Informação e licenciada em Matemática. Especialista em Robótica, atua como professora técnica na Bahia, integrando experiência em programação e educação.

Governo aberto na política externa brasileira: práticas e limites da Lei de Acesso à Informação no Ministério das Relações Exteriores¹

Open government in brazilian foreign policy: practices and limitations of the Access to Information Law in the Ministry of Foreign Affairs

Gobierno abierto en la política exterior brasileña: prácticas y límites de la Ley de Acceso a la Información en el Ministerio de Relaciones Exteriores

José Antonio Fogolari

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.941>

Resumo: O artigo analisa as dinâmicas institucionais da Lei de Acesso à Informação como prática de Governo Aberto na política externa brasileira, com o Ministério das Relações Exteriores como estudo de caso. Argumenta-se que, embora a lei tenha ampliado os mecanismos de transparência, sua efetividade permanece influenciada por prerrogativas de sigilo, arranjos institucionais e uma cultura organizacional orientada à reserva informacional. Metodologicamente, combina uma análise normativa com o exame empírico qualitativo de dados sobre classificação de informações, pedidos de acesso e indicadores de transparência ativa, a partir de bases oficiais. Os resultados indicam que o Itamaraty concentra um volume significativo de documentos classificados, apresenta alta demanda por acesso com padrões de prorrogação e recurso, e exibe baixo desempenho em transparência ativa, especialmente em dados abertos. Conclui-se que o Governo Aberto na política externa brasileira avança de forma incremental e tensionada, revelando limitações recorrentes.

Palavras-chave: governo aberto, política externa brasileira, transparência, acesso à informação, Itamaraty

Abstract: This article analyzes the institutional dynamics of the Access to Information Law as an Open Government practice in Brazilian foreign policy, using the Ministry of Foreign Affairs as a case study. It argues that, although the law has expanded transparency mechanisms, its effectiveness remains influenced by secrecy prerogatives, institutional arrangements, and an organizational culture oriented toward information restriction. Methodologically, it combines normative analysis with a qualitative and quantitative empirical examination of data on information classification, access requests, and active transparency indicators from official sources. The findings show that the Itamaraty concentrates a significant volume of classified documents, faces high demand for access with patterns of extensions and appeals, and exhibits low performance in active transparency, especially regarding open data. It concludes that Open Government in Brazilian foreign policy advances in an incremental and contested manner, revealing recurring limitations.

Keywords: open government, brazilian foreign policy, transparency, access to information, Itamaraty

1. Artigo submetido em 26/01/2026 e aceito em 05/05/2026.

Resumen: El artículo analiza las dinámicas institucionales de la Ley de Acceso a la Información como práctica de Gobierno Abierto en la política exterior brasileña, con el Ministerio de Relaciones Exteriores como caso de estudio. Se sostiene que, aunque la ley ha ampliado los mecanismos de transparencia, su efectividad sigue influenciada por prerrogativas de secreto, arreglos institucionales y una cultura organizacional orientada a la reserva informacional. Metodológicamente, combina el análisis normativo con un examen empírico cualitativo y cuantitativo de datos sobre clasificación de información, solicitudes de acceso e indicadores de transparencia activa, provenientes de bases oficiales. Los resultados muestran que el Itamaraty concentra un volumen significativo de documentos clasificados, enfrenta alta demanda de acceso con patrones de prórroga y apelación, y presenta bajo desempeño en transparencia activa, especialmente en datos abiertos. Se concluye que el Gobierno Abierto en la política exterior brasileña avanza de forma incremental y tensionada, evidenciando limitaciones recurrentes.

Palabras clave: gobierno abierto, política exterior brasileña, transparencia, acceso a la información, Itamaraty

1. Introdução

A agenda de Governo Aberto tem se consolidado como um dos principais referenciais normativos e operacionais para o fortalecimento da democracia contemporânea (Brelàz et al., 2025). Fundamentada nos princípios da transparência e da *accountability*, essa agenda propõe a superação de modelos administrativos centrados no segredo e no insulamento burocrático, em favor de formas abertas e responsivas de governança. No Brasil, esse movimento ganhou densidade a partir do processo de redemocratização, que consagrou, na Constituição Federal de 1988, o princípio da publicidade (Brelàz et al., 2025). Esse arcabouço foi aprofundado com a Lei nº 12.527/2011 (LAI), que estabeleceu deveres claros aos órgãos e agentes públicos quanto à divulgação ativa de informações e à resposta a demandas da sociedade (Calderon, 2013). A LAI passou a ocupar posição central na arquitetura da transparência brasileira, sendo apresentada como instrumento para a consolidação do Governo Aberto e da ampliação da *accountability* democrática.

Entretanto, a efetividade da LAI tem se revelado desigual entre áreas da administração pública brasileira, sobretudo naquelas associadas a dinâmicas de sigilo e reserva institucional. A literatura sobre transparência aponta que, mesmo em regimes democráticos, a abertura informacional encontra limites quando confrontada com argumentos relacionados à proteção de interesses estratégicos do Estado (Thompson, 1999; Stiglitz, 2003; Carnegie, 2021). Nesses contextos, a transparência tende a operar de forma seletiva, subordinada à discricionariedade administrativa.

Concebida como um campo técnico e especializado, a política externa permaneceu afastada dos mecanismos de controle social (Milani & Pinheiro,

2013; Cheibub, 1985). Esse insulamento se sustenta tanto por razões funcionais, como a necessidade de confidencialidade em negociações internacionais, quanto por práticas que naturalizam o sigilo enquanto elemento constitutivo da ação diplomática (Thompson, 1999; Carnegie, 2021). No entanto, para Milani e Pinheiro (2013), a crescente politização da agenda internacional e sua aproximação com temas do cotidiano tornam cada vez mais problemática a exclusão da política externa das dinâmicas democráticas de transparência e participação.

Essas tensões se manifestam de maneira particular na atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O órgão se desenvolveu sob um padrão de forte centralização decisória e resistência à abertura institucional, características associadas a uma cultura organizacional marcada pelo sigilo (Sanchez et al., 2006; Cheibub, 1985; Filgueira, 2010; Faria, 2012). Ainda que a redemocratização e a horizontalização do órgão tenham produzido mudanças, o Itamaraty segue apresentando dificuldades para incorporar plenamente mecanismos de transparência e participação cidadã.

De um lado, a LAI ampliou as possibilidades de acesso da sociedade a informações sobre a atuação internacional do Brasil, de outro, a legislação prevê exceções amplas que autorizam a restrição de acesso em temas relacionados à política externa. Essa ambiguidade normativa confere margens de discricionariedade aos gestores públicos, permitindo que práticas tradicionais de sigilo sejam reconfiguradas e adaptadas aos princípios do Governo Aberto (Cunha Filho & Antunes, 2021).

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar como a LAI tem operado como instrumento de Governo Aberto na política externa brasileira, refletindo sobre os limites que podem influenciar sua plena aplicação no Itamaraty. Busca-se compreender, em

paralelo, como a transparência se materializa em um setor marcado por justificativas de sigilo e quais são as implicações desse processo para a efetividade da agenda de Governo Aberto no país.

O artigo está estruturado em quatro seções. A seção seguinte apresenta os fundamentos conceituais do Governo Aberto e da transparência no Brasil. Posteriormente, será examinada a arquitetura legal da LAI, com ênfase nos dispositivos que autorizam exceções ao acesso e ampliam a discricionariedade administrativa. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos, a base de dados e os critérios de análise. A última seção é dedicada à apresentação dos dados empíricos sobre a LAI no âmbito do MRE.

2. Governo aberto e transparência no Brasil: fundamentos e trajetória

O Governo Aberto consolidou-se como um paradigma voltado à redefinição das relações entre Estado e sociedade, baseado na ampliação da transparência, da participação social e da *accountability*, com ênfase na abertura institucional e no uso estratégico da informação para fortalecer a confiança pública (Brelaz et al., 2025; OECD, 2016; OGP, 2011). Essa prática não se restringe apenas à disponibilização de dados. Trata-se, antes, de um modelo de governança, no qual a abertura informacional deve estar articulada a mecanismos de controle social (OECD, 2016; Ansell & Gash, 2008; Fox, 2007). Meijer et al. (2012) argumentam que a transparência só produz efeitos democráticos quando integrada a processos institucionais capazes de transformar informação em capacidade de responsabilização. Nessa perspectiva, o Governo Aberto desloca o foco da publicidade dos atos administrativos para formas mais dinâmicas de interação entre Estado e sociedade, nas quais cidadãos, organizações da sociedade civil e instituições públicas compartilham responsabilidades na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

A publicidade dos atos governamentais é condição para a democracia, ao permitir o escrutínio público e reduzir espaços de arbitrariedade (Bobbio, 1989). No entanto, a transparência não se limita à divulgação de informações, devendo ser compreendida como parte de um sistema mais amplo de *accountability*, que envolve prestação de contas, capacidade de resposta e possibilidades de sanção (Filgueiras, 2011). Nesse sentido, a literatura destaca que a abertura informacional, isoladamente, não garante controle democrático, dependendo da

existência de instituições capazes de converter informação em responsabilização (Fox, 2007; Abrucio & Loureiro, 2004).

No Brasil, a trajetória da *accountability* foi marcada por práticas patrimonialistas, centralização decisória, baixa expectativa de controle social e tolerância ao sigilo, cujos efeitos persistem nas instituições (Nunes, 1997; Pinho & Sacramento, 2009). A Constituição Federal de 1988 representou um marco na tentativa de reverter esse padrão ao consagrar o princípio da publicidade como um dos fundamentos da administração pública. Esse novo arranjo ampliou as possibilidades de controle social e criou bases para a institucionalização de políticas voltadas à transparência e à participação cidadã (Cavalcante et al., 2018). No entanto, a efetividade desses dispositivos constitucionais dependeu de sua regulamentação infraconstitucional e da capacidade do Estado de transformar normas formais em práticas administrativas efetivas (Filgueiras, 2011; Pinho & Sacramento, 2009).

Nesse sentido, a promulgação da LAI constituiu um avanço ao regulamentar o direito de acesso à informação e ao estabelecer deveres aos órgãos públicos quanto à transparência, tornando a publicidade a regra e não a exceção. A LAI ampliou os instrumentos de controle ao permitir que cidadãos solicitassem informações à administração pública, estabelecendo prazos, procedimentos e instâncias recursais para contestação de negativas. A lei representou um passo fundamental na construção de uma política de publicidade orientada à *accountability*, ao deslocar o acesso à informação da esfera discricionária para o campo dos direitos (Filgueiras, 2011).

Apesar disso, a trajetória da transparência no Brasil revela limites significativos. A própria LAI incorpora exceções que autorizam a restrição de acesso a informações consideradas sensíveis, especialmente aquelas relacionadas à segurança da sociedade e do Estado e às relações internacionais. Esses dispositivos conferem margens de discricionariedade aos gestores públicos, permitindo interpretações sobre o que deve ou não ser tornado público (Thompson, 1999). Em áreas como a política externa, tais exceções tendem a ser acionadas de forma recorrente, reintroduzindo práticas tradicionais de sigilo sob o amparo da legalidade (Rodrigues, 2020).

Esse cenário sugere que a transparência institucionalizada pela LAI pode operar de forma desigual e tensionada, sendo afetada por culturas organizacionais, rotinas administrativas e arranjos institu-

cionais. Em regimes democráticos, o problema não reside na existência do sigilo, mas na ausência de mecanismos capazes de controlar sua aplicação e de justificar as decisões de restringir o acesso à informação (Thompson, 1999). Quando essas justificativas se tornam rotineiras e pouco contestáveis, o sigilo tende a se tornar prática estrutural, esvaziando o potencial democrático da transparência.

Assim, a transparência revela-se incremental e tensionada, sobretudo em setores insulados do Estado (Cavalcante et al., 2018). Compreender esses limites é fundamental para avaliar a efetividade do Governo Aberto no país e para analisar de que forma instrumentos, como a LAI, podem operar em áreas sensíveis da administração pública, como o caso da política externa. A partir desse enquadramento, a seção seguinte examina os dispositivos legais da LAI que ampliam a discricionariedade do sigilo e suas implicações no campo da política exterior do Brasil.

3. Acesso à informação e a discricionariedade do sigilo na política externa

A promulgação da LAI representou um avanço na institucionalização do direito de acesso às informações no Brasil, estabelecendo que o acesso à informação é a regra e o sigilo a exceção, definindo mecanismos, prazos e procedimentos para viabilizar esse direito (Filgueiras, 2011). No entanto, o processo de elaboração da lei foi objeto de disputa política entre diferentes coalizões, revelando interesses diversos quanto ao alcance e às exceções do texto. Estudos que analisaram o percurso legislativo da LAI identificam que, além de setores favoráveis à expansão da transparência, houve a formação de grupos com forte inclinação pela manutenção de regras mais restritivas de acesso, compostos por setores como as Forças Armadas e o Itamaraty, entre outros (Rodrigues, 2020).

Durante a tramitação legislativa, o Itamaraty atuou como agente de lobby contra modificações nas regras de classificação de documentos públicos. Os argumentos eram de que determinados tipos de informações deveriam continuar protegidos em função de interesses nacionais que exigem confidencialidade (Cunha Filho, 2019; Rodrigues, 2020). Essa postura não se restringe ao contexto da aprovação da LAI, mas ecoa traços da cultura organizacional do ministério, que historicamente privilegiou o sigilo como mecanismo funcional para condução de negociações e articulações diplomáticas (Milani & Pinheiro, 2013).

Assim, a análise dos limites da transparência no MRE deve considerar a natureza específica da produção de sigilo em áreas como política externa e defesa. Evidências indicam que a classificação de informações envolve não apenas critérios técnicos, mas também discricionariedade com componentes políticos e institucionais. Embora existam mecanismos de controle externo, como a CMRI e a CGU, sua atuação é limitada frente à autonomia das autoridades classificadoras (Rodrigues, 2024).

Ademais, a consolidação dos arquivos diplomáticos esteve associada à profissionalização das burocracias estatais e à organização de informações estratégicas sobre tratados, fronteiras e relações internacionais, sendo o arquivo uma fonte de poder e constituindo um “atributo simbólico da soberania”. No caso do MRE, essa dimensão se manifesta em uma trajetória marcada por tensões entre organização e dinâmicas de desordem e fragmentação (Farias & Leite, 2003, p. 4). As regras de acesso à documentação diplomática foram marcadas por restrição e discricionariedade. O acesso ao Arquivo do Itamaraty “sempre foi um grande problema”, sendo condicionado à autorização de instâncias superiores e a critérios pouco transparentes (Penna Filho, 1999, p. 122). Ainda que a redemocratização tenha introduzido avanços, persistiram mecanismos que permitiam bloquear o acesso com base em interpretações amplas sobre segurança nacional, relações internacionais ou proteção de informações sensíveis (Penna Filho, 1999).

Os dispositivos da LAI refletem esse tensionamento entre a transparência e o sigilo, em especial por meio do artigo 23, que especifica as situações em que a divulgação de informações pode ser restringida por serem consideradas “imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” (Brasil, 2011). No texto legal, são passíveis de classificação informações cuja divulgação irrestrita possa, dentre outras situações:

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
 - II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados ou organismos internacionais; [...]
 - V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; [...]
 - VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; [...]
- (Brasil, 2011)

Para Cunha Filho e Antunes (2021, p. 145), “o regime legal de classificação de informações concede aos órgãos públicos tamanho poder discricionário sobre o ato de restringir acesso a informações” que dificulta o monitoramento efetivo pelas instituições de controle. Essa relação de condições não apenas legítima, de forma legal, o uso do sigilo em temas internacionalmente sensíveis, como também confere uma amplitude interpretativa à autoridade classificadora, permitindo vantagens na atuação do Itamaraty para evitar a publicização de informações.

Essa tensão entre a demanda por publicidade e a necessidade de sigilo em temas sensíveis configura um dilema constitutivo da democracia. Embora a transparência seja condição para a *accountability* — na medida em que “as políticas e os processos do governo devem ser públicos para assegurar o consentimento dos governados” —, há situações em que “algumas políticas democráticas exigem sigilo”, especialmente na política externa, em que decisões “não poderiam ser executadas de forma eficaz – ou sequer poderiam ser executadas” se plenamente divulgadas (Thompson, 1999, p. 182). Em contextos como a segurança nacional, “o principal precisa ser privado de determinadas informações para evitar que um terceiro tenha acesso a elas”, sob pena de inviabilizar a política (Epps, 2008, p. 1560).

A literatura sobre sigilo permite superar a oposição simplista entre transparência e opacidade ao distinguir diferentes funções do segredo estatal. Conforme Aftergood (2009), o sigilo pode assumir três formas: um núcleo legítimo, associado à proteção de informações sensíveis à segurança nacional; uma dimensão burocrática, ligada à retenção organizacional de informações; e uma dimensão política, voltada à evitação de responsabilização. Nessa perspectiva, o problema não é o sigilo em si, mas a capacidade de distinguir e submeter suas diferentes manifestações a mecanismos de controle (Thompson, 1999), evitando que o sigilo legítimo justifique práticas burocráticas ou políticas. No caso do MRE, essa distinção permite interpretar os dados como resultado de lógicas institucionais distintas.

Conforme Fenster (2017), a confidencialidade diplomática integra a lógica das relações internacionais, associada à gestão de negociações em ambientes de incerteza e competição. Ao mesmo tempo, a invocação do interesse nacional introduz dificuldades adicionais, dado seu elevado grau de indeterminação (Wolfers, 1962). Para Cunha Filho (2019), o MRE adota interpretações ampliadas das exceções da LAI, ampliando sua discricionariedade

na definição de critérios como segurança nacional e interesse público e se manifestando na negativa de pedidos sem justificativa adequada ou com base em fundamentos não previstos em lei.

A lógica do artigo 23 da LAI é uma das expressões mais explícitas da tensão entre a lei e o sigilo em políticas públicas no campo das relações exteriores. Ao articular cláusulas de proteção voltadas à política externa, com a possibilidade de restringir o acesso a informações que possam prejudicar relações internacionais, o dispositivo legal traduziu algumas das preocupações manifestadas pelas coalizões conservadoras durante a tramitação legislativa. Além disso, a falta de especificidade dos conceitos incorporados no artigo aumenta a discricionariedade dos atores classificadores de informações. Assim, embora a LAI represente um comando jurídico em favor da transparência, ela incorpora exceções que se tornam relevantes para áreas historicamente refratárias ao escrutínio público.

Não menos importante é o artigo 27 da LAI, que trata da autoridade responsável pela classificação de informações em grau de sigilo. Conforme o texto legal, a prerrogativa de classificar informações como ultrassecretas, secretas ou reservadas é atribuída não apenas ao Presidente da República e aos ministros de Estado, mas também a todos os Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior (Brasil, 2011). Essa inclusão é significativa por evidenciar a descentralização da discricionariedade do sigilo para agentes em contextos internacionais e por institucionalizar uma prerrogativa alinhada à sua prática profissional, ampliando sua capacidade de moldar o alcance da abertura informacional segundo critérios próprios.

A combinação desses dispositivos produz um arranjo normativo que legitima a restrição de acesso em áreas sensíveis, particularmente aquelas ligadas às relações internacionais. Essa estrutura legal se articula com as condições históricas e organizacionais que tornam o campo da política externa um espaço resistente à plena efetivação da transparência como prática de Governo Aberto. A cultura institucional do Itamaraty, conforme detalhado pela literatura, é caracterizada por forte centralização burocrática e uma tradição de negociação discreta de interesses nacionais, fatores que favorecem uma postura cautelosa em relação à abertura de informações que pudessem afetar percepções de soberania ou vantagens estratégicas (Cheibub, 1985; Rodrigues, 2011; Milani & Pinheiro, 2013).

A própria dinâmica de participação reativa do MRE na formulação da LAI é indicativa de como a formulação da lei teve de ser negociada para acomodar os interesses institucionais. Enquanto alguns setores defendiam um regime mais amplo de transparência, outros, como o Itamaraty, atuaram para garantir que a lei contemplasse mecanismos para proteger interesses estratégicos ou sensíveis. Esse processo contribuiu para a morosidade na aprovação do texto final e para a manutenção de margens de discricionariedade nas especificações de sigilo que podem ser mobilizadas para restringir o acesso à informação no campo das relações internacionais (Rodrigues, 2020).

Assim, a tensão entre transparência e práticas de restrição de informações é sugerida no âmbito do MRE, onde as justificativas baseadas em segurança, negociações internacionais e proteção de interesses estratégicos são mais facilmente mobilizadas para sustentar negativas de acesso ou classificações restritivas. Essa ambivalência normativa constrói um quadro no qual o Governo Aberto, no contexto da política externa, relaciona-se a prerrogativas e interpretações que ampliam as possibilidades de opacidade.

Exemplo disso foi a recente publicação da Portaria MRE nº 631, de 5 de novembro de 2025, que estabelece procedimentos relativos ao tratamento e à divulgação de informações no órgão, mas tem sido objeto de críticas por potencialmente ampliar, via infralegal, as hipóteses de restrição previstas na LAI (MRE, 2025). Dentre os pontos mais sensíveis, está a criação da figura da informação sigilosa não classificada, que permitiria restringir o acesso a documentos independentemente de ato formal de classificação, em contraste com o estabelecido pela Lei nº 12.527/2011, que exige justificativa, definição de grau de sigilo e prazo de vigência.

A publicação desse documento foi acompanhada por reação significativa no plano político e institucional, indicando que a mudança não apenas altera procedimentos administrativos, mas também tensiona o arranjo jurídico da transparência no país. No âmbito do Congresso Nacional, foram apresentados o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1022/2025, na Câmara dos Deputados, e o PDL nº 1124/2025, no Senado Federal, ambos com o objetivo de sustar os efeitos da norma (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b). Em sentido convergente, manifestações da Asso-

ciação Nacional de História, da Associação Brasileira de Relações Internacionais e do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas observam que tais formulações podem permitir interpretações ampliadas na análise de pedidos e reforçar tendências de restrição ao acesso a acervos históricos do Itamaraty.

Diante disso, a análise dos dispositivos da LAI, bem como do papel desempenhado pelo Itamaraty em sua implementação, indica a existência de condições institucionais favoráveis à manutenção de espaços de discricionariedade para a imposição de sigilos. No entanto, a análise dos dados empíricos permite sugerir como o MRE tem lidado com a LAI desde sua implementação, a partir das demandas concretas de acesso à informação. Com esse objetivo, os procedimentos metodológicos para a coleta e análise dos dados dos pedidos de acesso à informação e da classificação de documentos serão apresentados na próxima seção.

4. Procedimentos metodológicos

A metodologia combina uma abordagem qualitativa, quantitativa e descritiva, com uma análise dos dispositivos legais e das práticas administrativas do direito de acesso à informação e do sigilo na política externa brasileira. Foram extraídos dados disponíveis nos portais da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI),² do MRE³ e da Controladoria-Geral da União (CGU, n.d.).⁴ A integração de dados sobre classificação de informações, transparência passiva e ativa do Itamaraty permite observar características da atuação do órgão em relação à transparência e ao Governo Aberto.

Para as informações classificadas nos níveis reservado, secreto e ultrassecreto, foram utilizados dados dos relatórios da CMRI (2024), que reúnem informações sobre o volume de classificações por cada órgão da administração pública. Adicionalmente, foi analisado o rol de informações classificadas do MRE, disponibilizado no portal oficial do Órgão (MRE, 2024). Essa base possibilita identificar os fundamentos legais invocados para a imposição do sigilo e a distribuição de classificações ao longo do tempo.

Os dados sobre pedidos de acesso à informação ao MRE, entre 2012 e 2024, foram extraídos do

2. Disponíveis para acesso no portal: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri/paineis-e-relatorios/paineis-e-relatorios>.

3. Disponíveis para acesso no portal: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>.

4. As informações sobre os TCIs são disponibilizadas no portal (MRE, 2024): <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-classificadas/rol-de-informacoes-reservadas-classificadas>.

Painel LAI, da CGU, e abrangem informações sobre o volume de solicitações, os tipos de resposta, os prazos e a incidência de recursos. Foram considerados dados relativos ao tempo médio de resposta, à posição do órgão em rankings comparativos, ao uso de prorrogações de prazo e à frequência de processos recursais. A terceira dimensão empírica concentra-se nos indicadores de transparência passiva do MRE, extraídos do Painel LAI.

5. Governo aberto em tensão: notas empíricas sobre a LAI no Itamaraty

Os dados da classificação de documentos no âmbito da administração pública federal constituem um ponto de partida para compreender os possíveis limites da transparência na política externa brasileira. Essas informações permitem observar como o sigilo é distribuído entre os órgãos do Estado. Também indicam em que medida ele se concentra em setores com maior volume de documentos classificados, refletindo tanto suas atribuições institucionais quanto suas necessidades organizacionais específicas.

Os relatórios disponibilizados pela CMRI permitem acompanhar o volume acumulado de Termos de Classificação de Informações (TCIs) desde a entrada em vigor da LAI. No entanto, no relatório do ano de 2024 não foram divulgados os dados desagregados por órgão, impossibilitando a atualização da série histórica para esse período. Ainda assim, os dados até 2023 revelam um padrão altamente assimétrico na distribuição das classificações.

No período analisado, o MRE apresenta um volume de documentos classificados significativamente superior ao de outros órgãos tradicionalmente associados ao sigilo. Em 2016, o MRE acumulava 9.559 classificações, enquanto a Aeronáutica registrava 244, a Marinha 752, o Exército 1.055, o Ministério da Defesa (MD) 784 e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) 215. Essa diferença se aprofunda nos anos seguintes, resultando no quantitativo de 2023, quando o Itamaraty acumulou 23.211 classificações, enquanto a soma das classificações da Aeronáutica (462), Marinha (784), Exército (1.076), MD (822) e GSI (249) totalizava pouco mais de 3.300 documentos, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 • TERMOS DE CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES (2012 – 2023)

ÓRGÃO	TCI,S ACUMULADOS DE 2012 ATÉ 2023
Ministério das Relações Exteriores	23.211
Comando do Exército	1.076
Ministério da Defesa	822
Comando da Marinha	784
Comando da Aeronáutica	462
Gabinete de Segurança Institucional	249

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios da CMRI (2024)

Tal disparidade nas classificações desafia a associação automática entre sigilo e setores estritamente militares ou de inteligência, indicando que a política externa brasileira opera sob um regime de reserva informacional intenso. A centralidade do Itamaraty no sistema de classificação sugere que o sigilo pode constituir um elemento relevante da prática diplomática, reforçando a hipótese de que, no campo da diplomacia, os limites da transparência são mais amplos do que em outros domínios da administração pública federal.

O volume acumulado de TCI's permite dimensionar o ritmo e a intensidade com que o sigilo é

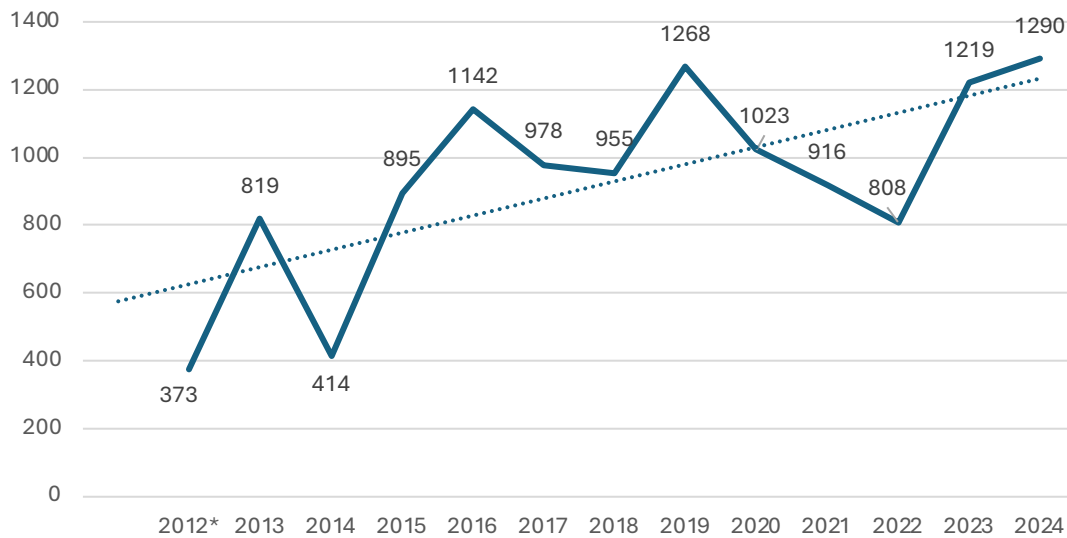
produzido no MRE. Desde a entrada em vigor da LAI até e o dia 31 de dezembro de 2023, observa-se que o Itamaraty acumulou 23.211 TCI's nos níveis secreto e ultrassecreto (CMRI, 2024). Quando consideradas as classificações no nível reservado, cujo total acumulado entre 2012 e 2024⁵ alcança 160.247 registros, o ritmo médio diário de classificações é de 34,7 documentos (CGU, n.d.). Esse dado sugere que o sigilo pode não se limitar apenas a situações excepcionais, associadas a informações altamente sensíveis, podendo também se manifestar como prática administrativa recorrente na instituição.

5. Embora os dados da CMRI estejam disponíveis apenas até 2023, é possível identificar o total de sigilos (reservado, secreto e ultrassecreto) por meio do rol de informações classificadas no site do MRE.

Já a análise dos pedidos de acesso à informação via transparência passiva ao MRE revela que o órgão ocupa posição de destaque entre as instituições mais demandadas do Poder Executivo Federal. No período entre 2012 e 2024, observa-se uma tendência de crescimento no volume de solicitações,

indicando uma aplicação progressiva do interesse público pela atuação internacional do Brasil. Esse crescimento, embora não ocorra de forma linear, apresenta oscilações associadas a contextos políticos; alguns marcos são relevantes, como pode ser observado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 • TOTAL DE PEDIDOS RECEBIDOS PELO MRE (2012 - 2024)



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

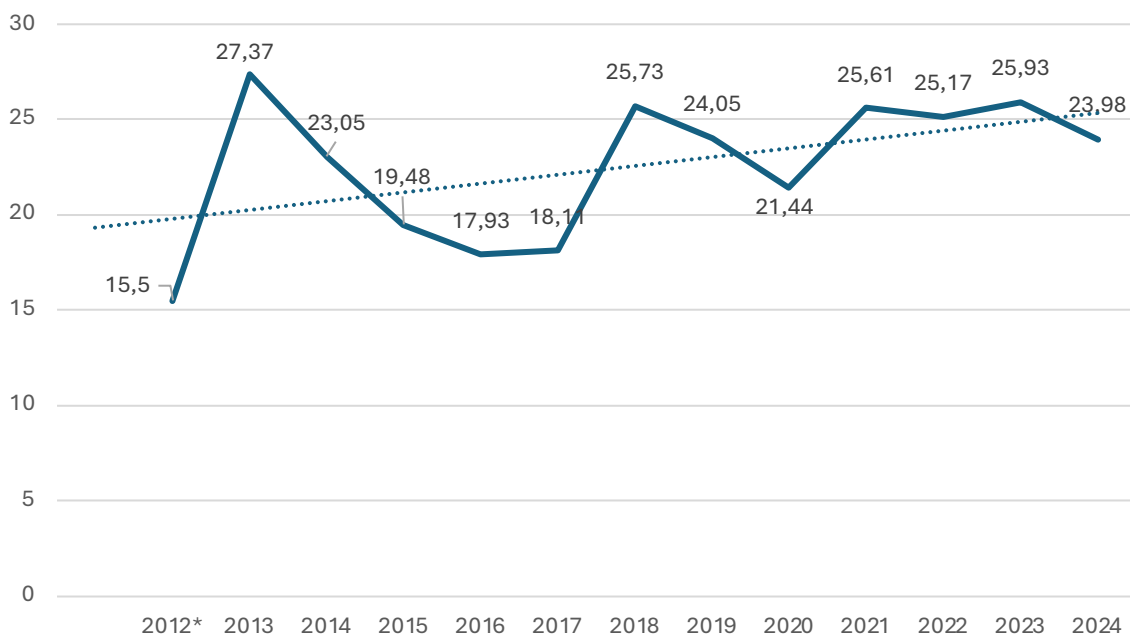
A superação da marca de mil pedidos anuais em 2016 representa um ponto de inflexão, sinalizando a consolidação da LAI como instrumento de controle social sobre a política externa. Após uma redução pontual nos dois anos seguintes, o volume de solicitações voltou a crescer, atingindo, em 2019, um patamar de 1.268 pedidos. Esse recorde foi superado em 2024, quando o número de solicitações alcançou 1.290, o maior da série histórica.

Ao considerar a posição relativa do MRE no conjunto de órgãos avaliados pelo Painel LAI, que reúne dados de 321 instituições da administração pública federal, observa-se que o Itamaraty se mantém de forma consistente entre os órgãos mais demandados. Chama a atenção a estabilidade dessa posição ao longo do tempo, o que sugere a existência de um padrão de elevada demanda. Independentemente de mudanças de governo ou de variações conjunturais, o MRE permanece como um dos principais alvos das solicitações de acesso à informação no Brasil.⁶ Nesse período, destacam-se demandas por assuntos como: Cooperação Internacional (25,57%), Relações

Diplomáticas (21,8%) e Serviços Públicos (14,95%).

Além disso, os dados indicam dificuldades do Itamaraty no cumprimento dos prazos estabelecidos pela LAI. Conforme a legislação, os órgãos públicos dispõem de até vinte dias para responder aos pedidos, podendo prorrogar esse prazo por mais dez dias mediante justificativa. O MRE fez uso da prorrogação em mais de trinta por cento dos casos. O tempo médio de resposta do órgão apenas esteve abaixo do regulamentado, nos anos de 2012, 2015, 2016 e 2017. A demora nas respostas e o uso de prorrogações podem indicar a existência de obstáculos à implementação plena da LAI, e podem estar relacionados à cultura organizacional resistente à abertura, como descrito por Faria (2012) e Cheibub (1985), embora também possam refletir limitações operacionais ou esforços administrativos para qualificar as respostas diante da complexidade das demandas. O Gráfico 2 apresenta o tempo médio de resposta do Itamaraty aos pedidos de informação entre 2012 e 2024.

6. Ao longo do período analisado, entre os 321 órgãos do Painel LAI, o MRE variou entre a 40ª e a 22ª posição, figurando entre os mais demandados da administração pública federal.

GRÁFICO 2 • TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA DO MRE

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

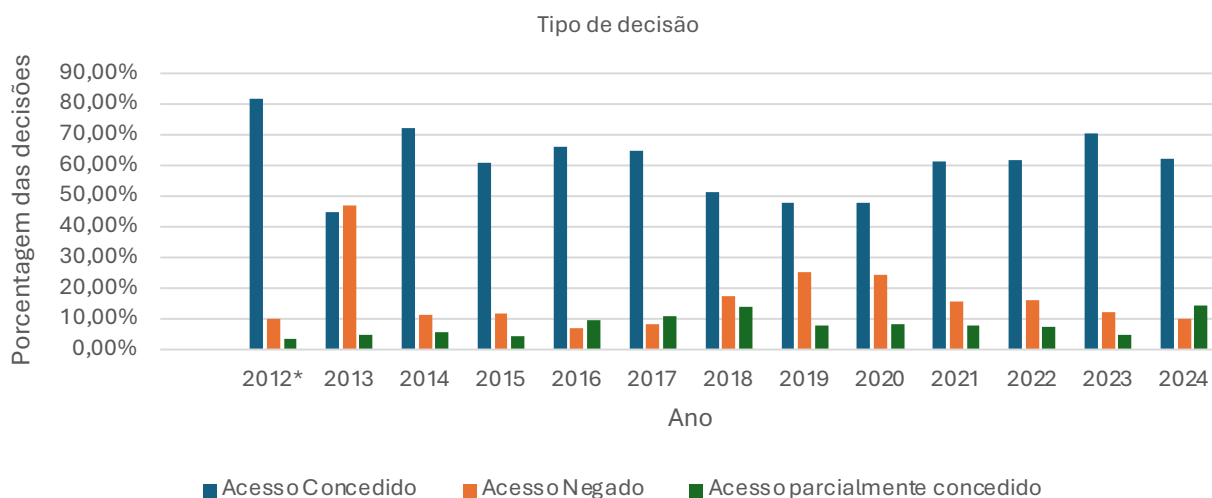
Para contextualização comparativa, os dados indicam que o tempo médio de resposta do MRE foi de 22,9 dias, superior ao de outros órgãos federais com elevado volume de demandas. Entre os três mais demandados, o Ministério da Fazenda apresentou média de 12,3 dias; o Instituto Nacional do Seguro Social, 4,4 dias; e o Ministério da Saúde, 20,3 dias. Entre órgãos que lidam com informações sensíveis, o Comando do Exército registrou 16,5 dias, enquanto o MD apresentou 13,1 dias, apesar de um volume de solicitações inferior ao do MRE. Por fim, a CGU, também entre os mais demandados, apresentou média de 15,1 dias.⁷

Com relação aos tipos de decisão adotados, dentre as categorias previstas (concedido, negado,

parcialmente concedido, informação inexistente ou pedido fora do escopo da lei), esta análise concentra-se nas três primeiras, por serem as que diretamente refletem o grau de abertura do órgão. A maior parte das solicitações resultou em acesso plenamente concedido, o que indica que o MRE cumpre formalmente a LAI em parcela significativa dos casos.⁸ No entanto, uma análise longitudinal revela mudanças importantes nesse padrão. A partir de 2017, observa-se uma queda na taxa de concessão, com o percentual recuando para pouco mais de 50%. Em 2019 e 2020, os percentuais de acesso plenamente concedido ficaram abaixo de 48%, os menores de toda a série histórica, conforme pode ser observado no Gráfico 3.

7. Ademais, entre os 321 órgãos do Painel LAI, o MRE variou entre a 146ª e a 308ª posição em tempo médio de resposta, indicando desempenho inferior aos demais órgãos.

8. No período analisado, 59,56% das solicitações tiveram acesso concedido, sendo 9,24% com recurso administrativo. As negativas corresponderam a 16,68%, enquanto os pedidos parcialmente atendidos representaram 8,50%.

GRÁFICO 3 • PORCENTAGEM DE ACESSOS CONCEDIDOS, NEGADOS E PARCIALMENTE CONCEDIDOS

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

O volume de recursos administrativos interpostos contra as respostas do MRE constitui outro indicador relevante da qualidade da transparência. Comparativamente, o MRE figura entre os órgãos mais recursados da administração pública federal. Ainda que, em alguns anos, tenha ocupado posições intermediárias no ranking, em períodos de maior contestação o MRE alcançou colocações de destaque, chegando ao terceiro lugar geral em número de recursos. A recorrência de recursos sugere que os pedidos direcionados ao Itamaraty frequentemente resultam em respostas consideradas incompletas, insuficientes ou restritivas.

Diferentemente da transparência passiva, que depende da iniciativa do cidadão, a transparência ativa expressa o grau de internalização da abertura informacional como prática institucional. Ela constitui um dos elementos centrais da LAI e da agenda de Governo Aberto ao estabelecer o dever do Estado de divulgar, de forma proativa, informações de interesse público independentemente de solicitação prévia. A avaliação do desempenho do Itamaraty nesse aspecto oferece um indicador sobre o compromisso do órgão com a publicidade e com a redução da opacidade.

Dados do Painel LAI, atualizados até janeiro de 2026, revelam um desempenho modesto do MRE no que se refere ao cumprimento das obrigações de transparência ativa. Em um universo de 315 órgãos avaliados, o MRE ocupa a 309ª posição no ranking de cumprimento, figurando entre as instituições

com pior desempenho relativo nesse indicador. Dos 49 itens de transparência ativa avaliados pelo Painel LAI, o Itamaraty cumpre integralmente 23 deles, o que corresponde a aproximadamente 46,94% do total. Outros 25 itens, cerca de 51,02%, são classificados como cumpridos parcialmente, o restante permanece como não cumprido. A posição relativa do MRE no ranking geral indica que, em termos comparativos, o desempenho do órgão é inferior ao da ampla maioria das instituições avaliadas.⁹

Nesse aspecto, observa-se maior conformidade em áreas relacionadas a informações institucionais básicas, como estrutura organizacional, competências formais e divulgação de dados gerais sobre despesas e receitas. Itens associados a informações mais sensíveis ou estratégicas, como relatórios, registros detalhados de contratos, dados sobre serviços de informação ao cidadão e aspectos tecnológicos dos portais, apresentam maior incidência de cumprimento parcial. A presença de itens não cumpridos também é relevante, especialmente por se tratar da dimensão de dados abertos.

Embora o MRE possua formalmente um Plano de Dados Abertos (PDA), a avaliação do Painel LAI considera que a entidade não divulga informações concretas sobre a implementação da política de dados abertos. A análise do conjunto disponibilizado no portal de dados do Governo Federal revela um escopo reduzido e concentrado de bases. Atualmente, o MRE disponibiliza apenas dez conjuntos de dados abertos, majoritariamente associados a áreas admi-

9. Para comparação, o Comando do Exército (100%), a Marinha (95,92%), a Força Aérea (95,83%), o Gabinete de Segurança Institucional (91,84%) e o Ministério da Defesa (89,8%) apresentam altos níveis de cumprimento.

nistrativas, como atos internacionais registrados, acordos de cooperação do Instituto Rio Branco, estatísticas consulares, demonstrativos de diárias e missões, inventários patrimoniais e quantitativos de pessoal e documentos. Além de numericamente limitado, esse conjunto apresenta baixa diversidade temática, sendo composto, em grande parte, por dados agregados, descritivos ou de caráter histórico.

Em um contexto no qual a transparência ativa é concebida como dever permanente do Estado, a não divulgação de informações obrigatórias sinaliza falhas institucionais à internalização da LAI como prática administrativa consolidada. Esses limites ganham maior relevância quando considerados em conjunto com os dados apresentados anteriormente, que evidenciam o elevado volume de documentos classificados, o recorrente uso de prorrogações de prazo e os altos índices de recursos administrativos. Tal fato reforça o diagnóstico central da pesquisa de que, na política externa brasileira, os avanços normativos da LAI coexistem com fatores institucionais que restringem o alcance do Governo Aberto.

6. Considerações finais

Este artigo refletiu sobre as dinâmicas institucionais da LAI como prática de Governo Aberto na política externa brasileira, tomando o MRE como estudo de caso. A partir da combinação entre análise normativa, dados sobre classificação de documentos, pedidos de acesso à informação e indicadores de transparência ativa, buscou-se demonstrar que, embora a LAI tenha ampliado os mecanismos de abertura informacional, sua efetividade no campo da política exterior permanece, em parte, influenciada por arranjos institucionais, prerrogativas legais e uma cultura organizacional orientada ao sigilo.

Os dados apresentados evidenciam a centralidade do Itamaraty no regime de restrição informacional do Estado brasileiro. O volume de documentos classificados indica que o sigilo não opera

como exceção episódica, mas como prática frequente. A média diária de classificações ao longo de mais de uma década reforça a interpretação de que a política externa se estrutura sob uma lógica de controle informacional, mesmo após a promulgação de um marco legal que estabelece a publicidade como regra.

Na transparência passiva, os resultados revelam uma tensão entre a elevada demanda por informações e os limites da responsividade do órgão. O MRE figura entre os órgãos mais demandados pela LAI, ao mesmo tempo em que apresenta padrões de uso de prorrogações e elevada incidência de recursos. Esses elementos sugerem que a abertura informacional no Itamaraty continua sendo um tema sensível desde o processo de formulação da LAI.

A análise da transparência ativa complementa esse diagnóstico ao evidenciar um desempenho comparativamente baixo do Itamaraty no cumprimento das obrigações de divulgação proativa. Embora o órgão atenda formalmente parte dos itens avaliados, sua posição relativa e a limitação na implementação da política de dados abertos indicam dificuldades para internalizar a transparência enquanto um valor organizacional. A existência de um Plano de Dados Abertos, dissociada de um conjunto robusto de bases, reforça a leitura de uma abertura parcial e predominantemente procedimental.

Em conjunto, as evidências sugerem que o Governo Aberto, especificamente na política externa brasileira, avança de forma incremental e tensionada pela dinâmica do sigilo. A LAI ampliou os canais de acesso e participação social, mas não tem sido suficiente para reconfigurar práticas institucionais consolidadas. Compreender esses limites é fundamental para o aprimoramento das políticas de transparência em áreas sensíveis do Estado e para o fortalecimento de mecanismos de *accountability* democrática de primeira ou segunda ordem.

7. Referências

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e *accountability*. In P. R. Arvate & C. Biderman (Eds.), *Economia do setor público no Brasil*. Elsevier.
- Aftergood, S. (2009). Reducing government secrecy: Finding what works. *Yale Law & Policy Review*, 27(2), 399–416. <https://www.jstor.org/stable/40239716>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bobbio, N. (1989). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (M. A. Nogueira, Trad.; 4ª ed.). Paz e Terra.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*. 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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Brasil. Câmara dos Deputados. (2025a). *Projeto de Decreto Legislativo nº 1022/2025*. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2589312>
- Brasil. Senado Federal. (2025b). *Projeto de Decreto Legislativo nº 1124/2025*. <https://www.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/171884>
- Breláz, G., Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M., & Rodrigues, D. C. (2025). Governo aberto: Caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e *accountability*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92960. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960>
- Calderon, M. P. (2013). A evolução do direito de acesso à informação até a culminância da Lei nº 12.527/2011. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 4(2). https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/7801/1/RBCP_N2_P25-47.pdf
- Carnegie, A. (2021). Secrecy in international relations and foreign policy. *Annual Review of Political Science*, 24, 213–233. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102430>
- Cavalcante, P., Lotta, G. S., & Oliveira, V. E. (2018). Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In R. Pires, G. S. Lotta, & V. E. Oliveira (Eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 59–84). Ipea/Enap. <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e406f80d-cd76-4c42-b8f8-989b1ade04fa/content>
- Cheibub, Z. B. (1985). Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 28(1), 113–131.
- Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). (2024). *Relatório de atividades CMRI 2023*. Casa Civil da Presidência da República. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colégiados/comissao-mista-de-reavaliacao-de-informacoes-cmri/arquivos/relatorio-cmri-2023.pdf>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (n.d.). *Painel de Indicadores de Transparência – LAI*. Acessado em 23 de agosto de 2025. <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>
- Cunha Filho, M. C. (2019). *A construção da transparência pública no Brasil: Análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003–2019)* (Tese de doutorado, Universidade de Brasília). <http://repositorio.unb.br/handle/10482/35673>
- Cunha Filho, M. C., & Antunes, L. F. T. (2021). Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos EBAPE.BR*, 19, 138–151. <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/83129/78985>
- Epps, D. (2008). Mechanisms of secrecy. *Harvard Law Review*, 121(6), 1556–1577. https://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2008/03/mechanisms_of_secrecy.pdf
- Farias, R. S., & Leite, F. S. (2023). Uma “documentação valiosa desordenadamente arquivada”: A mudança do Ministério das Relações Exteriores para Brasília e seu arquivo permanente. *Acervo*, 38(3), 1–29. <https://doi.org/10.64729/an.acervo.v36i3.1941>
- Fenster, M. (2017). *Blackout: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, 84, 65–94. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and *accountability*. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Milani, C. R. S., & Pinheiro, P. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11–41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>
- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2024). *Rol de informações reservadas/classificadas*. <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/informacoes-classificadas/rol-de-informacoes-reservadas-classificadas>

- Ministério das Relações Exteriores (MRE). (2025). *Portaria MRE nº 631, de 5 de novembro de 2025*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mre-n-631-de-5-de-novembro-de-2025-667438751>
- Nunes, E. D. O. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Garamond.
- Open Government Partnership (OGP). (2011). *Open government declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). *Open government: The global context and the way forward*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>
- Penna Filho, P. (1999). A pesquisa histórica no Itamaraty. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 117–144. <https://doi.org/10.1590/S0034-73291999000200007>
- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343–1368. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>
- Rodrigues, K. F. (2020). A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: Trajetória e coalizões. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 29–47. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180369>
- Rodrigues, K. F. (2024). O sigilo nas Forças Armadas brasileiras: normas e procedimentos para classificar informações com base na segurança do Estado e da sociedade. *Revista Direito GV*, 20, e2415. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202415>
- Sanchez, M. R., Silva, E. C. G. da, Cardoso, E. L., & Spécie, P. (2006). Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967–1988). *Revista de Sociologia e Política*, 27, 125–143. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>
- Stiglitz, J. E. (2003). On liberty, the right to know, and public discourse: The role of transparency in public life. In M. J. Gibney (Ed.), *Globalizing rights: The Oxford Amnesty Lectures 1999* (pp. 115–156). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192803054.003.0008>
- Thompson, D. F. (1999). Democratic secrecy. *Political Science Quarterly*, 114(2), 181–193. <https://doi.org/10.2307/2657736>
- Wolfers, A. (1962). *Discord and collaboration: Essays on international politics*. Johns Hopkins Press.



José Antonio Fogolari

josefogolari@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3452-071X>

<http://lattes.cnpq.br/2325435166166459>

Universidade Federal de Santa Catarina

Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e graduando em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC-ESAG).

The turning point of transparency: trade-secrecy claims and the restriction of RAIS database¹

O ponto de inflexão da transparência: alegações de segredo comercial e a restrição da base de dados da RAIS

El punto de inflexión de la transparencia: alegaciones de secreto comercial y la restricción de la base de datos RAIS

José Antonio Gouvêa Galhardo

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.996>

Abstract: Open government data policies seek to promote transparency, innovation, and public accountability, yet their implementation increasingly collides with expanding claims of trade secrecy. Although the literature identifies multiple barriers to data openness, little is known about how trade-secrecy arguments emerge in administrative practice to restrict access to datasets that were previously public, and how early challenges to such arguments expose inconsistencies in their application. This study examines the interpretative shift through which the Brazilian Ministry of Labor and Employment (MTE) began denying access to the historically open Annual Social Information Report (RAIS) database on the grounds of trade secrecy. Adopting a critical hermeneutic approach and an iterative analysis of six Access to Information Requests (AIR) submitted between 2023 and 2025, the article investigates the justifications advanced throughout the successive administrative appeal levels. The findings show that the trade-secrecy rationale was introduced without technical substantiation, foreseeable harm assessment, or consultation with specialized agencies, and that the first challenges to this shift revealed significant internal inconsistencies. These results highlight how secrecy claims reshape transparency practices and raise broader concerns for the stability and credibility of Brazil's open data policy.

Keywords: trade secrecy, open government, privacy, access to information requests, critical hermeneutics

Resumo: As políticas de dados governamentais abertos buscam promover transparência, inovação e *accountability* pública, mas sua implementação tem colidido cada vez mais com alegações de segredo comercial. Embora a literatura identifique múltiplas barreiras à abertura de dados, pouco se sabe sobre como argumentos de segredo comercial emergem na prática administrativa para restringir o acesso a bases anteriormente públicas, e como os primeiros questionamentos a esses argumentos revelam inconsistências em sua aplicação. Este estudo examina a mudança interpretativa pela qual o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) passou a negar acesso à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), historicamente aberta, sob a justificativa de segredo comercial. Adotando uma abordagem hermenêutica crítica e uma análise iterativa

1. Artigo submetido em 02/02/2026 e aceito em 06/05/2026.

de seis Pedidos de Acesso à Informação apresentados entre 2023 e 2025, o artigo investiga as justificativas apresentadas ao longo das sucessivas instâncias recursais administrativas. Os resultados mostram que a fundamentação baseada em segredo comercial foi introduzida sem demonstração técnica, sem avaliação de dano previsível e sem consulta a órgãos especializados, e que os primeiros questionamentos a essa mudança revelaram inconsistências internas significativas. Esses achados evidenciam como alegações de sigilo remodelam práticas de transparência e levantam preocupações mais amplas sobre a estabilidade e a credibilidade da política de dados abertos no Brasil.

Palavras-chave: segredo comercial, governo aberto, privacidade, pedidos de acesso à informação, hermenêutica crítica

Resumen: Las políticas de datos gubernamentales abiertos buscan promover la transparencia, la innovación y la rendición de cuentas públicas; pero su implementación choca cada vez más con crecientes reivindicaciones de secreto comercial. Aunque la literatura identifica múltiples barreras a la apertura de datos, se sabe poco sobre cómo surgen los argumentos de secreto comercial en la práctica administrativa para restringir el acceso a bases de datos que antes eran públicas, y cómo los primeros cuestionamientos a dichos argumentos revelan inconsistencias en su aplicación. Este estudio examina el cambio interpretativo mediante el cual el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) de Brasil comenzó a negar el acceso a la base de datos de la Relación Anual de Información Social (RAIS), históricamente abierta bajo la justificación de secreto comercial. Adoptando un enfoque hermenéutico crítico y un análisis iterativo de seis Solicitudes de Acceso a la Información presentadas entre 2023 y 2025, el artículo investiga las justificaciones formuladas a lo largo de los sucesivos niveles de apelación administrativa. Los resultados muestran que la fundamentación basada en secreto comercial fue introducida sin sustento técnico, sin evaluación de daño previsible y sin consulta a organismos especializados, y que los primeros cuestionamientos a este cambio revelaron importantes inconsistencias internas. Estos resultados ponen de relieve cómo las alegaciones de secreto remodelan las prácticas de transparencia y generan preocupaciones más amplias sobre la estabilidad y la credibilidad de la política de datos abiertos en Brasil.

Palabras clave: secreto comercial, gobierno abierto, privacidad, solicitudes de acceso a la información, hermenéutica crítica

1. Introduction

Open Government Data (OGD) policies have become one of the principal instruments for promoting transparency, innovation, and social accountability in the public sector. Nevertheless, their implementation has increasingly coexisted with rising tensions between the principle of openness and expanding regimes of confidentiality—particularly those grounded in privacy and trade-secrecy protections. In a context of accelerated digitalization and accumulation of large volumes of government-held data, these tensions have become more salient, directly affecting legal certainty and the effectiveness of transparency policies.

The literature documents that governments face substantial organizational, technical, legal, and cultural barriers to implementing OGD policies. Structural limitations, fragmented information systems, and resource constraints coexist with concerns about privacy, risks of re-identification, legal uncertainty (e.g. Feeney et al., 2025; Kempeneer

et al., 2023; Mabillard et al., 2024; Rudmark et al., 2024; Tejedo-Romero & Araujo, 2025; van Loenen et al., 2016; Zuiderwijk et al., 2012). Scholars also highlight the strategic invocation of trade secrecy claims to restrict access to public information, as well as the tendency of public bodies to adopt expansive interpretations of legal exceptions, thereby reinforcing a culture of opacity and institutional self-protection (Kempeneer et al., 2023; Mabillard et al., 2024; Possamai & Souza, 2020).

Despite these contributions, significant gaps remain. First, little is known about how legal frameworks themselves generate uncertainty and lead public agencies to withhold information out of precaution or fear of liability (Kempeneer et al., 2023). Second, the literature has not examined how the authorities responsible for overseeing data collected from companies apply the foreseeable harm requirement, introduced in the U.S. by the 2016 FOIA Improvement Act and increasingly relevant to debates on trade secrecy (Varadarajan, 2021). Finally, empirical analysis of the internal coherence of govern-

mental decisions—and the practical effects of such restrictive interpretations on researchers, citizens, and firms—remain scarce.

This article is the first output of a broader research project examining how trade-secrecy justifications have been mobilized within Brazil's access-to-information regime. In this initial contribution, we address the following research questions: How does the argument of trade secrecy emerge in Brazilian administrative practice as a basis for restricting access to a previously open database, and in what ways do the first challenges to this shift reveal inconsistencies in that interpretation? The core objective is to analyze emergence of this interpretative shift and its internal inconsistencies, using as a case study (Yin, 2018) the Ministry of Labor and Employment (MTE) change in interpretation regarding the disclosure of the Annual Social Information Report (RAIS) database.

The study adopts a critical hermeneutic approach and draws on Access to Information Requests (AIR) submitted by the author between 2023 and 2025. The analysis considers the historical context of the relevant legislation, the trajectory of Brazil's open data policy, and the interactions among public bodies across the four administrative appeal levels established by the Brazilian Access to Information Law (LAI). The findings presented here are partial: they focus on the turning point of transparency at which the trade-secrecy argument was first invoked to restrict access to the RAIS database, and on a second set of requests in which the rationale for this restriction began to reveal internal inconsistencies.

The article contributes original empirical evidence on the practical application of trade secrecy justifications within Brazil's access to information regime and advances a still underexplored debate in the country: the expansive use of trade secrecy as a barrier to public transparency.

The remainder of this paper is structured as follows. The next section presents the literature on privacy and trade-secrecy concerns in OGD and outlines the Brazilian legal framework. We then describe the methodological approach, present the results, and discuss the main findings, concluding with a proposed research agenda.

2. Background

2.1. Open government data and privacy concern

Research consistently demonstrates that governments encounter significant organizational, tech-

nical, legal, and cultural barriers when implementing OGD policies. Despite high expectations, public agencies often lack dedicated institutional structures, strategic leadership commitment, automation, and interoperable systems. These limitations are compounded by chronic shortages of financial and human resources (Hossain et al., 2016; Mabillard et al., 2024; Rudmark et al., 2024; Tejedo-Romero & Araujo, 2025; Zuiderwijk et al., 2012). Internal constraints are further exacerbated by misalignments between Access to Information Laws (ATI), data reuse regulations, and competing legal regimes—such as privacy, data protection, and copyright—which generate uncertainty and hesitation regarding the release of high-value datasets (Kempeneer et al., 2023).

A fundamental tension exists between openness objectives and the protection of legitimate rights. ATI frameworks emphasize the citizen's right to information, whereas data protection legislation focuses on mitigating risks associated with the disclosure of sensitive information (Kempeneer et al., 2023). Privacy legislation—most notably the European General Data Protection Regulation (GDPR)—is frequently cited as one of the most significant barriers to OGD (Kulk & van Lan Loenen, 2012; Zuiderwijk et al., 2012). While privacy law requires personal data to be collected for specific and legitimate purposes, open data policies are designed to enable unrestricted reuse. Consequently, once data are classified as personal—including cases in which re-identification is deemed possible—their disclosure as open data becomes unlawful, as governments cannot control subsequent uses (Kulk & van Loenen, 2012; van Loenen et al., 2016).

Advances in artificial intelligence have intensified these concerns. Scholars warn that anonymized datasets can be cross-referenced with other publicly available information, enabling re-identification and creating ethical and legal dilemmas for data controllers (Feeney et al., 2025; Hossain et al., 2016; Rudmark et al., 2024; van Loenen et al., 2016). Data considered non-identifiable today may become identifiable in the future due to new computational techniques or the emergence of additional third-party datasets (Kulk & van Loenen, 2012; van Loenen et al., 2016).

Fears that open data may be exploited by data brokers—such as for population profiling, discriminatory practices, or exposing individuals to “physical or subjective harms” (Borgesius et al., 2015, p. 2090)—further discourage disclosure. Once released openly, data can be replicated indefinitely, li-

miting the State's ability to guarantee rights such as access, correction, or erasure. As a result, public bodies often avoid releasing high-value datasets and instead publish only low-risk information, thereby undermining the innovation, accountability, and economic development potential envisioned by OGD policies (Hossain et al., 2016; Zuiderwijk et al., 2012).

2.2. Open government data and trade secrecy

Tensions similar to those observed in the privacy domain also arise in relation to trade secrecy. The disclosure of business data collected through regulatory, or oversight functions may harm competitive dynamics by granting rivals a “free advantage” (Mortent, 2023). Governments may also face reduced cooperation from firms, which may refuse to provide information, conceal it, or demand confidentiality guarantees (Mortent, 2023; Mylly, 2024). In addition, public agencies risk exposure to litigation for damages, and in some jurisdictions public officials may even face criminal liability for disclosing information protected under statutory exceptions to access (Mortent, 2023; Varadarajan, 2021).

At the same time, firms may strategically invoke trade secrecy claims to shield illegal, unethical, or unsafe practices from scrutiny (Mortent, 2023; Stewart & Sanders, 2019). This form of “informational insulation” (Katyal, 2019) enables companies to restrict access not to protect innovation, but to avoid accountability (Mortent, 2023; Mylly, 2024; Stewart & Sanders, 2019). Regulatory capture may further reinforce this dynamic, leading agencies to prioritize corporate secrecy over public interest considerations (Mortent, 2023). In the United States, judicial developments have expanded the scope of Free of Information Act (FOIA) Exemption 4, shifting from a requirement of “substantial competitive harm” to a more permissive standard based on customary confidentiality (Varadarajan, 2021). This expansion has enabled agencies to withhold a broader range of information, undermining oversight in technology-intensive sectors and complicating the disclosure reliable information (Mortent, 2023; Varadarajan, 2021). Excessive secrecy may conceal critical safety risks, as illustrated by the Boeing 737 MAX case, in which lack of transparency hindered the early detection of fatal defects (Mortent, 2023).

In response to these risks, scholars observe a gradual shift away from a “open data for all” paradigm toward alternative disclosure pathways. These

include licensing agreements prohibiting re-identification, controlled-access environments (“safe rooms”), and tiered-access models that differentiate between unrestricted, restricted, and confidential data (Borgesius et al., 2015; van Loenen et al., 2016).

Cultural and bureaucratic factors also hinder OGD implementation. Public agencies often fear that disclosure may expose administrative failures, generate litigation, or reduce their control over valuable informational resources (Feeney et al., 2025; Rudmark et al., 2024; Zuiderwijk et al., 2012)—what some authors describe as bureaucratic “survival weapons” (Hossain et al., 2016). These concerns contribute to a form of “tunnel vision,” in which civil servants focus excessively on legal compliance and risk avoidance, reinforcing a “culture of opacity” (Feeney et al., 2025; Kempeneer et al., 2023; Mabillard et al., 2024; Possamai & Souza, 2020; Zuiderwijk et al., 2012). Governments may also misuse legal exceptions to deny access (Mabillard et al., 2024). In Brazil, procedural barriers created by decrees and infra-legal norms, as well as claims of disproportionate administrative burden, frequently obstruct access (Possamai & Souza, 2020).

A growing research agenda addresses these tensions between trade secrecy and open data. Scholars highlight the need to examine how organizational culture and data-protection laws shape disclosure practices (Tejedo-Romero & Araujo, 2025), to monitor the persistence of procedural barriers such as claims of “additional work” while assessing whether proactive transparency reduces request burdens (Possamai & Souza, 2020). Another emerging priority concerns the impact of AI-driven de-anonymization on the willingness of public bodies to release sensitive datasets (Feeney et al., 2025).

This research builds on Kempeneer et al. (2023) concern on how legislation aimed at promoting transparency can, paradoxically, create uncertainty and prompt public agencies to withhold information out of unfounded fear of legal consequences. It therefore investigates whether the authorities responsible for overseeing data collected from companies—and, especially, the bodies that adjudicate freedom-of-information appeals—apply the foreseeable harm requirement, as introduced by the 2016 FOIA Improvement Act (Varadarajan, 2021).

2.3. Legal framework evolution in Brazil

Brazil's Access to Information Law (LAI)² establishes that publicity is the rule and secrecy the

2. Brazil (2011), Access to Information Law.

exception in public administration, restricting confidentiality to information essential to the security of society and the State. Although the justification of secrecy requires demonstrating actual harm, scholars note that the LAI does not explicitly codify a harm-assessment test, unlike U.S. FOIA (Ribeiro & Machado, 2019).

The Office of the Comptroller General (CGU), the federal body responsible for adjudicating third-instance appeals in AIR, has clarified that data-protection restrictions may be relaxed when justified by public interest, by the data subject's consent, or by specific legal authorization.³ Beyond these cases, the LAI recognizes confidentiality in legally defined situations such as banking, tax, communications, judicial, and industrial secrecy related to economic activities carried out by the State or by affiliated entities (art. 22).

Regulatory developments have expanded these boundaries. Decree n^o. 7,724/2012 excluded from the LAI's scope business information obtained through oversight or regulatory activities when disclosure could generate competitive advantages for third parties—an interpretation that goes beyond the statute, as it does not require fitting the information into a legally defined confidentiality category, as required by art. 22.

In the criminal sphere, the offense of violating secrets within public-administration systems requires that the protected information be defined by law.⁴ The Industrial Property Law⁵ governs unfair competition, protecting confidential business information with economic value and not easily accessible, as well as undisclosed test data submitted for regulatory approval, except when disclosure is necessary to protect the public. Sector-specific laws, such as pesticides and bio-inputs reinforce these requirements.⁶

The General Data Protection Law (LGPD),⁷ in force since 2021, introduced broader safeguards for personal and sensitive data, including racial origin, religious belief, political opinion, health, sexual life, and genetic and biometric data. Decree n^o. 10.046/2019 classified personal data into bio-

graphical, registration, biometric, and genetic attributes. Biometric and genetic data are sensitive; biographical attributes may or may not be. The LGPD also adopts an expansive notion of identifiability, recognizing that cross-referencing with other datasets—such as the National Registry of Legal Entities (CNPJ)—may enable identification.

Parallel to these protections, Brazil's Internet Bill of Rights⁸ mandates the open and structured dissemination of public data across all levels of government. The federal open data policy,⁹ later assigned to the CGU,¹⁰ requires that datasets be made open unless access is “expressly” prohibited. Registration databases such as the CNPJ are typically published on the Brazilian Open Data Portal (<https://dados.gov.br/home>) under the Creative Commons Attribution license, which preserves copyright while allowing commercial use and modifications, provided proper credit is given.

Taken together, these developments illustrate a complex legal environment in which transparency mandates coexist with expanding regimes of confidentiality and data protection. This framework, combined with the literature reviewed above, provides the conceptual foundation for the case study presented in the next section.

3. Method

This study adopts an empirical case study design (Yin, 2018) focused on the RAIS database, administered by the MTE. The primary purpose of RAIS is to enable oversight of labor activity in the country. Until 2022, RAIS data—containing the number of formal employees per CNPJ—were routinely disclosed through AIR. Beginning in 2023, however, the MTE—initially influenced by the LGPD—started denying access on the grounds of trade secrecy, marking a significant interpretative shift.

The analysis is grounded in critical hermeneutics, drawing on AIR submitted between 26 October 2023 and 8 September 2025. Hermeneutics seeks to understand the meaning of texts by situating them within their historical and institutional contexts,

3. Interpretive Statement n^o. 12/2023 (Enunciado n^o. 12/2023).

4. Brazil (1940), Brazilian Penal Code Brazil (1940), Brazilian Penal Code, art. 153 §1-A.

5. Brazil (1996), Industrial Property Law Brazil (1996), Industrial Property Law.

6. Brazil (2002), Law n^o. 10,603/2002, art. 3 I and II.

7. (Brazil (2018), General Data Protection Law, art. 5 II.

8. Brazil (2014), Brazilian Internet Bill of Rights, art. 24 V and VI.

9. Brazil (2016), Federal Executive Open Data Policy.

10. Brazil (2019) Decree n^o. 9,903, of July 8, 2019.

acknowledging that interpretation is shaped by the researcher’s prior knowledge and experiences (Gadamer, 1975; Myers, 2004). Critical hermeneutics, in particular, rejects both the positivist ideal of neutral interpretation and the postmodern claim that all interpretations are equally valid. Instead, it emphasizes a reflective, reason-guided evaluation of competing explanations.

This approach is especially appropriate given the author’s dual role as both researcher and petitioner. Because the iterative submission of AIRs forms part of the empirical material, the risk of confirmation bias is inherent. Rather than attempting to eliminate this influence—a goal incompatible with hermeneutic inquiry—the method requires making it explicit and subjecting it to critical scrutiny. The author’s prior expertise in transparency law and fami-

liarity with federal datasets function as “productive prejudices” in the hermeneutic sense: they shape interpretation but must be continuously examined to distinguish insights from distortions. The dialogical process between expectations, official responses, and evolving interpretations mitigates the risk of unexamined bias and strengthens the plausibility of the analysis.

Data collection followed an iterative process in which each response informed the formulation of subsequent requests, creating what (Schmidt, 2024) describes as a “live archive.” This article focuses on the first two analytical groups: (1) the initial rupture, when RAIS data ceased to be disclosed; and (2) the challenges to the application of trade secrecy to non-business entities. Table 1 lists the six requests submitted.

TABLE 1 • ACCESS TO INFORMATION REQUESTS OF THE MTE’S RAIS DATABASE, ORGANIZED BY RESEARCH OBJECTIVE GROUP.

GROUP	AIR	RECIPIENT	SUMMARY ^a	DATE
1	19955.077826/2023-19	MTE	RAIS database with CNPJ 2022	26/10/2023
1	19955.047120/2024-03	MTE	Disclosure of RAIS data previously released	20/11/2024
2	19955.009928/2024-84	MTE	RAIS CNPJ 64.725.872/0001-08	09/02/2024
2	19955.049567/2024-17	MTE	RAIS data for non-business entities	13/12/2024
2	19955.049672/2024-48	MTE	RAIS/eSocial employee-count database for notary offices	16/12/2024
2	19955.051378/2025-87	MTE	RAIS data for non-business entities from 2020 to 2024	08/09/2025

Note. MTE = Ministry of Labor and Employment; CGU = Office of the Comptroller General; AGU = Attorney General’s Office; MDHC = Ministry of Human Rights and Citizenship.

^aFull content and main attachments available for consultation at <https://buscalai.cgu.gov.br>

In the following section, we present the findings regarding the turning point of transparency.

4. Results

4.1. Breaking point of trade secrecy

The empirical analysis began with the first AIR, submitted on 26 October 2023, which sought access to the 2022 RAIS database, referencing a similar request granted the previous year (03005.130443/2022-96). In response, the MTE denied access based on a recommendation issued by its Legal Advisory Office, which raised concerns regarding potential re-identification of natural persons and the need for due diligence in handling establishment-level data. The Ministry further indicated that the matter was “under technical review to ensure that the sharing of establishment-level data poses no risk to trade secrecy and complies with applicable laws” (Response, 27/11/2023, AIR 19955.077826/2023-19).

The first administrative appeal contested the denial by noting the historical availability of RAIS datasets from previous years. The appeal was rejected, and the response emphasized the primacy of the Legal Advisory Office’s guidance in determining the boundaries of disclosure: “[...] as a technical unit, this coordination follows the legal guidelines formally provided regarding the disclosure and confidentiality of business establishment data.” (Appeal Response – First Instance, 04/12/2023, AIR 19955.077826/2023-19). This exchange illustrates the centrality of legal-interpretive authority within the administrative process and the deference accorded to advisory opinions in shaping technical decisions.

The second-instance appeal focused on the possibility of re-identification, noting that the request was limited to the number of employees per CNPJ and did not include salary information—an impor-

tant distinction from the precedent cited in the Legal Advisory Office's recommendation. The appeal was again denied, without introducing new arguments.

The matter was subsequently submitted to the CGU. The appeal highlighted that the Legal Advisory Office itself had acknowledged that the requests did not involve access to natural-person data and therefore did not fall under the LGPD scope. Nevertheless, the CGU upheld the denial based on Legal Opinion CGU n^o. 148/2024 (15/02/2024) (Legal Opinion CGU n^o. 148/2024). Notably, the opinion did not address the alleged risk of reidentification. Instead, it reframed the issue by asserting that disclosure could violate trade secrecy, on the grounds that the Ministry in obtains such information through supervisory functions over economic activity and that its release could confer competitive advantages on other economic agents. According to the opinion, disclosure "[...] may reveal the company's operational capacity to the market, suggest how the company is internally organized, weaken it in relation to its competitors, and negatively impact its business. (Legal Opinion n^o. 148/2024/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, 15/02/2024, AIR 19955.077826/2023-19).

This interpretation represents a significant expansion of the scope of industrial secrecy, arising from the State's direct engagement in economic activity, under Article 22 of the LAI. The opinion extends the notion of "linkage with the public administration" to include the State's supervisory activities over economic agents, thereby enabling reliance on Article 5, §2 of Decree n^o. 7,724/2012 to exclude from disclosure business-related information obtained through regulatory or supervisory functions. Moreover, the opinion effectively delegates to each administrative body the discretion to determine whether disclosure could generate competitive advantages, without requiring that such restrictions be grounded in a legally established confidentiality exception, as mandated by Article 22 of the LAI. The opinion also affirms the possibility of revising prior administrative understanding of confidentiality, without addressing the implications for data previously disclosed.

These interpretive developments were subsequently examined in the appeal to the Joint Commission for Reassessment of Information (CMRI), the final administrative instance. The appeal questioned the proportionality of the competitiveness-risk assessment and listed several potential public-interest uses of the data, including policy evaluation, social oversight, and new business development. It

also challenged the assumption that employee-headcount data could meaningfully reveal competitive strategies, noting that "the number of employees is only one variable among hundreds or thousands of parameters in a production plant," and that factors such as capital investment, technology, and outsourcing practices play a far more significant role in determining competitive positioning (Appeal – CMRI, 18/02/2024, AIR 19955.077826/2023-19).

The CMRI acknowledged the potential benefits of disclosure but concluded that these were outweighed by the potential risks to companies, thereby upholding the interpretation of trade secrecy as applicable to employee-headcount data. At the same time, the CMRI explicitly rejected the application of the LGPD to the case, clarifying that the law applies exclusively to data concerning natural persons and therefore could not justify the denial (CMRI Decision n^o. 334/2024/CMRI/CC/PR, 24/10/2024, AIR 19955.077826/2023-19).

Finally, the CMRI endorsed the CGU's interpretation that the Public Administration may revise its own acts *ex officio*. This understanding was reaffirmed in CMRI Decision no. 293/2025/CMRI/CC/PR, concerning AIR 19955.047120/2024-03, which sought "exactly the same RAIS data from 2018 to 2021 provided to another citizen in response to LAI request 03005130443202296." The request was denied based on Legal Opinion CGU n^o. 148/2024, despite the prior disclosure of the same data. The decision did not address the MTE's own acknowledgment that employee-headcount data is not listed by the Administrative Council for Economic Defense (CADE) among the categories of information considered competitively sensitive, such as costs, pricing, or market strategies (Response - First-Instance, 16/12/2024, AIR 19955.047120/2024-03). This omission constitutes the first external inconsistency identified in the evolving administrative interpretation

4.2. Uncovering an inconsistent argument

A second set of requests was prompted by the observation that the CNPJ registry encompasses a wide range of legal entities, many of which do not operate in competitive markets. This raised the question of whether the trade-secrecy rationale invoked by the MTE and subsequently endorsed by the CGU and CMRI could be coherently applied to employee-headcount data for non-business entities.

The first request in this group sought RAIS data, from 2013 to 2023, for a specific CNPJ (64.725.872/0001-08) belonging to the Instituto Luiz

Inácio Lula da Silva, a nonprofit association—although this characteristic was not explicitly mentioned in the request. The MTE denied access based on Legal Opinion CGU n.º. 148/2024, arguing that disclosure could confer a competitive advantage. On appeal, however, the CGU overturned the denial, concluding that the rationale did not apply to nonprofit entities: disclosure “[...] does not entail [...] harm or loss of competitive advantage to the entity, given that it is an association dedicated to the defense of social rights. (Legal Opinion n.º 633/2024/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, 04/06/2024, AIR 19955.009928/2024-84). This decision introduced an important distinction within the administrative interpretation: the applicability of trade secrecy would depend on the nature and purpose of the entity, rather than solely on the characteristics of the data requested.

Six months later, two additional requests were submitted almost simultaneously. One sought RAIS data for all notary offices (AIR 19955.049672/2024-48), while the other requested data for “all entities that do not engage in economic activity yet operate within a competitive business environment” (AIR 19955.049567/2024-17), explicitly designed to test the boundaries of the trade-secrecy argument.

In the case of notary offices, the MTE again denied access based on Legal Opinion CGU n.º. 148/2024. In the first-instance appeal, the requester argued that notary offices, as delegated public services, fall within the category of nonprofit entities for which the trade-secrecy rationale lacked legal grounding. The MTE subsequently released the database but excluded establishments with up to five employees, invoking a renewed concern with personal-data identifiability: “[...] establishments with up to 5 registered employees were disregarded, since this number of records could characterize the data as identifiable” (Appeal Response – First Instance, 20/01/2025, AIR 19955.049672/2024-48).

The second-instance appeal challenged both the plausibility of re-identification and the absence of any legal or technical basis for the five-employee threshold. The MTE upheld the denial, acknowledging that “the law does not expressly determine the level of disaggregation at which information may be considered identifiable,” and grounding its position in “technical and doctrinal interpretation.” The Ministry simultaneously conceded that no public databases exist that would enable cross-referencing capable of identifying individuals, yet maintained that identifiability remained possible “even

if there is no availability of open public databases” (Appeal Response – Second Instance, 31/01/2025, AIR 19955.049672/2024-48). This reasoning reveals a tension between the Ministry’s stated evidentiary basis and its asserted risk assessment.

The appeal to the CGU highlighted these inconsistencies, as well as the lack of justification for the five-employee threshold—an approach difficult to reconcile with the federal government’s open data policy. The CGU granted the request, but on different grounds: it held that notary offices employees are legally classified as public agents, and therefore trade-secrecy rationale did not apply. This reasoning suggests that, had the request concerned a different type of nonprofit entity, the arbitrary threshold might be maintained despite its lack of explicit justification.

A broader implication emerges from the CGU’s opinion: the MTE interprets the risk of re-identification as encompassing not only potential linkages with open government datasets, but also with any personal information available on the internet. The Ministry reiterated this understanding in subsequent submissions, citing potential linkages with institutional websites, social networks, professional registries, municipal transparency portals, and professional associations (Legal Opinion n.º. 513/2025/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, 11/02/2025, AIR 19955.049672/2024-48). This expansive conception of identifiability significantly broadens the scope of data considered sensitive and has direct implications for open-data governance.

The request concerning non-business entities (AIR 19955.049567/2024-17) explicitly referenced Legal Opinion n.º. 633/2024/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, which had supported disclosure in the Instituto Lula case. The dataset released by the MTE, however, was incomplete. A revised dataset submitted in response to the appeal contained inconsistencies when compared with the initial release. The MTE declined to consider the second-instance appeal, citing lack of clarity in the request—a position subsequently endorsed by the CGU (Legal Opinion n.º. 515/2025/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, 25/02/2025) and the CMRI (CMRI Decision n.º. 336/2025/CMRI/CC/PR, 09/05/2025, AIR 19955.049567/2024-17). This outcome suggests that procedural arguments may serve as a mechanism for limiting scrutiny of inconsistencies in data disclosure.

A similar pattern emerged in the request concerning notary offices. After the CGU overturned the denial, the dataset released by the MTE again contained inconsistencies. In this instance, rather than

waiting for review by the CGU or CMRI, a formal submission (19955.036188/2025-30, 06/09/2025) was filed contesting the accuracy of the data. Only after a subsequent complaint (19955.051387/2025-78, 09/08/2025) requesting an investigation into the responsibility of the public officials involved in producing and supervising a response that contained “incorrect, incomplete, or imprecise information”,¹¹ did the MTE acknowledge the inconsistency, attributing it to disruptions caused by the transition from RAIS to eSocial:

The reduction in the number of reporting notary offices in 2022 and 2023 does not represent a decrease in the number of notary offices, but rather the effect of the transition between RAIS and eSocial systems, which generated a break in the time series and differences in data coverage. (Response, 12/03/2025, Formal submission 19955.036188/2025-30).¹⁰

These episodes reveal a pattern of interpretive instability and operational inconsistency in the application of trade-secrecy and personal-data-protection rationales. They also highlight the challenges posed by shifting administrative interpretations for the reliability, continuity, and accountability of government-produced datasets. The next section examines these findings in light of the broader breakdown of transparency associated with the expanding use of trade-secrecy claims

5. Discussion

The findings of this study illustrate how personal-data protection concerns—heightened in Brazil by the enactment of the LGPD—have intensified public administration’s caution regarding the disclosure of datasets previously released through proactive transparency or in response to Access to Information Requests (AIR). As observed in other jurisdictions, uncertainty about whether information constitutes personal data or may enable re-identification has led agencies to adopt increasingly restrictive interpretations (Kulk & van Loenen, 2012; Mortent, 2023). In the RAIS case, this uncertainty was applied indiscriminately by technical units, without assessing whether the data in question were in fact personal. The expectation that the LGPD would fill the gaps left by the LAI and its regulatory decree (Possamai & Souza, 2020) did not materialize. Instead, the resulting framework diverges significantly from the contextual factors assessment proposed by

Borgesius et al. (2015), which requires evaluating the actual risk of harm in light of specific circumstances.

A central pattern emerging from the analysis is the reliance of technical units on legal opinions issued by internal legal advisory offices—typically staffed by AGU attorneys—and on precedents from higher administrative appeal bodies (CGU and CMRI). This mirrors the phenomenon described by Kempeneer et al. (2023), in which public officials rely on judicial or quasi-judicial interpretations as authoritative sources to navigate legal uncertainty. In practice, these opinions and precedents anchor restrictive decisions, even in cases involving non-business entities for which trade-secrecy concerns are conceptually inapplicable. The result is a form of interpretive path dependency that privileges caution over openness.

The initial invocation of personal data protection often operates as a gateway to broader trade-secrecy claims. Once raised, the argument reappears opportunistically to justify restrictions, often under the allegation of potential re-identification. This dynamic aligns with the category of abusive use of exceptions described by Mabillard et al. (2024), in which legal exceptions become tools for obstructing transparency rather than protecting legitimate interests. The risks invoked in the RAIS case were not technically demonstrated and relied on speculative data linkages—not only with open government datasets, but with any dataset available on the internet, including private, closed, or even unlawfully obtained sources. As van Loenen et al. (2016) warn, such an expansive conception of identifiability undermines the feasibility of OGD policies. It is unreasonable to expect technical staff in any public agency to know all existing data sources, even public and lawful ones, or to master all available data-matching technologies to conduct present and future risk assessments of re-identification.

This leads to a critical point: risk assessments concerning personal data protection or trade secrecy were conducted without a clear methodology that considers legislation, interpretive guidance, or consultation with specialized bodies such as the Brazilian National Data Protection Authority (ANPD) or CADE. Given that the foreseeable harm requirement—central to the U.S. FOIA Improvement Act of 2016 (Varadarajan, 2021)—demands a concrete demonstration of how disclosure would cause specific harm, the absence of such consultation is par-

11. The formal submission 19955.036188/2025-30 and the complaint 19955.051387/2025-78 will be available on the author’s ResearchGate profile, as these documents are not publicly accessible.

ticularly problematic. A proper foreseeable harm analysis would require, at minimum, (i) identifying the protected interest, (ii) demonstrating how disclosure would harm that interest, and (iii) showing that the harm is reasonably foreseeable rather than speculative. None of these steps were observed in the cases analyzed. Instead, agencies relied on generalized assertions of risk, without empirical evidence or sector-specific expertise.

The administration's asserted power to revise its interpretation when new facts allegedly render previously disclosed information confidential introduces an additional layer of uncertainty. This raises unresolved questions about the status of data already released, including potential State liability and the legal exposure of individuals who continue to use such data. In the cases examined, the MTE, CGU, and CMRI remained silent on these issues, effectively shifting the burden of uncertainty to the judiciary and to data users.

The partial results of the research presented in this paper indicate that appeal decisions in AIR cases—decisions that could overturn denials of access—tend to privilege business interests over the public interest, exploiting precisely the infralegal grey zone highlighted by Possamai and Souza (2020). This is exemplified by the application of Article 5, §2 of Decree No. 7.724/2012, interpreted expansively to justify withholding information even when the statutory for confidentiality under Article 22 of the LAI is not met. Such interpretations broaden the scope of secrecy beyond what the law prescribes, reinforcing a culture of opacity and institutional self-protection.

An additional issue, still underexplored in the literature, emerges from the cases analyzed. When compelled by higher-level appeal decisions, technical units complied with the disclosure orders, but often reluctantly and in ways that suggest an expectation that requesters would be unable to verify the completeness or accuracy of the information provided. This behavior resonates with (Hossain et al., 2016) notion of “survival weapons,” whereby agencies retain control over informational resources to preserve autonomy and avoid scrutiny. The provision of incomplete or inconsistent datasets, whether deliberate or not, poses significant risks to researchers, journalists, activists, and lawyers who rely on government data. In many cases, inaccuracies may stem from operational limitations rather than intentional obstruction, yet they nonetheless constitute a substantive barrier to transparency.

6. Conclusion

This article set out to answer the following research question: How does the argument of trade secrecy emerge in Brazilian administrative practice as a basis for restricting access to a previously open database, and in what ways do the first challenges to this shift reveal inconsistencies in that interpretation? The case of the RAIS database shows that trade secrecy was introduced as a new justification for restricting access to information that had historically been disclosed, and that the first administrative challenges exposed significant inconsistencies in the reasoning adopted across appeal levels. The analysis demonstrates how concerns initially framed as personal-data protection were gradually reframed as trade-secrecy risks, often without technical substantiation, methodological rigor, or consultation with specialized bodies such as the ANPD or CADE. This interpretative shift reflects broader patterns identified in the literature, including the abusive use of exceptions, the absence of foreseeable harm assessments, and the reinforcement of a culture of opacity within public administration.

The study's main contribution lies in providing empirical evidence of how trade-secrecy arguments are mobilized in practice, revealing the fragility of the administrative reasoning used to justify the restriction of previously open data. It also highlights the structural limitations of expecting technical units to conduct meaningful re-identification or competitive-harm assessments when their decisions are anchored in legal opinions and in precedents, which ultimately shape outcomes against the public interest in transparency and in favor of protecting trade secrecy and institutional self-protection.

A key limitation of this research stems from the chosen method. Critical hermeneutics acknowledges that the researcher's prior knowledge, experience, and values shape interpretation. The author's dual role as petitioner and analyst introduces a potential confirmation bias; however, the method explicitly requires making such preconceptions visible and subjecting them to continuous critical reflection. Additionally, given that the study examines a single federal body and a single dataset, its findings cannot be generalized in a statistical sense. Nonetheless, this does not limit the study's capacity for analytical generalization (Yin, 2018). It offers a revelatory case of an underexplored phenomenon and contributes to a broader longitudinal research project.

Finally, this initial contribution opens several promising avenues for future research. Promising research questions include:

- a) How administrative bodies operationalize—or fail to operationalize—the foreseeable harm test when applying trade-secrecy or personal-data exceptions.
- b) How specialized agencies such as the ANPD and CADE could provide technical guidance for decisions involving data protection and competitive sensitivity.
- c) How inconsistencies across federal agencies affect legal certainty and the stability of Brazil's open-data policy.

d) What civil and criminal liability implications arise from retroactively restricting datasets that were previously disclosed.

e) Were the responses provided as a result of appeal decisions that overturned the initial denial of access tested and deemed correct by the applicants?

f) How to address civil and criminal liabilities arising from the shift from open to restricted data?

Together, these lines of inquiry can deepen our understanding of how secrecy claims reshape transparency regimes and help clarify the institutional conditions necessary for a coherent and accountable OGD policy.

7. References

- Borgesius, F. Z., Gray, J., & Van Eechoud, M. (2015). Open data, privacy, and fair information principles: towards a balancing framework. *Berkeley Technology Law Journal*, 33(3), 2073–2131. <https://doi.org/10.15779/Z389S18>
- Brazil. (1940). Decree-Law no. 2,848, of December 7, 1940 (Brazilian Penal Code). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm
- Brazil. (1996). Law no. 9,279, of May 14, 1996 (Industrial Property Law). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm
- Brazil. (2002). Law no. 10,603, of December 17, 2002. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110603.htm
- Brazil. (2011). Law no. 12,527, of November 18, 2011 (Access to Information Law). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Brazil. (2014). Law no. 12,965, of April 23, 2014 (Brazilian Internet Bill of Rights). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/112965.htm
- Brazil. (2016). Decree no. 8,777, of May 11, 2016. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm
- Brazil. (2018). Law no. 13,709, of August 14, 2018 (General Data Protection Law). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/113709.htm
- Brazil. (2019). Decree no. 9,903, of July 8, 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9903.htm
- Feeney, M. K., Fusi, F., & Pezo, I. (2025). Which data should be publicly accessible? Dispatches from public managers. *Government Information Quarterly*, 42. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2025.102008>
- Gadamer, H.-G. (1975). Hermeneutics and Social Science. *Cultural Hermeneutics*, 2(4), 307–316. <https://doi.org/10.1177/019145377500200402>
- Hossain, M. A., Dwivedi, Y. K., & Rana, N. P. (2016). State-of-the-art in open data research: insights from existing literature and a research agenda. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1–2), 14–40. <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1124007>
- Katyal, S. K. (2019). The paradox of source code secrecy. *Cornell Law Review*, 104(5), 1183. <https://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol104/iss5/2>
- Kempeneer, S., Pirannejad, A., & Wolswinkel, J. (2023). Open government data from a legal perspective: an AI-driven systematic literature review. *Government Information Quarterly*, 40(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101823>
- Kulk, S., & Van Loenen, B. (2012). Brave new open data world? *International Journal of Spatial Data Infrastructures Research*, 7, 196–206. <https://doi.org/10.2902/1725-0463.2012.07.art10>
- Mabillard, V., Esposito, G., Cicatiello, L., Gaeta, G. L., & Pasquier, M. (2024). Barriers to freedom of information: insights from an experiment in Belgium. *International Journal of Public Administration*, 48(8), 519–531. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2378329>

- Mortent, C. J. (2023). Publicizing corporate secrets. *University of Pennsylvania Law Review*, 171(5), 1319–1404. <https://doi.org/10.58112/plr.171-5.2>
- Myers, M. D. (2004). Hermeneutics in information systems research. In J. Mingers & L. Willcocks (Eds.), *Social theory and philosophy for information systems* (pp. 103–128). John Wiley & Sons Ltd.
- Mylly, U. M. (2024). Trade secrets and the Data Act. *IIC International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 55(3), 368–393. <https://doi.org/10.1007/s40319-024-01432-0>
- Possamai, A. J., & Souza, V. G. de. (2020). Transparência e dados abertos governamentais: possibilidades e desafios a partir da Lei de Acesso à Informação. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2). <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5872>
- Ribeiro, É. B. Q., & Machado, B. A. (2019). Transparência máxima: as restrições ao direito de acesso a informações no Brasil, Chile e México. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(222), 215–234. http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p215
- Rudmark, D., Lindgren, R., & Schultze, U. (2024). Open data platforms: design principles for embracing outlaw innovators. *Journal of Strategic Information Systems*, 33(3). <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2024.101850>
- Schmidt, J. J. (2024). Live archives: Freedom of information requests as political methodology. *Canadian Geographer*. <https://doi.org/10.1111/cag.12922>
- Stewart, D. “Chip,” & Sanders, A. K. (2019). Secrecy, Inc.: how governments use trade secrets, purported competitive harm and third-party interventions to privatize public records. *The Journal of Civic Information*, 1(1), 1–29. <https://doi.org/10.32473/joci.v1i1.115657>
- Tejedo-Romero, F., & Araujo, J. F. F. E. (2025). The influence of organizational resources and administrative processes on the quality of Brazilian open data. *Information Technology for Development*, 31(4), 1336–1373. <https://doi.org/10.1080/02681102.2025.2484616>
- van Loenen, B., Kulk, S., & Ploeger, H. (2016). Data protection legislation: a very hungry caterpillar: the case of mapping data in the European Union. *Government Information Quarterly*, 33(2), 338–345. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.002>
- Varadarajan, D. (2021). Business secrecy expansion and FOIA. *UCLA Law Review*, 68(2), 462–517. <https://www.uclalawreview.org/wp-content/uploads/securepdfs/2021/11/Varadarajan-68-2.pdf>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods* (Sixth edit). SAGE.
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., Choenni, S., Meijer, R., & Alibaks, R. S. (2012). Socio-technical impediments of open data. *Electronic Journal of E-Government*, 10, 156–172. <https://academic-publishing.org/index.php/eieg/article/view/571>



José Antonio Gouvêa Galhardo

jose.galhardo@cgu.gov.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5685-8116>

<http://lattes.cnpq.br/3153550577095067>

Controladoria-Geral da União

Doutorado em Administração pela Universidade de São Paulo (2022). Mestrado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Álvares Penteado (2008). Graduado em Engenharia Naval pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1989). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Experiência em Administração com ênfase em Contabilidade, Auditoria, Políticas Públicas, Tecnologias e Sistemas de Informação.

“É devagar, é devagar, é devagar, é devagar, devagarinho”: transparência e implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios do Recôncavo da Bahia¹

Slow and uneven progress: transparency and the implementation of Brazil's Access to Information Law in the municipalities of the Recôncavo Region (Bahia)

Progreso lento y desigual: transparencia y la institucionalización del marco de acceso a la información en los municipios del Recôncavo (Bahía, Brasil)

Evellin Souza Messias, Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro e Lys Maria Vinhaes Dantas

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.933>

Resumo: A Lei de Acesso à Informação — LAI (Lei nº 12.527/11) foi criada como instrumento de transparência e acesso à informação para a sociedade brasileira. Neste artigo, são apresentados os resultados de um estudo que buscou identificar desafios para a implementação da LAI nos 19 municípios do território do Recôncavo (Bahia). Foram analisados a regulamentação da LAI e os níveis de transparência ativa e passiva, considerando o porte dos municípios. A coleta de dados foi realizada com base da Pesquisa de Informações Básicas Municipais — MUNIC 2019, ano em que o levantamento contemplou dados sobre a regulamentação da LAI. Em seguida foi realizada visita aos sites institucionais das 19 prefeituras, bem como envio de pedidos de informação aos municípios via e-SIC para a coleta de dados de transparência ativa e passiva. Os resultados indicam que o território do Recôncavo possui maior desempenho em transparência ativa do que em transparência passiva. Apesar de a transparência ativa se mostrar mais consolidada, no geral, foram observados municípios com desempenho muito baixo, inferior a 10%. No que se refere à transparência passiva, o território apresentou baixo desempenho: apenas dois municípios responderam a pelo menos um pedido de informação. Observou-se que houve crescimento da regulamentação no nível local, mas, mesmo após tantos anos de implementação da LAI, a adesão dos municípios e o atendimento aos dispositivos legais ainda são reduzidos e lentos. Os desafios encontrados foram sistematizados em quatro eixos: regulamentação, gerencial, servidor público e tecnologia. Observou-se que os níveis encontrados de transparência não estão relacionados ao porte dos municípios, o que abre possibilidades para novas pesquisas sobre capacidades municipais. No Recôncavo, nem sempre os municípios de pequeno porte — e, conseqüentemente, com menor capacidade de captação própria de recursos — são aqueles com maiores dificuldades na regulamentação e na implementação da LAI.

Palavras-chave: transparência, gestão municipal, portais governamentais, LAI

1. Artigo submetido em 21/01/2026 e aceito em 04/05/2026.

Abstract: Brazil's Access to Information Law — LAI (Law No. 12,527/2011) was enacted as a key instrument to advance government transparency and the public's right to information. This article reports findings from a study that sought to identify implementation challenges of the LAI across the 19 municipalities of the Recôncavo Territory in the state of Bahia. The analysis examined (i) local regulation of the LAI and (ii) levels of proactive (active) and reactive (passive) transparency, taking municipal population size into account. Data collection drew on the 2019 Brazilian Institute of Geography and Statistics' Municipal Basic Information Survey (MUNIC 2019), a round that included items on LAI regulation. This was complemented by a systematic review of the official websites of the 19 municipal governments and by the submission of information requests via municipal electronic citizen information systems (e-SIC) to assess proactive and reactive transparency. Results indicate that the Recôncavo Territory performs better in proactive than in reactive transparency. Although proactive transparency appears more consolidated overall, several municipalities exhibited very low performance — below 10%. With respect to reactive transparency, performance was weak: only two municipalities responded to at least one information request. While local LAI regulation expanded over time, municipal adherence and compliance with legal requirements remain limited and slow, more than a decade after the law's enactment. The identified challenges were organized into four dimensions: regulatory, managerial, civil service capacity, and technological constraints. Notably, observed transparency levels were not associated with municipal size, suggesting the need for further research on variations in municipal state capacity. In the Recôncavo, small municipalities — despite their more limited own-source revenue base — are not necessarily those facing the greatest difficulties in regulating and implementing the LAI.

Keywords: transparency, municipal governance, government sites, LAI

Resumen: La Ley de Acceso a la Información (LAI) (Ley n.º 12.527/2011) fue promulgada como un instrumento fundamental para promover la transparencia gubernamental y garantizar el derecho de acceso a la información en la sociedad brasileña. Este artículo presenta los resultados de un estudio cuyo objetivo fue identificar los principales desafíos para la implementación de la LAI en los 19 municipios que conforman el territorio del Recôncavo, en el estado de Bahía. El análisis se centró en la reglamentación local de la Ley y en los niveles de transparencia activa y pasiva, considerando el tamaño poblacional de los municipios. La recopilación de datos se basó en la Encuesta de Información Básica Municipal (MUNIC 2019), la última edición que incluyó información específica sobre la reglamentación de la LAI en los municipios brasileños. De manera complementaria, se realizó una revisión sistemática de los sitios web institucionales de los 19 ayuntamientos, así como el envío de solicitudes de información a través de los sistemas electrónicos de información al ciudadano (e-SIC), con el fin de evaluar la transparencia activa y pasiva. Los resultados muestran que el territorio del Recôncavo presenta un mejor desempeño en transparencia activa que en transparencia pasiva. Aunque la transparencia activa se encuentra relativamente más consolidada, se identificaron, en términos generales, municipios con niveles de desempeño muy bajos—inferiores al 10 %. En cuanto a la transparencia pasiva, el desempeño fue limitado: únicamente dos municipios respondieron al menos a una solicitud de información. Si bien se observó un avance en la reglamentación de la LAI a nivel local, incluso tras más de una década de su implementación, la adhesión municipal y el cumplimiento de sus disposiciones legales continúan siendo reducidos y lentos. Los desafíos identificados se organizaron en cuatro ejes analíticos: regulatorio, gerencial, capacidad del personal público y tecnológico. Resulta especialmente relevante que los niveles de transparencia observados no guardan una relación sistemática con el tamaño de los municipios, lo que abre nuevas líneas de investigación sobre las capacidades estatales a nivel municipal. En el Recôncavo, los municipios de pequeño tamaño—y su consecuente menor capacidad de generación de recursos propios—no son necesariamente aquellos que enfrentan mayores dificultades en la reglamentación y aplicación de la LAI.

Palabras clave: transparencia, gestión municipal, portales gubernamentales, LAI

1. Introdução

Este estudo é orientado pela seguinte pergunta de pesquisa: quais são os principais desafios que condicionam a implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios do território do Recôncavo da Bahia, considerando a regulamentação local e os níveis de transparência ativa e passiva?

No Brasil, o acesso à informação e a transparência das ações públicas são dever do Estado e direito de todos. A Lei de Acesso à Informação — LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) regulamenta esse direito, e a ela estão subordinados os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público. A normativa estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção, reafirmando o princípio da publicidade presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A LAI estabelece exigências mínimas para que sejam atendidas as demandas da sociedade. Duas dimensões da transparência ganham relevância: a ativa e a passiva. A transparência ativa diz respeito às informações que são disponibilizadas de maneira espontânea pelos órgãos públicos em seus sites institucionais e a passiva está relacionada à resposta às solicitações de informação feitas pelos cidadãos (Buta et al., 2018; CGU, 2022).

A LAI estabelece dispositivos específicos para o executivo federal e orienta que os entes subnacionais regulamentem a lei em nível local, para atender às suas especificidades (Batista, 2017; Batista et al., 2020). Tendo em vista essa exigência dirigida aos municípios, o presente artigo discute os desafios da implementação da LAI nos municípios do território do Recôncavo da Bahia, a partir dos avanços na regulamentação da lei e da análise da transparência. Especificamente, busca-se: (a) mapear a regulamentação local da Lei; (b) analisar os níveis de transparência ativa e passiva; (c) identificar os principais desafios de implementação; e (d) analisar a relação entre porte municipal e desempenho em transparência.

O território do Recôncavo possui em torno de 515.000 habitantes (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia [SEI], 2024) e é composto por 19 municípios. Apresenta relevância socioeconômica, histórica e cultural para a Bahia. Contudo, é marcado por aspectos desafiadores para as gestões municipais, como alta dependência financeira de entes externos, elevada concentração

de renda, taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, além de características comuns a inúmeros outros municípios brasileiros (SEI, 2024). Tendo em vista que o território é majoritariamente composto por municípios de pequeno porte (I e II) é importante investigar os desafios que atravessam o processo de implementação da LAI em pequenos municípios, que podem ser comuns ao território brasileiro.

Luciano et al. (2018) destacam que os desafios para a ampliação da transparência pública em municípios podem estar relacionados a barreiras individuais, organizacionais e estratégicas. Batista et al. (2020) enfatizam a importância da capacidade técnica dos governos para implementar critérios preestabelecidos pela LAI. Outros autores (Paes, 2012; Lima Júnior & Gonçalves, 2019; Silva et al., 2024) chamam a atenção para a qualificação dos servidores, os recursos financeiros e tecnológicos e os aspectos culturais como fatores para a promoção da transparência e o cumprimento dos dispositivos da LAI.

De modo geral, a premissa seria: quanto menor o município, maiores seriam os desafios, considerando as limitações administrativas e financeiras na implementação de políticas públicas. Por outro lado, é baixa a produção científica voltada à investigação dos fatores que desafiam a implementação da LAI, sobretudo em municípios de pequeno porte. Alguns autores apontam que os estudos sobre implementação se concentram especificamente na conformidade dos portais (Lui et al., 2023; Vianna et al., 2020).

Assim, o artigo contribui no aspecto teórico ao avançar na compreensão sobre a implementação da LAI em municípios de pequeno e médio porte,² evidenciando que o desempenho em transparência não se associa necessariamente ao porte populacional. No plano prático, oferece subsídios para gestores públicos ao apontar desafios gerenciais para o aprimoramento da transparência e do controle social municipal.

Além desta introdução, este artigo apresenta o referencial teórico sobre transparência e aspectos da LAI, bem como os desafios de sua implementação. Na sequência, descrevem-se os procedimentos metodológicos. Os resultados são iniciados com uma apresentação do Recôncavo e, posteriormente, são discutidos com ênfase na regulamentação da LAI e nos níveis de transparência ativa e passiva dos municípios, considerando seus diferentes portes. Por

2. A classificação municipal em portes, segundo o IBGE, pressupõe: até 20 mil habitantes, o município é pequeno porte I; entre 20 mil e 50 mil, pequeno porte II; entre 50 mil e 100 mil, médio porte; acima de 100 mil, é considerado grande porte.

fim, nas considerações finais, são apresentadas algumas reflexões sobre o tema.

2. Abordagem teórica

2.1. Transparência e Lei de Acesso à Informação

A transparência é considerada um dos pilares que regem a administração pública. Pesquisadores têm destacado a importância da transparência e do seu potencial para uma melhor governança (Bauhr & Grimes, 2017; Berliner, 2014). Isto porque se constitui um mecanismo importante para o bom funcionamento da administração pública, por meio da disponibilização de informações e promoção da confiança pública, e pelo potencial de comunicação entre o setor público e a sociedade.

Zuccolotto e Teixeira (2019) apontam que a transparência pública consiste na evidenciação de todas as informações sobre a organização do Estado, como cargos e responsabilidades, normas e relatórios, além de mecanismos de informação e atenção ao cidadão que promovam compromisso institucional com a cidadania. Chen e Ganapati (2023) reforçam a importância da transparência ao promover a disponibilidade de informações governamentais (dados, decisões e procedimentos) para o público.

Estudos também destacam a transparência dos atos e informações públicas como peça fundamental para o exercício da democracia (Chiariello et al., 2019; Zuccolotto et al., 2015) e aos processos de governos (Porumbescu et al., 2022). Com acesso às informações, a população pode avaliar as ações da administração pública e exercer controle social. Segundo Zuccolotto e Teixeira (2015), a boa compreensão da sociedade referente ao que está sendo informado gera duas consequências: a primeira relacionada ao voto e a segunda relacionada à *accountability*. De posse de informações compreensíveis sobre alocação de recursos, por exemplo, cidadãos podem acionar órgãos de controle caso identifiquem alguma irregularidade.

Bataglia e Farranha (2019) apontam que, em âmbito internacional, a transparência pública vem sendo discutida desde 1996 em convenções da ONU, OCDE e OEA, voltadas para o enfrentamento à corrupção, e Grindle (1996) destaca a influência das pressões internacionais em inovações em políticas e governança, como práticas de *accountability*, com foco na América Latina e na África, a partir de crises econômicas nas décadas de 1980 e 1990. O Brasil, ao compactuar com tais convenções, formulou mecanismos que viabilizam o combate à corrupção,

a partir das normativas que impulsionam a transparência pública, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) visando à responsabilidade da gestão fiscal; a Lei da Transparência Fiscal (Brasil, 2009) com foco em transparência orçamentária e a LAI (Brasil, 2011), que regulamenta o direito de acesso à informação e impulsiona a transparência pública.

A LAI institucionaliza o direito fundamental à informação (Brasil, 2011), presente também na Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948, art. 19) e na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, arts. 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; e 216, § 2º). No que tange à transparência ativa, o Capítulo II da LAI estabelece que os órgãos e entidades do poder público devem assegurar a gestão transparente, a amplitude de acesso à informação e sua divulgação, a proteção de informações sigilosas, além de garantir a integridade e a atualização das informações disponibilizadas. Também define, entre outros aspectos, a estrutura mínima de informações a serem divulgadas nos sites institucionais.

Ainda, o art. 8º, § 2º estabelece que “(...) os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (Brasil, 2011). Nesse contexto, Vianna et al. (2020) apontam que o uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC), na transparência ativa, contribui positivamente para a comunicação entre o governo e a sociedade.

No que diz respeito à transparência passiva, o Capítulo III estabelece que qualquer pessoa pode solicitar informação aos órgãos e entidades públicas, que devem viabilizar meios para a realização dessas solicitações por meio de seus sítios oficiais na internet, sendo o prazo de resposta de até 20 dias. O capítulo ainda dispõe sobre a possibilidade de recursos em caso de indeferimento de acesso ou de negativa de informação.

Nesse cenário, entende-se a importância da transparência para o bom funcionamento da gestão pública e para a manutenção da relação entre a administração pública e a sociedade. Ainda que, no Brasil, a maior parte dos estudos e análises sobre transparência, se concentre em aspectos orçamentários e em processos de compras e contratos (Zuccolotto et al., 2015; Zuccolotto & Teixeira, 2019), o presente artigo focaliza a implementação da LAI que, além de impulsionar a transparência das ações públicas, assegura o direito fundamental de acesso à informação.

2.1. Desafios de implementação da LAI em municípios brasileiros

A implementação da LAI, realizada de maneira autônoma por estados e municípios, requer que estes aprovem legislação própria, uma vez que a norma estabelece objetivos e dispositivos específicos apenas para o governo federal. A ausência de regulamentação local — formalização de dispositivos legais que visam a garantir a qualidade da informação disponibilizada sobre as ações governamentais (Batista et al., 2020) —, portanto, prejudica o cumprimento da Lei (Batista, 2017).

A implementação é compreendida como o momento em que a administração pública transforma “intenções políticas em ações concretas” (Secchi, p. 46, 2012). Implementar, portanto, é colocar em prática o que foi desenhado pela política (Lotta, 2019), correspondendo à execução das decisões previamente definidas (Lima & D’Ascenzi, 2013). No contexto desta pesquisa, a regulamentação dos dispositivos da LAI é o primeiro passo para a sua implementação local.

Estudos destacam que a fase de implementação é um dos pontos cruciais para que a política seja bem-sucedida (Pressman & Wildavsky, 1984; Amaral et al., 2023; Fontes, 2023). Contudo, cabe à administração pública assegurar a disponibilização dos recursos necessários e a mobilização política para que sejam alcançados os objetivos traçados. Por outro lado, Boldrin e Ferreira (2024), apontam que, na prática, nem todas as políticas públicas conseguem atingir os objetivos originalmente estabelecidos, o que, do ponto de vista teórico, suscita discussões sobre os fatores e condicionantes que explicam a divergência entre o que foi planejado e os resultados efetivamente obtidos. Nesse sentido, Matland (1995) argumenta que a eficácia da implementação depende do grau de ambiguidade estrutural e do nível de conflito político que a envolve, tendendo ao sucesso ou à falha a partir da combinação de conflito e ambiguidade.

A literatura tem destacado diversos desafios relacionados à implementação da LAI nos municípios brasileiros, independentemente de seu porte populacional. Santos e Silva (2015), ao analisarem o atendimento à LAI em municípios de microrregiões da Bahia e de Pernambuco, constataram que o porte municipal não constitui fator determinante para o cumprimento da legislação, uma vez que municípios com maior população também apresentaram deficiências no atendimento aos requisitos mínimos obrigatórios.

Segundo esses autores, embora o Brasil tenha assumido um compromisso formal com a transparência pública por meio da promulgação da LAI, persistem desafios de natureza cultural, administrativa, técnica e tecnológica que dificultam sua plena implementação nos municípios. Nesse contexto, a capacitação dos servidores públicos é apontada como elemento central para o êxito da política de transparência.

Resultados semelhantes são observados em outros estudos, que identificam obstáculos recorrentes à implementação da LAI tanto em municípios de pequeno quanto de grande porte (Paes, 2012; Lima Júnior & Gonçalves, 2019; Silva et al., 2024). De modo geral, tais dificuldades estão associadas à baixa qualificação dos servidores, à insuficiência de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, bem como à fragilidade da cultura de transparência no setor público.

Paes (2012), por exemplo, argumenta que o direito de acesso não se efetiva apenas com a criação de leis, mas precisa ser parte de uma política pública que transforme esses direitos em ações e procedimentos práticos. O autor também destaca como o diálogo entre o direito e as políticas públicas é essencial evitar que a legislação permaneça restrita ao plano formal, enfrentando barreiras ao ser implementada.

Lima Júnior e Gonçalves (2019) demonstram que, apesar dos avanços proporcionados pela LAI, ainda há desafios, especialmente na resposta aos pedidos de informação, evidenciando a necessidade de aprimoramento da gestão e da divulgação de dados pelas instituições públicas.

Silva et al., (2024) especificam os desafios que vários municípios brasileiros têm enfrentado na implementação da LAI, como a falta de recursos financeiros e humanos, problemas tecnológicos, resistência cultural e questões organizacionais que comprometem a eficácia da Lei. Destacam ainda a significativa variação na qualidade da transparência dos municípios brasileiros.

Especificamente em relação aos municípios de pequeno porte, Marcelino e Oliveira (2018) argumentam que essas localidades apresentam fragilidades particulares para atender às exigências impostas pela LAI. Ao investigarem a realidade dos municípios paranaenses, os autores evidenciaram que as deficiências estruturais estão diretamente relacionadas ao cumprimento insuficiente da LAI, destacando a existência de barreiras sociais, culturais, estruturais e orçamentárias. Além disso, a es-

casas de profissionais qualificados para responder às demandas constitui um dos principais entraves à efetivação da política de acesso à informação. Ademais, a descontinuidade administrativa, especialmente decorrente da substituição frequente de cargos na administração pública, configura-se como um aspecto relevante para a compreensão das limitações enfrentadas pelos municípios.

Nessa mesma direção, Nascimento (2021), ao analisar 2.325 municípios brasileiros, identificou que aqueles de menor porte populacional tendem a apresentar níveis de transparência inferiores quando comparados aos municípios de médio e grande porte.

Alguns autores apontam que os estudos sobre implementação versam especificamente sobre a conformidade, verificando se os portais institucionais cumprem ou não os requisitos estabelecidos na legislação (Lui et al., 2023; Vianna et al., 2020).

Um diferencial do presente artigo é, justamente, buscar articular o mapeamento da regulamentação em municípios predominantemente de pequeno e médio porte à análise da transparência ativa e passiva, além de identificar fatores que, de algum modo, interferem na implementação da LAI.

Diante dos desafios identificados na literatura, esta pesquisa adota uma abordagem metodológica voltada à identificação de categorias analíticas de implementação, conforme detalhado na próxima seção.

3. Abordagem metodológica

Para identificar os desafios da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios do território do Recôncavo da Bahia, foram adotadas duas dimensões analíticas: (i) a regulamentação da Lei e (ii) os níveis de transparência ativa e passiva. No que se refere à regulamentação, analisaram-se os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2019 (MUNIC 2019), último levantamento a contemplar informações específicas sobre a regulamentação da LAI nos municípios brasileiros, e levantamento nos sites institucionais das prefeituras, com o objetivo de identificar eventuais avanços normativos nos anos subsequentes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019).

Até o momento da coleta, não havia edição posterior da pesquisa com esse nível de detalhamento para o tema, o que torna a MUNIC 2019 a principal fonte secundária disponível para análise subnacional. Por isso, para reduzir defasagens temporais, os dados foram complementados com levantamento direto nos portais institucionais, permitindo atualização das informações.

Para a análise da transparência ativa e passiva, utilizou-se a metodologia da Controladoria-Geral da União, denominada Escala Brasil Transparente 360° (EBT) (CGU, 2023). A EBT é composta por 14 categorias, sendo 12 relativas à transparência ativa e duas à transparência passiva, cada dimensão correspondendo a 50% da pontuação total, conforme apresentado no Quadro 1.

Em regra, respostas afirmativas atribuem pontuação máxima ao quesito, enquanto respostas negativas resultam em pontuação nula.

QUADRO 1 • DIMENSÕES DE ANÁLISE DA EBT

	DIMENSÕES	PONTUAÇÃO MÁXIMA (%)
Transparência Ativa	Estrutura Organizacional	3,60
	Receitas	4,00
	Despesas	12,00
	Licitações	9,00
	Contratos	4,80
	Permite gerar relatório licitações contratos	1,00
	Obras Públicas	2,60
	Servidores Públicos	4,00
	Despesas com diárias	4,00
	Regulamentação da Lei de Acesso à Informação	2,50
	Relatório estatístico	2,00
	Bases de dados abertos	0,50
	Total	50%
Transparência Passiva	Existência de SIC	9,00
	Funcionamento do SIC	41,00
	Total	50%
TOTAL	100%	

Fonte: elaboração própria a partir do Checklist EBT – Avaliação 360°. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/metodologia>

A aplicação do Checklist EBT ocorreu em dois momentos distintos. No primeiro, realizou-se a coleta de dados sobre transparência ativa nos sites das 19 prefeituras municipais do território, no período de 25 de outubro a 08 de dezembro de 2023, cuja análise pôde ser realizada de forma sincrônica, considerando um recorte temporal definido e em conformidade com o disposto no art. 6º da LAI, que estabelece a obrigatoriedade de atualização das informações.

A identificação dos sites institucionais ocorreu por meio da ferramenta de busca Google, utilizando-se o indexador padrão “Prefeitura Municipal de (nome do município)”, priorizando-se domínios com extensão .gov, exclusivos de órgãos e entidades públicas, o que confere maior confiabilidade às informações disponibilizadas (CGU, 2024).

A aplicação do checklist da Escala Brasil Transparente (EBT) seguiu rigorosamente os critérios definidos pela Controladoria-Geral da União. Cada item foi avaliado de forma dicotômica (atende/não atende), conforme a presença, a acessibilidade e a atualidade da informação nos portais institucionais. Considerou-se como “atende” apenas a disponibilização completa, atualizada e de fácil acesso ao usuário médio, conforme as diretrizes da EBT.

O segundo momento compreendeu a análise da transparência passiva, realizada entre 19 de novembro de 2024 e 10 de março de 2025, contemplando a verificação da existência e do funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Uma vez que essa dimensão envolve a realização de solicitações de informação e a observação dos

prazos legais de resposta, o período foi mais extenso e envolveu múltiplos envios de pedidos. Foram utilizados diferentes dispositivos (notebook, smartphone e tablet) para ampliar as possibilidades de acesso ao SIC. Além disso, foram encaminhadas três solicitações de informação aos sistemas e-SIC municipais, nos dias 19/11/2024, 10/02/2025 e 10/03/2025.

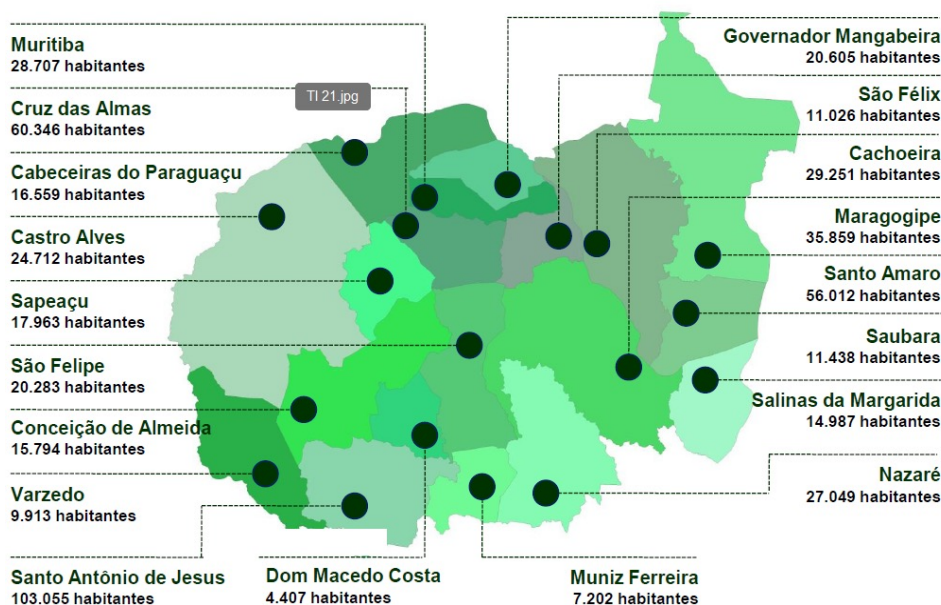
Com vistas a aprofundar a identificação dos desafios de implementação da LAI, foi encaminhado um questionário semiestruturado, elaborado no Google Forms, ao e-SIC e ao endereço eletrônico institucional das prefeituras, estratégia adotada para ampliar as possibilidades de resposta. O instrumento foi organizado nas seguintes dimensões: perfil pessoal e profissional, estrutura da equipe, implementação e regulamentação da LAI, influências externas, participação da sociedade civil, desafios e avaliação do entrevistado. Nessa etapa, apenas duas prefeituras responderam ao questionário, o que limitou o alcance analítico dos resultados qualitativos obtidos. A baixa taxa de resposta restringiu a generalização dos achados. Como estratégia de mitigação, os dados provenientes dos questionários foram triangulados com as evidências obtidas nos portais institucionais e na aplicação da EBT, bem como com

outras pesquisas, permitindo maior robustez interpretativa. Ainda assim, reconhece-se que estudos futuros podem aprofundar essa dimensão por meio de entrevistas ou estratégias de aproximação institucional mais intensivas.

4. Desafios da implementação da LAI nos municípios do território do Recôncavo da Bahia

O território do Recôncavo é composto por 19 municípios: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Salinas da Margarida, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Félix, São Felipe, Sapeaçu, Saubara e Varzedo. Utilizando como parâmetro a classificação do porte populacional do IBGE, o território do Recôncavo caracteriza-se pela predominância de municípios de pequeno porte: nove de pequeno porte I, sete de pequeno porte II, dois de médio porte e um de grande porte, como pode ser observado na Figura 1, que os apresenta espacialmente.

FIGURA 1 • MAPA DO RECÔNCAVO DA BAHIA



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, SEI (2024).

Segundo a SEI Bahia, o índice de Gini do território era de 0,569 em 2010 e, seu PIB, em 2021 foi de 8,6 bilhões de reais, o que corresponde a uma contribuição de 2,3% para o PIB do estado, enquanto a população representa 3,6% da população total. O território é urbanizado (69,2%), percentual pouco abaixo da média do estado (71%).

O Recôncavo é considerado berço da história do Brasil, tendo assumido um papel central no Brasil Colônia e no Brasil Império, sendo canal de escoamento da produção do interior do estado. Sua localização no entorno da Baía de Todos os Santos e o fato de ser cruzado por rios como o Paraguaçu fizeram rica a região, marcada por relações patrimonialistas herdadas das grandes propriedades de cana-de-açúcar. Contudo, com a mudança dos modais de transporte na década de 1950, o território empobreceu.

Somente em anos recentes a economia voltou a se fortalecer. Ainda assim, a Administração Pública, juntamente com os setores de Comércio e Serviços, constituem o principal segmento empregador, com 21,6 mil postos de trabalho em 2022. Além disso, o município com maior arrecadação de recursos próprios e maior participação no PIB do território é Santo Antônio de Jesus, único de grande porte (SEI, 2024). Municípios menores, como São Félix e Dom Macedo Costa, tem menos de 5% de receitas próprias.

É nesse cenário que se insere a pesquisa sobre a regulamentação da LAI e a transparência ativa e passiva.

4.1. Regulamentação da LAI no Recôncavo: o que mudou?

No Recôncavo, os municípios de Castro Alves (pequeno porte II) e Cruz das Almas (médio porte) foram os primeiros a regulamentar a LAI no ano de 2012, mesmo ano em que a Lei entrou em vigor. Em 2017, o município Dom Macedo Costa (pequeno porte I) foi o terceiro a regulamentar a Lei e, em 2019, o município de Nazaré também o fez (IBGE, 2019). É interessante assinalar que Dom Macedo tem apenas 4.407 habitantes, estando desobrigado a fazê-lo.³

Ao comparar os dados da MUNIC 2019 (IBGE, 2019) com os dados da pesquisa realizada nos portais, observa-se que o território evoluiu no que diz respeito à regulamentação da LAI. Em 2023, treze municípios já a haviam regulamentado. Dos 19,

Conceição do Almeida, Governador Mangabeira, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe e Sapeaçu não apresentaram a normativa e seus dispositivos em seus portais. Cabe salientar que a ausência das normativas nos sites não significa que o município não regulamentou a Lei, mas que não a disponibilizou. Em termos de sites institucionais, apenas o da prefeitura municipal de São Felipe não possuía a extensão .gov.

Apesar de haver itens a serem aprimorados, como a disponibilidade de dados abertos, informações sobre obras públicas e servidores públicos, houve avanços na implementação de dados e informações mais básicas, como horário de atendimento ao público, existência de estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, entre outros aspectos estabelecidos pela legislação, que foram aprimorados ao longo desses anos. Um resultado a ser destacado é a mudança (negativa) do portal de Castro Alves, que, em 2023, deixou de divulgar a regulamentação da LAI.

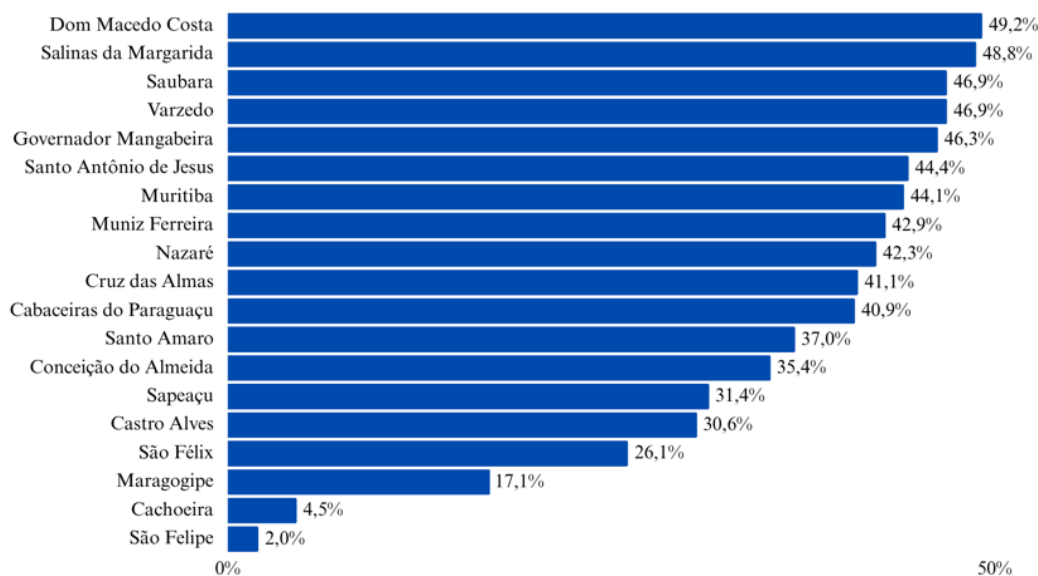
Conclui-se que, entre 2019 e 2023, houve crescimento da regulamentação no nível local territorial, mas mesmo após tantos anos de promulgação da LAI, a adesão dos municípios e o atendimento aos dispositivos legais ainda são reduzidos e lentos. Enquanto alguns municípios avançam na disponibilização de informações, outros, em 2023, sequer apresentavam em seus portais o endereço das prefeituras, informação básica para os cidadãos.

Como já discutido, a ausência de regulamentação local da LAI afeta o alcance de uma implementação integral. A falta de procedimentos claros e formalizados pode comprometer o acesso à informação e a participação cidadã, como destacam outras pesquisas (Batista et al., 2020; Zuccolotto & Teixeira, 2019). A transparência passiva também é comprometida pela falta ou pela confusão de procedimentos, que podem levar à inexistência de canais eletrônicos para os pedidos de informação (Lui et al., 2023). Esses fatores, além de dificultarem o controle social, também afetam o alcance dos objetivos da Lei.

4.2. A transparência ativa nos municípios do Recôncavo

A Figura 2 sintetiza as taxas de transparência ativa obtidas pelos municípios do território do Recôncavo após a aplicação da EBT.

3. A Lei 12.527/11 isenta de obrigatoriedade de regulamentação para municípios com até 10 mil, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos por ela.

FIGURA 2 • RESULTADO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO

Fonte: resultados da pesquisa, 2024.

Os resultados demonstram que dois municípios obtiveram pontuação inferior a 10%: São Felipe (2%) e Cachoeira (4,5%), ambos de pequeno porte II. O site de São Felipe apresenta informações desatualizadas — tendo como referência o período de 2022 a 2023 — sendo sua última atualização em 2021. Isso fere os arts. 7º e 8º da LAI, que determinam que as informações disponibilizadas estejam sempre atualizadas. Já Cachoeira apresenta informações incompletas, como na dimensão estrutura organizacional, ou desatualizadas, como na dimensão licitações. Seu site também não carregava a aba “Receitas e despesas”, impossibilitando o acesso a essas informações, e contava com abas vazias.

Outros seis municípios obtiveram pontuação de até 37% de transparência ativa. Foram eles: São Félix (26,1%), Sapeaçu (31,4%) e Conceição do Almeida (35,4%), de pequeno porte I; Castro Alves (30,6%) e Maragogipe (17,1%), de pequeno porte II; e Santo Amaro (37%), de médio porte.

O site de São Félix apresenta problemas relacionados à existência de abas vazias, com as de contratos e licitações, ou abas que não abrem, como a da dimensão servidores públicos. Esses problemas, acrescidos de dados desatualizados, foram comuns a todos os municípios relacionados no parágrafo anterior, independentemente do porte. O uso do checklist EBT não permite a identificação das causas desses problemas.

Um aspecto chama a atenção: a divulgação de dados em formatos de baixa qualidade, o que dificulta sua leitura e contraria a política de dados abertos. Esse foi o caso de Muritiba (pequeno porte II).

Do lado positivo, mais da metade dos municípios (57,8%) obteve pontuação acima de 40%. Esses municípios evidenciaram a existência de uma política de transparência ativa, ainda que também eles tenham apresentado ausências relacionadas, por exemplo, a informações sobre obras públicas.

Os achados do território muito se assemelham ao que os estudiosos Zuccolotto e Teixeira (2019) apontam: muitos portais brasileiros, em nível estadual ou municipal, apresentam informações desatualizadas e com baixa abertura de dados.

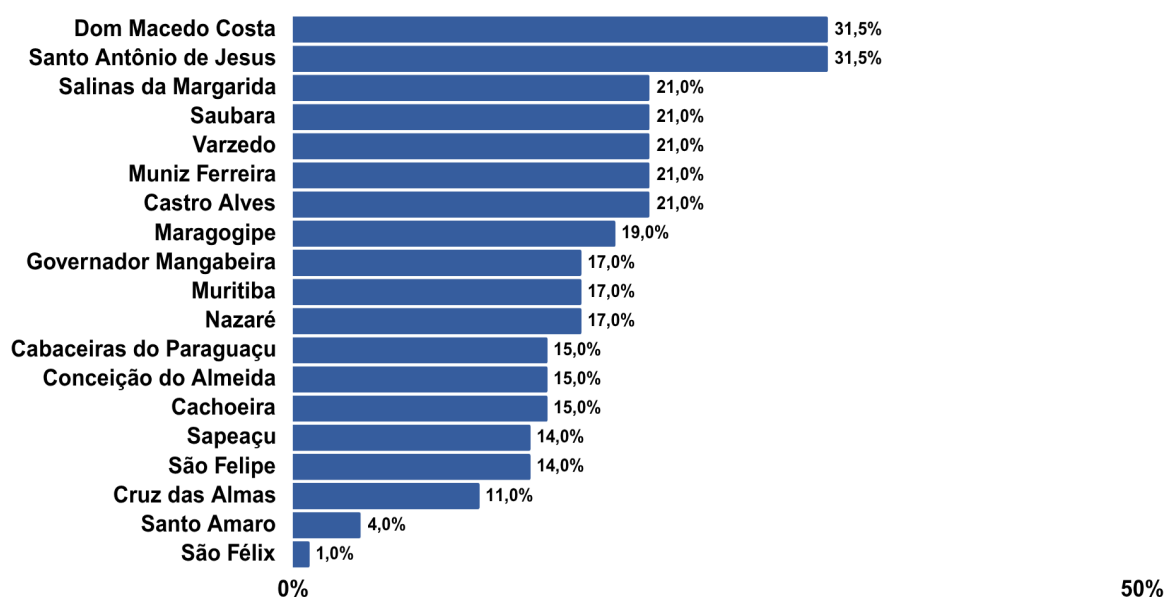
Ao analisar os resultados obtidos, verifica-se que há bastante variação entre os municípios que compõem o território nas dimensões de transparência ativa. As necessidades de aprimoramento dizem respeito à disponibilidade de dados abertos nos portais e a informações sobre obras públicas e servidores públicos. Além disso, é necessário que as informações disponibilizadas sejam tempestivas e completas, de modo que o território esteja em conformidade com a LAI, reforçando, sobretudo, o compromisso com a transparência pública. Nesse aspecto, a transparência precisa avançar como mecanismo mais efetivo de interação entre Estado e sociedade, para além da disponibilidade formal de informações.

4.3. A transparência passiva nos municípios do Recôncavo

Nos municípios estudados, a implementação dos dispositivos de transparência passiva demonstrou ter desempenho menor em relação à transparência ativa, como demonstrado na Figura 3, com São Félix (pequeno porte I) apresentando a taxa mais baixa. Não havia, no site do poder executivo, acesso ao e-SIC (a página não abria) e o pedido realizado via

campo “fale conosco” não foi atendido. Por não conseguir acessar o e-SIC, não foi possível verificar a existência de informações relativas à localização do SIC presencial, bem como seu horário de funcionamento ou o endereço de e-mail, entre outros aspectos contemplados pela avaliação. Isso indica que o município não oferecia nenhuma possibilidade de comunicação entre a administração pública e a sociedade.

FIGURA 3 - RESULTADO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO



Fonte: resultados da pesquisa, 2025.

Por outro lado, o menor município do território, Dom Macedo Costa, obteve a taxa mais alta: 31,5%, em paridade com o maior município, Santo Antônio de Jesus. Eles apresentaram todas as informações referentes à existência do SIC. Ao que se refere às respostas aos pedidos de informação, ambos responderam apenas uma das três solicitações. Aliás, o problema comum a 17 dos 19 municípios dos diversos portes foi a ausência de resposta à demanda por informação encaminhada por e-mail.

Esses resultados estão próximos aos que foram encontrados no estudo de Visentini e Santos (2020) ao investigar a transparência passiva nos municípios do COREDE Missões, composto por 25 municípios (a maioria de pequeno porte). O atendimento de pedidos de informação, durante o estudo, foi considerado não satisfatório: 36% dos municípios não atenderam ao pedido de acesso, 56% atenderam parcialmente e somente 8% atenderam totalmente. Do mesmo modo, Raupp (2016), ao investigar a transparência passiva durante nove anos, observa

que há sites de prefeituras de municípios maiores que não estão estruturados para receber solicitações dos cidadãos e que assumem mais um perfil de murais eletrônicos do que espaços de construção da transparência. Essa é uma conclusão que se aplica também ao Recôncavo.

No território, os problemas mais recorrentes em termos de transparência passiva foram: intermitência ou instabilidade de funcionamento do e-SIC (Santo Amaro, Cruz das Almas); e-SIC não abre (São Félix); inexistência de dados do SIC presencial (horário de funcionamento do SIC presencial, endereço, e-mail, telefone etc., como em Cachoeira, São Felipe e Sapeaçu); ausência do município no Fala.BR (Santo Amaro); insuficiência de informações sobre as unidades às quais se deve encaminhar a solicitação, sem as quais não é possível acionar o e-SIC.

Em relação ao SIC, ainda que nenhum município tivesse feito exigências que dificultassem ou impossibilitassem o acesso à informação, nem sempre a

data de registro do pedido (Cabaceiras do Paraguaçu ou Conceição do Almeida) ou o status de sua tramitação (Maragogipe) estavam disponibilizados.

Finalizando, uma observação é pertinente ao se analisar o Recôncavo: nem sempre as prefeituras trabalham em dois turnos, especialmente nos municípios menores, e nem sempre os horários e números de telefone informados nos portais estão ativos ou levam a um/a servidor/a que possa direcionar adequadamente a chamada. Embora, no checklist EBT, a informação sobre e-mail seja melhor pontuada na escala de transparência passiva, vale lembrar que o Recôncavo ainda tem aproximadamente 30% de sua população na zona rural, com maior dificuldade de acesso à internet e taxas mais altas de analfabetismo, o que dificulta, especialmente para cidadãos mais seniores, o acesso à informação.

4.4. Desafios da implementação da LAI nos municípios do território do Recôncavo

A partir do panorama apresentado sobre a aplicação da LAI no território do Recôncavo, observa-se que 84,2% dos municípios tiveram maior desempenho em transparência ativa do que em transparência passiva (15,7%), com exceção de Cachoeira,

Maragogipe e São Felipe. Esses municípios apontaram melhor desempenho em transparência passiva não por atenderem às solicitações, mas por disponibilizarem mais informações a respeito da existência do SIC do que informações referentes à transparência ativa. Ainda assim, no território, apenas dois municípios — interessantemente o maior e o menor — responderam à demanda de informação que lhes foi apresentada.

Considerando o panorama geral de transparência passiva e ativa e os processos de regulamentação da LAI no Recôncavo da Bahia, o pressuposto de melhor desempenho por parte de municípios de maior porte não se confirmou (Tabela 1), assim como também não se verificou em outros estudos (Santos & Silva, 2015; Raupp, 2016; Marcelino & Oliveira, 2018; Nascimento, 2021). No Recôncavo, Dom Macedo Costa, o menor município em termos populacionais, obteve o maior resultado no panorama geral, seguido por Santo Antônio de Jesus, o único de grande porte. Já os municípios médios apareceram na 11ª (Cruz das Almas) e na 15ª posição (Santo Amaro), como pode ser observado na Figura 4, que sintetiza os níveis de transparência (ativa + passiva) a partir dos achados.

TABELA 1 • PONTUAÇÃO EBT E PORTE POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

	MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO EBT	POPULAÇÃO	PORTE
1	Dom Macedo Costa	80,7%	4.407	Pequeno porte I
2	Santo Antônio de Jesus	75,9%	103.055	Grande porte
3	Salinas da Margarida	69,8%	14.987	Pequeno porte I
4	Saubara	67,9%	11.438	Pequeno porte I
5	Varzedo	67,9%	9.913	Pequeno porte I
6	Muniz Ferreira	63,9%	7.202	Pequeno porte I
7	Governador Mangabeira	63,4%	20.605	Pequeno porte II
8	Muritiba	61,2%	28.707	Pequeno porte II
9	Nazaré	59,4%	27.049	Pequeno porte II
10	Cabaceiras do Paraguaçu	55,9%	16.559	Pequeno porte I
11	Cruz das Almas	52,2%	60.346	Médio porte
12	Castro Alves	51,6%	24.712	Pequeno porte II
13	Conceição do Almeida	50,4%	15.794	Pequeno porte I
14	Sapeaçu	45,4%	17.963	Pequeno porte I
15	Santo Amaro	41,0%	56.012	Médio porte
16	Maragogipe	30,1%	35.859	Pequeno porte II
17	São Félix	27,1%	11.026	Pequeno porte I
18	Cachoeira	19,5%	29.251	Pequeno porte II
19	São Felipe	16,0%	20.283	Pequeno porte II

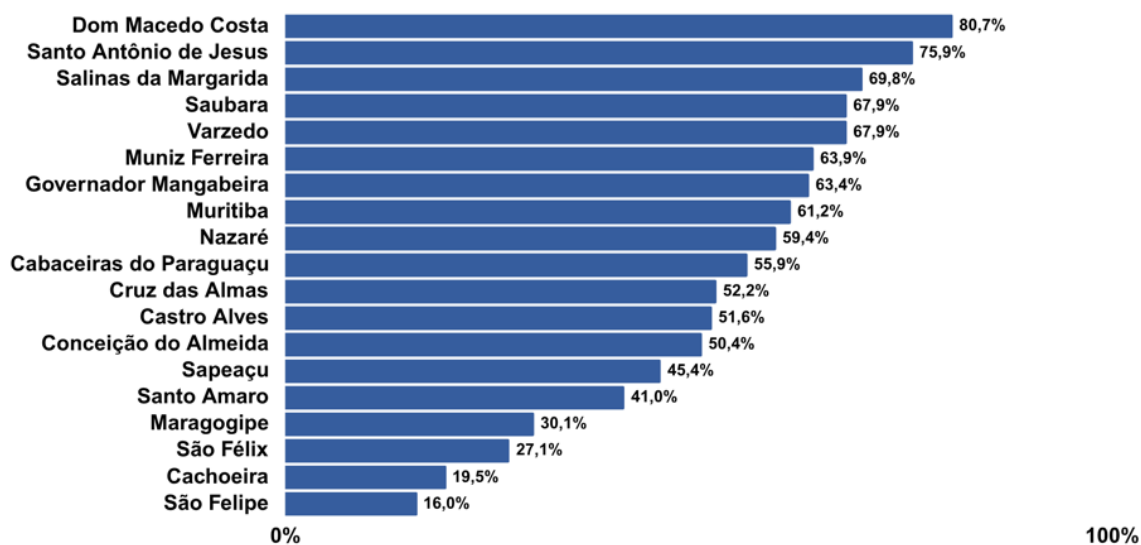
Fonte: resultados da pesquisa, 2025.

Esse achado sugere que variáveis tradicionalmente mobilizadas na literatura, como o porte populacional, possuem poder explicativo limitado quando analisadas isoladamente. Os resultados sugerem que fatores organizacionais e institucionais, como rotinas administrativas, capacidade burocrática e políticas de transparência, podem ser mais determinantes para a implementação da LAI do que características estruturais dos municípios. Isso reforça a necessidade de ampliar o debate sobre capacidades estatais subnacionais de implementação, para além

de indicadores demográficos ou mesmo fiscais, comumente mencionados nos estudos de transparência pública.

No território, os desempenhos foram muito variados (de 16,0% a 80,7), de acordo com a EBT-360^o. Como já mencionado, este panorama vem sendo gradualmente aprimorado, com mudanças significativas entre 2019 e 2023, por exemplo, em termos da regulamentação local da LAI.

FIGURA 4 • DESEMPENHO DE ACORDO COM A EBT DOS MUNICÍPIOS DO RECÔNCAVO



Fonte: resultados da pesquisa, 2025.

Uma análise dos pontos fracos encontrados na aplicação da EBT 360^o nos municípios do Recôncavo remete a questões de natureza: (a) gerencial (ausência de procedimentos e de padronização), (b) relacionada aos servidores (capacitação e alocação) e (c) tecnológica (questões de acesso, rede/internet e arquitetura de sites). Esse perfil também foi identificado nas pesquisas de Batista et al.(2020), Zuccolotto e Teixeira(2019) e Lui et al. (2023). Tais pontos indicam desafios para a gestão pública local.

Em termos gerenciais, o maior desafio é estabelecer o acesso à informação como política fundamental, preferencialmente de forma ativa, assegurando a transparência e incentivando o controle social e a participação. Esse achado é corroborado por Raupp (2016) e Visentini e Santos (2020). Em alguns casos, no Recôncavo, a LAI e sua normatização local não são sequer conhecidas pelos servidores públicos.

Nesse sentido, são desafios para as prefeituras: (a) definir, em suas estruturas organizacionais, um

setor ou departamento responsável pelas informações, em sintonia com as assessorias de comunicação e com outros setores da prefeitura, como as ouvidorias; (b) fortalecer a cultura organizacional voltada para a publicidade e o acesso à informação, conforme disposto na LAI; e (c) estabelecer, em todos os setores, fluxos que aproximem o cidadão da administração pública. A definição de responsabilidades e o alinhamento entre setores, potencialmente, levam à atualização permanente dos canais de comunicação e à identificação dos servidores responsáveis pelas respostas (no caso da transparência passiva). Em especial, os municípios precisam manter o domínio .gov atualizado que, no caso baiano, é ba.gov.

Outro desafio a ser enfrentado, em termos gerenciais, é a padronização dos processos que levem às respostas às demandas por informação, para evitar a “não resposta” (como ocorreu com 17 municípios nesta pesquisa) ou, de forma recorrente, respostas como “este setor não é responsável por isso”. Isso

é especialmente importante, visto que a população rural e a população idosa têm dificuldade em utilizar a internet e, conseqüentemente, demandam atendimento presencial ou, pelo menos, atendimento telefônico.

A baixa taxa de resposta dos municípios pode sugerir que, em muitos casos, a transparência tem sido tratada mais como exigência formal de disponibilização de informações do que como mecanismo efetivo de interação entre Estado e sociedade. Isso revela uma implementação parcial da LAI, marcada por maior aderência aos componentes mais visíveis e menos custosos politicamente, enquanto mecanismos que exigem capacidade administrativa contínua permanecem fragilizados.

Outra questão gerencial a ser considerada é a política de cópia de segurança (backup) para os sites das prefeituras, que deve estabelecer diretrizes claras de armazenamento e recuperação da informação. Essa formulação deve considerar, ainda, os cuidados a serem observados para preservar dados individuais e sensíveis, que não ser disponibilizados.

Quando se observam os desafios ligados aos servidores públicos, percebe-se falta de capacitação para a transparência e a publicidade, ausência de conhecimento da LAI e de suas implicações, e/ou ausência de conhecimento das normativas locais sobre o tema. A baixa adesão ao questionário qualitativo limitou a análise empírica. De acordo com as respostas obtidas de Santo Antônio de Jesus, os nove servidores do setor de acesso à informação nunca haviam recebido treinamento específico. Além disso, este município informou que existem dificuldades em atender aos pedidos de informação, principalmente, em razão da insuficiência de organização e capacitação dos servidores. Esses resultados são consistentes com a literatura sobre implementação da LAI (Paes, 2012; Santos & Silva, 2015; Marcelino & Oliveira, 2018; Lima Júnior & Gonçalves, 2019; Silva et al., 2024).

As questões de natureza tecnológica dizem respeito aos desafios relacionados aos serviços de internet, especialmente nas zonas rurais, e aos serviços de criação, manutenção e atualização dos sites. Embora o domínio *ba.gov* siga um padrão, nem sempre as prefeituras, especialmente as de pequeno porte, dispõem de servidores capacitados para lidar com os sites, seja em sua estrutura, seja em sua usabilidade.

Nos municípios menores (mesmo aqueles próximos à capital do estado, como ocorre no Recôncavo), o acesso a serviços especializados não é sim-

ples, e a baixa qualidade da internet, por exemplo, contribui para a instabilidade dos sites. Na região, em muitos casos, é necessário o acesso a serviços localizados em municípios de maior porte, como Santo Antônio de Jesus ou Feira de Santana, o que implica maiores distâncias. Tais condicionantes elevam custos e dificultam ou atrasam a prestação de serviços técnicos, sugerindo a necessidade padronização de procedimentos, investimento e capacitação na área da gestão da informação.

5. Considerações finais

O presente estudo buscou identificar os desafios à implementação da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação — LAI) nos dezenove municípios que compõem o território do Recôncavo da Bahia. Para tanto, analisaram-se o status de regulamentação local da LAI e os níveis de transparência ativa e passiva, a partir de dados coletados nos portais institucionais das prefeituras, utilizando-se como referência a Escala Brasil Transparente (EBT), bem como consultas realizadas por meio dos canais de transparência passiva.

Em 2023, treze municípios do território já haviam regulamentado localmente a LAI, o que representa avanço em relação a 2019, quando apenas quatro municípios possuíam normativas vigentes. No que se refere à EBT, os resultados indicaram que 68,4% dos municípios (13) apresentaram níveis de transparência considerados satisfatórios, superiores a 50%, enquanto 31,6% (6 municípios) não atingiram esse patamar.

A análise por tipo de transparência revelou desempenho superior em transparência ativa (84,2% dos municípios) em comparação à transparência passiva (15,7%). Ainda assim, a avaliação individual evidenciou casos de desempenho muito baixo em transparência ativa, como em Cachoeira e São Felipe, que não alcançaram 10%. No âmbito da transparência passiva, 17 municípios não responderam às solicitações de informação, sendo recorrente a ausência de informações básicas nos portais, como horário de funcionamento, e-mail, telefone e endereço institucional.

Os desafios à implementação da LAI foram sistematizados em quatro eixos: (i) regulamentação local da Lei, ainda inexistente em seis municípios; (ii) questões gerenciais, relacionadas à organização administrativa, à padronização de processos e ao fortalecimento da cultura organizacional; (iii) desafios vinculados aos servidores públicos, especial-

mente no que se refere à capacitação e à alocação de pessoal; e (iv) limitações tecnológicas, associadas à qualidade da internet e à estrutura, manutenção e usabilidade dos sites institucionais.

Embora se observe uma perspectiva positiva quanto ao avanço da implementação da LAI no Recôncavo, o processo ocorre de forma gradual e desigual. Como indicado no título deste artigo, o processo vem se dando de forma “devagar, devagar, devagarinho”, em referência à música de Martinho da Vila.

Destaca-se que os níveis de transparência e os desafios enfrentados não se relacionam diretamente ao porte dos municípios, o que possibilita a ampliação do debate sobre capacidades estatais no

nível local. Os desafios identificados indicam que a implementação da LAI nos municípios não ocorre de maneira linear e homogênea, sendo condicionada por capacidades estatais heterogêneas e por diferentes níveis de prioridade política atribuídos à transparência. Isso aponta para fragilidade nas capacidades administrativas, como coordenação inter-setorial, padronização de procedimentos e gestão da informação.

Por fim, ressalta-se que a efetivação da LAI deve transcender o mero cumprimento formal da legislação, afirmando-se como elemento central do fortalecimento da cidadania e da democratização da gestão pública.

6. Referências

- Amaral, D., Moscon, D., & Silva, L. P. (2023). Capacidades estatais e influenciadores da implementação de políticas públicas: Um estudo no Instituto Federal da Bahia. *Gestão & Regionalidade*, 39(116). <https://doi.org/10.13037/gr.vol39n116.7747>
- Bataglia, M. B., & Farranha, A. C. (2019). Corrupção, transparência e CGU: Analisando o contexto para a implementação do direito de acesso à informação. *Revista NAU Social*, 10(19), 23–50. <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33923>
- Batista, M. (2017). *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: Fatores internos e externos*. Escola Nacional de Administração Pública. <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3125>
- Batista, M., Rocha, V., & Santos, J. L. A. dos. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: Uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1382–1401. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82216>
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 68, 431–458. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1>
- Berliner, D. (2014). The political origins of transparency. *The Journal of Politics*, 76(2), 479–491. <https://doi.org/10.1017/S0022381613001412>
- Boldrin, D. L., & Ferreira, V. R. S. (2024). A discricionabilidade como um pressuposto da implementação de políticas públicas: Um ensaio teórico. *Administração Pública e Gestão Social*, 16(2). <https://www.redalyc.org/journal/3515/351577342009/html>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Brasil. (2009). *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência Fiscal)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/12527.htm
- Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., & Schurgelies, V. (2018). *Accountability nos atos da administração pública federal*. *Revista Pretexto*, 19(4), 46–62. <https://doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715>
- Chen, C., & Ganapati, S. (2023). Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 257–272. <https://doi.org/10.1177/00208523211033236>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2020). *Sistema eletrônico de informações ao cidadão (e-SIC)*. <https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *Guia de transparência ativa: 7ª versão para órgãos e entidades do Poder Executivo federal*. <https://www.gov.br/aces-soinformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/gta-7-guia-de-transparencia-ativa-final.pdf>

- Controladoria-Geral da União (CGU). (2023). *Escala Brasil Transparente: metodologia*. <https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360educacao2/66>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2024). *Domínios.gov.br*. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/sisp/guia-do-gestor/guia-orientativo-de-padroes-e-fluxos-das-tecnologias-de-transformacao-digital/dominios-gov.br>
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2024). *Fala.BR: Plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação*. <https://falabr.cgu.gov.br/>
- Chiariello, C. L., Paulucio, F. F., Brito, R. F., Assumpção, G. S., Verão, M. F. R., & Morais, J. B. (2019). Transparência ativa: Uma avaliação dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul. *Práticas de Administração Pública*, 2(3), 42–65. <https://doi.org/10.5902/2526629237675>
- Fontes, M. L. P. (2023). Direito e implementação de políticas públicas: Caminhos para uma agenda de pesquisa. *Revista Direito GV*, 19, e2313. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202313>
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521829>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *MUNIC: Pesquisa de informações básicas municipais*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2024). *IBGE: Cidades*. <https://cidades.ibge.gov.br/>
- Lima Júnior, F. N., & Gonçalves, M. T. (2019). A Difusão da Lei de Acesso à Informação nos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte-MG. *Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, 10(2), 145–172. <https://doi.org/10.24862/rcdu.v10i2.1133>
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101–110. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In G. Lotta (Org.), *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Enap. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>
- Luciano, E. M., Wiedenhöft, G., & Pinheiro dos Santos, F. (2018). Barreiras para a ampliação de transparência na administração pública brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 282–291. <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5716>
- Lui, L., Bomfim, A. P., Machado, G., & Veloso, M. T. (2023). *Os efeitos da Lei de acesso à informação: uma revisão de literatura a partir da sua implementação no contexto da administração pública brasileira*. *Liinc em Revista*, 19(1). <https://doi.org/10.18617/liinc.v19i1.6309>
- Matland, R. E. (1995). *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Nascimento, P. (2021). Transparência nos municípios brasileiros: As dimensões porte populacional e região importam? *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 7(2), 137–156. <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v7i2.20440>
- Organização das Nações Unidas (ONU). (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Paes, E. B. (2012). Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11. *Revista de Informação Legislativa*, 49(193), 227–244. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496570>
- Porumbescu, G., Meijer, A., & Grimmelhuijsen, S. (2022). *Government transparency: State of the art and new perspectives*. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/elements/government-transparency/501946EF70F2B666BAC76A4EAB03EB1B>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3rd ed.). University of California Press.
- Secchi, L. (2012). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- Silva, S. C. F., Silva, E. N., Passos, J. C., Oliveira, R. M., & Costa, V. C. O. (2024). Desafios na implementação da Lei de Acesso à Informação em municípios brasileiros: Um olhar sobre a literatura. In *Anais do 35º Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ENANGRAD)*. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. <https://doity.com.br/anais/35-enangrad/trabalho/392656>
- Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). (2024). *Info territórios*. https://www.sei.ba.gov.br/images/informacoes_por/territorio/indicadores/pdf/reconcavo.pdf
- Vianna, A. J. O., Ferreira, A., & Lima, M. P. (2020). Lei de acesso à informação nos portais governamentais: Uma avaliação nos municípios da região do Médio Paraíba Fluminense. *Revista do Desenvolvimento Regional*, 17(3). <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1752>
- Visentini, M. S., & Santos, M. dos. (2020). Panorama da transparência passiva e da regulamentação da Lei de Acesso à Informação a partir da Escala Brasil Transparente (EBT) nos municípios do COREDE Missões. *Redes*, 25(1), 342–362. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i1.11205>

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2015). Gestão social, democracia, representação e transparência: Evidências nos estados brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, 17(spe), 79–90. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17nespp79>

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). *Transparência: Aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: Reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137–158. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>



Evellin Souza Messias

evellinmessias290@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-5152-2975>

<https://lattes.cnpq.br/9161521812939843>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

Gestora Pública pelo Centro de Artes, Humanidades e Letras da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, CAHL - UFRB. Membro do Grupo de Pesquisa em Organizações, Gestão e Políticas Públicas - OrGPop.



Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

doralizamonteiro@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1440-6071>

<http://lattes.cnpq.br/4816989136382970>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Professora de Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA).



Lys Maria Vinhaes Dantas

lys@ufrb.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8225-2321>

<http://lattes.cnpq.br/8146930602237757>

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

Professora associada da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e professora permanente do seu Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Entre o pedido e a resposta: transparência passiva e *accountability* no Poder Legislativo municipal do Seridó Potiguar¹

Between the request and the response: passive transparency and accountability in the municipal legislative branch of the Seridó Potiguar Region

Entre la solicitud y la respuesta: transparencia pasiva y accountability en el poder legislativo municipal del Seridó Potiguar

Isadora Maisa Dias da Silva e Luziana Maria Nunes de Queiroz

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.972>

Resumo: Este artigo analisa a efetividade da transparência passiva no Poder Legislativo municipal da região do Seridó Potiguar, localizada no estado do Rio Grande do Norte, a partir da aplicação de uma escala de avaliação fundamentada nos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A pesquisa adotou abordagem quali-quantitativa, baseada no envio de solicitações formais de acesso à informação às Câmaras Municipais da região, avaliadas segundo critérios de tempestividade, completude, clareza e disponibilização das respostas. Os resultados evidenciam um cenário marcado por assimetrias institucionais, no qual coexistem experiências de alta efetividade e casos de ausência total de resposta. A análise revela que o cumprimento formal da legislação não assegura, por si só, a materialização do direito de acesso à informação, indicando a persistência de entraves organizacionais e comunicacionais no âmbito legislativo local. Conclui-se que a transparência passiva permanece implementada de forma desigual na região, e que os resultados obtidos podem subsidiar reflexões e ajustes nas práticas administrativas relacionadas à gestão da informação pública.

Palavras-chave: transparência passiva, lei de acesso à informação, poder legislativo municipal, *accountability*, Seridó Potiguar

Abstract: This article analyzes the effectiveness of passive transparency in the municipal Legislative Branch of the Seridó Potiguar region, located in the state of Rio Grande do Norte, Brazil, based on the application of an evaluation scale grounded in the provisions of the Access to Information Law (Law No. 12,527/2011). The study adopted a qualitative-quantitative approach, involving formal requests for access to information submitted to municipal chambers and assessed according to criteria of timeliness, completeness, clarity, and availability of responses. The findings reveal a context characterized by significant institutional asymmetries, with the coexistence of highly effective practices and cases of complete absence of response. The analysis indicates that formal compliance with legal requirements does not necessarily ensure the effective realization of the right to access information, highlighting persistent organizational and communicational constraints within local legislative institutions. The results provide elements for rethinking administrative practices related to public information management at the municipal level.

Keywords: passive transparency, freedom of information law, municipal legislative bodies, accountability, Seridó Potiguar

1. Artigo submetido em 01/02/2026 e aceito em 07/05/2026.

Resumen: Este artículo analiza la efectividad de la transparencia pasiva en el Poder Legislativo municipal de la región del Seridó Potiguar, ubicada en el estado de Rio Grande do Norte, a partir de la aplicación de una escala de evaluación basada en los dispositivos de la Ley de Acceso a la Información brasileña (Ley n.º 12.527/2011). La investigación adoptó un enfoque cualitativo-cuantitativo, mediante el envío de solicitudes formales de acceso a la información a las Cámaras Municipales de la región, evaluadas según criterios de oportunidad, integridad, claridad y disponibilidad de las respuestas. Los resultados evidencian un escenario marcado por asimetrías institucionales, en el que coexisten experiencias de alta efectividad y situaciones de ausencia total de respuesta. El análisis muestra que el cumplimiento formal de la normativa no garantiza, por sí solo, la materialización del derecho de acceso a la información, lo que revela la persistencia de limitaciones organizativas y comunicacionales en el ámbito legislativo local. Se concluye que la transparencia pasiva se implementa de manera desigual en la región, y que los resultados pueden orientar la revisión de prácticas administrativas relacionadas con la gestión de la información pública.

Palabras clave: transparencia passiva, ley de acceso a la información, poder legislativo municipal, *accountability*, Seridó Potiguar

1. Introdução

A transparência pública consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos pilares normativos da administração democrática, especialmente em contextos marcados pela ampliação das demandas por controle social, participação cidadã e responsabilização dos agentes públicos. No Brasil, esse princípio encontra fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assegura o direito de acesso à informação e estabelece a publicidade como diretriz da atuação administrativa, conforme previsto no art. 5º, XXXIII, e no art. 37, caput. A partir desse marco constitucional, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação — LAI) densifica e operacionaliza esse direito ao regulamentar o acesso às informações sob a guarda do Estado e impor deveres objetivos às instituições públicas. No âmbito desse arcabouço, a transparência passiva assume papel central ao operacionalizar a relação direta entre cidadão e administração pública por meio de solicitações formais de informação, constituindo um mecanismo essencial de comunicação pública e de fortalecimento da *accountability* democrática (Angélico, 2012; Michener et al., 2018).

Embora a LAI tenha estabelecido parâmetros normativos claros, sua efetividade no campo da transparência passiva permanece desigual. Cruz e Zuccolotto (2021) evidenciam que a existência de canais formais de solicitação não assegura, por si só, respostas tempestivas, completas ou inteligíveis, revelando a distância entre o marco legal e as práticas administrativas. Raupp (2022) identificou, em municípios de grande porte, um baixo índice de atendimento à transparência passiva mesmo após uma década de vigência da LAI.

Nesse contexto, no caso de municípios de pequeno e médio porte, especificamente na região do Seridó Potiguar, há fragilidades significativas na implementação da transparência pública, evidenciando limites estruturais persistentes na aplicação da LAI (Batista et al., 2021). Todavia, permanece pouco explorada na literatura a análise sistemática da transparência passiva no âmbito do Poder Legislativo municipal da região, especialmente sob uma perspectiva que avalie mais que a existência de respostas, considerando sua efetividade em termos de tempestividade, completude, clareza e disponibilização.

Diante dessa lacuna, este estudo justifica-se pela relevância empírica e pela contribuição teórica ao debate sobre transparência e *accountability* no nível local. Ao concentrar-se nas Câmaras Municipais do Seridó Potiguar, o trabalho dialoga com evidências recentes que contestam a ideia de que municípios de pequeno porte são, necessariamente, menos transparentes, ao evidenciar que contextos locais podem apresentar desempenhos heterogêneos e, em alguns casos, níveis significativos de maturidade administrativa (Costa et al., 2024). Ademais, a pesquisa contribui para o aprofundamento da discussão sobre formalismo administrativo e democracia digital, ao analisar como práticas institucionais concretas condicionam a efetividade do direito de acesso à informação (Castanho, 2019; Riggs, 1964).

Assim, o objetivo deste artigo é analisar, em caráter exploratório, a efetividade da transparência passiva no Poder Legislativo municipal da região do Seridó Potiguar, bem como testar a aplicabilidade de uma escala de classificação baseada nos dispositivos da LAI. Considerando o desenho empí-

rico adotado, os resultados devem ser interpretados como um recorte específico do funcionamento da transparência passiva, não esgotando sua dinâmica institucional. Busca-se avaliar o desempenho das Câmaras Municipais quanto à tempestividade, completude, clareza e forma de disponibilização das respostas às solicitações de informação, bem como discutir os resultados à luz do referencial, contribuindo para a compreensão dos limites e potencialidades da LAI no fortalecimento da democracia no contexto municipal.

2. Referencial teórico

2.1. Transparência passiva e Lei de Acesso à Informação

A transparência pública constitui um dos pilares normativos da administração democrática contemporânea, encontrando no direito de acesso à informação uma de suas expressões mais relevantes. No ordenamento jurídico brasileiro, esse direito é operacionalizado pela Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações públicas e estabelece deveres objetivos para os órgãos e entidades estatais. Conforme argumenta Angélico (2012), a LAI representa uma inflexão institucional ao converter o acesso à informação em dever positivo do Estado, vinculando-o diretamente ao fortalecimento da *accountability* democrática e à ampliação do controle social.

No interior desse marco legal, a transparência passiva assume papel central, uma vez que corresponde ao mecanismo por meio do qual o cidadão solicita informações específicas sob a guarda da administração pública. Diferentemente da transparência ativa, baseada na divulgação espontânea de dados, a transparência passiva pressupõe uma relação interativa entre Estado e sociedade. Angélico (2012) ressalta que sua efetividade não se esgota na criação formal de canais de solicitação, exigindo capacidade administrativa, padronização de procedimentos, definição clara de responsabilidades e compromisso institucional com a publicidade, sob pena de esvaziamento do direito legalmente assegurado.

Diante desse cenário, a aplicação concreta da transparência passiva no contexto brasileiro demonstra que a existência da LAI constitui condição necessária, porém insuficiente, para garantir o acesso efetivo à informação pública. Assim, respostas incompletas, evasivas ou fora dos prazos legais configuram um padrão recorrente no atendimento aos pedidos de informação, revelando fragi-

lidades institucionais na implementação do direito de acesso à informação (Raupp, 2022; Cruz & Zuccolotto, 2021; Michener et al., 2018). Se tratando da região do Seridó, Batista et al. (2021) identificaram fragilidades recorrentes na implementação da LAI, associadas à baixa institucionalização dos Serviços de Informação ao Cidadão, à ausência de regulamentação local e às restrições administrativas para o atendimento adequado das solicitações. Os autores reforçam que apenas três municípios apresentaram mais de 50% de transparência.

Esse descompasso entre o arcabouço normativo e a prática administrativa pode ser interpretado à luz do conceito de formalismo administrativo, originalmente desenvolvido por Riggs (1964). De forma aplicada, o formalismo caracteriza situações em que normas modernas são observadas apenas formalmente, sem correspondência efetiva nas práticas organizacionais. No campo da transparência passiva, tal fenômeno manifesta-se quando o direito de acesso é reconhecido juridicamente, mas não se traduz em respostas tempestivas, completas e úteis ao cidadão, produzindo uma transparência de caráter predominantemente formal (Riggs, 1964; Cruz & Zuccolotto, 2021).

No âmbito do Poder Legislativo, a transparência passiva assume contornos específicos em razão de sua natureza simultaneamente política, administrativa e comunicacional. Andrade et al. (2017), ao analisarem câmaras municipais brasileiras, evidenciam dificuldades estruturais no cumprimento das exigências da LAI, especialmente no tratamento das solicitações de informação. A baixa institucionalização das rotinas administrativas e a limitação de pessoal técnico especializado impactam diretamente a qualidade, a clareza e a tempestividade das respostas oferecidas aos cidadãos.

Essa problemática é aprofundada quando se considera a dimensão comunicacional das casas legislativas. Desse modo, a transparência no Poder Legislativo não pode ser reduzida à mera disponibilização de informações em portais eletrônicos, devendo ser compreendida como um processo comunicacional orientado à interação com o cidadão. Nessa perspectiva, a transparência passiva depende da capacidade institucional de produzir respostas compreensíveis, completas e acessíveis às demandas informacionais apresentadas, condição essencial para o exercício do controle social (Raupp, 2022; Castanho, 2019).

Essa abordagem dialoga com os achados de Michener et al. (2018), ao reforçar que a efetividade da transparência passiva depende menos da existência

de dispositivos legais e tecnológicos e mais das práticas institucionais que orientam o atendimento às demandas informacionais. Interpretado à luz do formalismo administrativo (Riggs, 1964), esse conjunto de contribuições permite compreender a transparência passiva como um processo institucional juridicamente assegurado, cuja efetividade está condicionada à capacidade administrativa e à orientação das práticas organizacionais à responsividade estatal.

À vista disso, a democracia digital pressupõe que o uso de tecnologias da informação pelo Estado vá além da função instrumental de divulgação de dados, constituindo-se como um meio de fortalecimento das relações comunicativas entre instituições públicas e cidadãos. Nesse sentido, os ambientes digitais devem ser concebidos como espaços interativos capazes de estimular a participação, a compreensão e a responsividade estatal. Quando os canais digitais não promovem diálogo efetivo nem asseguram o retorno às demandas da sociedade, a transparência perde densidade democrática e tende a se limitar ao cumprimento formal de exigências normativas, esvaziando seu potencial de ampliar a participação cidadã e a *accountability* no processo decisório (Castanho, 2019; Gomes, 2018).

2.2. Efetividade da transparência e *accountability* no Poder Legislativo municipal

A transparência pública adquire sentido normativo pleno quando associada à sua capacidade de produzir efeitos concretos sobre o controle do poder estatal. Nessa perspectiva, a noção de efetividade da transparência desloca o debate da simples conformidade legal para a análise de sua contribuição real à *accountability* democrática. Campos (1990) já destacava que a transparência constitui condição indispensável para a responsabilização dos agentes públicos, uma vez que a ausência de informações confiáveis inviabiliza o exercício consistente do controle social e institucional.

A literatura clássica sobre *accountability* compreende esse conceito como um arranjo institucional que envolve a obrigação de prestar contas, a possibilidade de fiscalização e a existência de sanções em caso de desvios. Schedler (1999) contribuiu decisivamente para esse entendimento ao definir a *accountability* a partir de dois elementos indissociáveis: a *answerability*, relacionada ao dever de informar, explicar e justificar decisões, e o *enforcement*, associado à capacidade de impor consequências. Nesse enquadramento analítico, a transparência passiva insere-se diretamente na dimensão da *answerability*,

ao viabilizar o acesso às informações necessárias para a avaliação da atuação dos representantes políticos e das instituições legislativas.

No contexto brasileiro, a relação entre transparência e *accountability* é reforçada pelo arcabouço jurídico-institucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e aprofundado pela Lei de Acesso à Informação. Stiglitz (2002) sustenta que normas de transparência são fundamentais para limitar o uso arbitrário do poder estatal, na medida em que reduzem assimetrias informacionais entre governantes e governados. O acesso a informações públicas qualificadas fortalece o escrutínio social, contribui para a atuação dos órgãos de controle e amplia a legitimidade das instituições democráticas.

Nessa conjuntura, a transparência pública no Poder Legislativo é central para o desempenho de suas funções clássicas (representar, legislar e fiscalizar), pois condiciona a qualidade do processo democrático local. A visibilidade das ações parlamentares permite que os cidadãos avaliem a representação política; a publicidade dos processos legislativos assegura legitimidade e participação; e o acesso a informações sobre a atuação do Executivo e do próprio Legislativo viabiliza o exercício da *accountability*. Nesse sentido, investigar a transparência no Poder Legislativo municipal torna-se relevante, uma vez que as câmaras municipais ocupam posição central na mediação entre Estado e sociedade (Raupp, 2022; Andrade & Raupp, 2017).

Apesar disso, evidências empíricas indicam que esse nível institucional permanece marcado por entraves significativos na efetividade da transparência pública. Ao analisarem portais eletrônicos de câmaras municipais de grande porte, Andrade e Raupp (2017) identificaram que apenas 8% atendiam integralmente às exigências legais, indicando elevado grau de não conformidade. Resultados semelhantes são encontrados em estudos mais recentes: Leroy et al. (2024), ao aplicarem o Índice de Transparência dos Portais Legislativos (ITPL) em municípios mineiros, verificaram que cerca de 80% das câmaras apresentaram os piores níveis de avaliação.

No nível estadual, Pinho et al. (2023) observaram que a maioria das assembleias legislativas brasileiras apresenta desempenho baixo ou mediano em transparência, sugerindo que as limitações não se restringem ao nível municipal, mas caracterizam um padrão mais amplo de fragilidade institucional. A efetividade da transparência passiva no nível municipal enfrenta obstáculos institucionais recorrentes, que não são homogêneos, podendo ser compreen-

didados a partir de distintas dimensões explicativas, como a capacidade estatal (recursos e estrutura administrativa), a cultura organizacional (grau de formalização e orientação à transparência) e o direcionamento político-administrativo (priorização da agenda por parte da liderança institucional).

Assim sendo, pesquisas têm buscado explicar as condições subjacentes à conformidade em transparência no nível municipal, destacando que o desempenho dos entes locais resulta da combinação entre capacidade estatal, demanda social e incentivos institucionais. Nesse sentido, Michener e Nichter (2021) demonstram que a transparência não se esgota na conformidade formal (de jure), havendo frequentemente um descompasso em relação à sua efetividade prática (de facto), o que evidencia que a simples existência de normas e instrumentos não garante acesso real à informação. Em complemento, Silva e Bruni (2019) identificam que fatores socioeconômicos, como escolaridade da população e capacidade fiscal, estão positivamente associados à transparência pública passiva, indicando que municípios com maior capital humano e recursos tendem a apresentar melhores condições de implementação.

Ademais, os autores ressaltam que variáveis externas à gestão, relacionadas às características da população, possuem maior poder explicativo do que fatores internos, sugerindo que a pressão social qualificada desempenha papel relevante na indução da transparência. Em conjunto, esses estudos indicam que municípios tendem a apresentar melhor desempenho quando combinam capacidade administrativa, demanda social por informação e incentivos efetivos à implementação, embora tais condições não assegurem, por si só, a plena efetividade da transparência (Silva & Bruni, 2019; Michener & Nichter 2021).

Em contraste com essa perspectiva, que enfatiza o papel da capacidade socioeconômica e da pressão social qualificada, os achados de Costa et al. (2024) introduzem uma importante nuance ao demonstrarem que municípios de pequeno porte podem apresentar níveis de transparência superiores ao esperado, contrariando a associação linear entre recursos e desempenho. Apesar dessas diferenças nas condições que favorecem a transparência, a literatura aponta que tais fatores nem sempre se traduzem

em práticas efetivas, especialmente no âmbito do Poder Legislativo. Andrade et al. (2017) demonstram que fragilidades na transparência, especialmente na transparência passiva, comprometem o exercício dessas funções ao limitar o acesso da sociedade às informações necessárias para acompanhar e avaliar a atuação parlamentar.

Análises regionais corroboram esse diagnóstico. Souza et al. (2025), ao examinarem municípios do Norte Fluminense, identificam que a transparência passiva apresenta desempenho inferior ao da transparência ativa, indicando dificuldades persistentes no atendimento às demandas informacionais da sociedade. Respostas inadequadas ou inexistentes comprometem o potencial da transparência como instrumento de *accountability*, ao interromper o fluxo informacional necessário ao controle social. Do ponto de vista teórico, esses achados reforçam a compreensão de que a transparência, quando desprovida de efetividade, tende a assumir caráter predominantemente formal (Riggs, 1964).

3. Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza descritivo-analítica, tendo como universo empírico de pesquisa as Câmaras Municipais que integram a região do Seridó, localizada no estado do Rio Grande do Norte, conforme a divisão regional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). O estudo fundamenta-se na análise da transparência passiva, a partir do atendimento a solicitações formais de acesso à informação, em consonância com os dispositivos da Lei nº 12.527/2011.

A escolha da região do Seridó Potiguar deu-se por conveniência, somada ao fato de que se mostra relevante diante das evidências apresentadas por Costa et al. (2024), segundo as quais os municípios de pequeno porte podem apresentar níveis significativos de transparência pública, contrariando a expectativa de que cidades menores tendem a ser menos transparentes. Essa constatação reforça a pertinência de investigar contextos semelhantes, como o Seridó. À vista disso, a Tabela 1 apresenta indicadores demográficos e fiscais dos municípios analisados:

TABELA 1 • CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO SERIDÓ POTIGUAR

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$)	RECEITA PER CAPITA (R\$)
Acari	10.597	48.098.181,48	4.538,85
Bodó	2.306	32.698.817,89	14.179,89
Caicó	61.146	211.810.269,48	3.464,01
Carnaúba dos Dantas	7.992	33.559.334,40	4.199,12
Cerro Corá	11.000	48.491.269,65	4.408,30
Cruzeta	8.005	48.688.752,14	6.082,29
Currais Novos	41.313	146.404.302,16	3.543,78
Equador	5.360	33.352.188,16	6.222,42
Florânia	10.196	33.451.667,45	3.280,86
Jardim de Piranhas	13.977	57.235.179,96	4.094,95
Jardim do Seridó	11.655	47.989.061,14	4.117,47
Jucurutu	17.793	82.330.562,19	4.627,13
Lagoa Nova	15.573	69.736.985,40	4.478,07
Ouro Branco	4.913	32.086.188,10	6.530,87
Parelhas	21.499	76.661.911,53	3.565,84
Santana do Seridó	2.696	24.720.722,59	9.169,41
São Fernando	3.492	25.421.749,30	7.280,00
São João do Sabugi	5.956	30.181.182,20	5.067,36
São José do Seridó	4.558	34.144.943,46	7.491,21
São Vicente	6.310	38.622.879,48	6.120,90
Serra Negra do Norte	7.597	50.273.807,42	6.617,59
Tenente Laurentino Cruz	5.891	33.919.563,09	5.757,86
Timbaúba dos Batistas	2.348	23.378.012,40	9.956,56

Fonte: IBGE (2022); STN/FINBRA (2022).

Observa-se que a região é composta predominantemente por municípios com população inferior a 50 mil habitantes, sendo, portanto, classificados como de pequeno porte. No âmbito fiscal, as receitas orçamentárias totais mostram-se compatíveis com esse perfil, enquanto a receita per capita revela variações entre os municípios, evidenciando heterogeneidade na capacidade fiscal relativa. Essas caracte-

terísticas são consideradas na contextualização do universo empírico analisado.

Assim sendo, para operacionalizar o estudo, foram definidas etapas sequenciais. O Quadro 1 ilustra, de forma sintética, as etapas desenvolvidas durante o processo investigativo, detalhando as ações e procedimentos metodológicos empregados.

QUADRO 1 • ETAPAS DA PESQUISA

ETAPAS	DESCRIÇÃO
1. Identificação dos municípios da região do Seridó Potiguar	Os 23 municípios pertencentes à região do Seridó foram identificados com base na divisão regional do Brasil realizada pelo IBGE (2017).
2. Formulação do pedido de informação	Um mesmo pedido de informação foi elaborado e encaminhado às 23 câmaras municipais, com o seguinte teor: No ano de 2025, qual foi o valor total pago por esta Câmara Municipal a título de verba indenizatória dos vereadores? Solicito, ainda, que seja informado: a) o valor mensal da verba indenizatória prevista para cada vereador; b) o valor efetivamente pago a cada vereador em cada mês; e c) o total anual desembolsado com verba indenizatória no exercício.
3. Identificação dos endereços dos portais eletrônicos	Realizou-se a busca dos canais eletrônicos institucionais das câmaras municipais selecionadas, utilizando o mecanismo de busca Google. Essa etapa foi essencial para verificar a existência e acessibilidade dos canais de comunicação e atendimento ao cidadão.
4. Envio do pedido de informação	O envio das solicitações foi realizado em 30 de dezembro de 2025 e seguiu, de forma adaptada, a ordem de prioridade sugerida por Dreher e Raupp (2020): <ol style="list-style-type: none"> 1. Por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), quando disponível; 2. Na ausência ou falha deste, por meio de e-mail institucional; 3. Nas situações em que não foi possível localizar um canal específico de atendimento ao cidadão, o envio do pedido de informação foi realizado por meio de formulários genéricos de contato, como a seção “Fale Conosco”.

Fonte: Adaptado de Raupp (2022).

Cabe ressaltar que o conteúdo do pedido de informação foi definido com base em critérios de objetividade e comparabilidade, buscando permitir a análise padronizada entre os municípios investigados. Optou-se por uma solicitação relacionada à remuneração por se tratar de informação de natureza administrativa, passível de disponibilização independentemente das especificidades locais. Embora não seja exclusiva do Poder Legislativo, sua natureza transversal possibilita avaliar a transparência passiva de forma homogênea. Reconhece-se, contudo, que o tema pode ser percebido como potencialmente controverso, influenciando o padrão de resposta, de modo que os resultados devem ser interpretados à luz das possíveis implicações do conteúdo da solicitação sobre a responsividade institucional.

Somado a isso, tendo em vista que as solicitações de informação foram realizadas por uma única solicitante, utilizando identificação civil padrão nos sistemas eletrônicos disponíveis, sem vinculação institucional explícita, a adoção desse procedimento buscou aproximar a dinâmica da pesquisa à experiência de um cidadão comum, permitindo observar o funcionamento dos mecanismos de transparência em condições ordinárias, sem que os entes demandados identificassem a solicitação como parte de um estudo acadêmico.

Contudo, as exigências de identificação podem influenciar o acesso à informação, na medida em que diferentes graus de exposição do solicitante podem gerar assimetrias no tratamento das demandas, abrindo espaço para discricionariedade e potenciais vieses institucionais (Rodrigues & Michener, 2018). Nesse sentido, embora o uso de identificação padrão contribua para a naturalização da interação com a administração pública, não se pode descartar que características associadas ao perfil do solicitante tenham influenciado o padrão de resposta observado, ainda que tal dimensão não tenha sido objeto de controle específico no desenho da pesquisa.

Assim sendo, após a realização das etapas de coleta, as respostas recebidas foram organizadas em planilha eletrônica e submetidas a uma análise descritiva de abordagem quali-quantitativa, permitindo identificar fragilidades institucionais e limitações administrativas, bem como indícios de boas práticas no atendimento às solicitações de acesso à informação. Ressalta-se que a estratégia empírica adotada se baseia em um único ciclo de solicitação de acesso à informação, sem reapresentação ou interposição de recursos administrativos, realizado em período específico. Tal delimitação implica que os resultados devem ser compreendidos como evidências exploratórias, adequadas à análise inicial do fenômeno e ao teste da escala proposta, não permi-

tindo inferências generalizantes sobre a efetividade da transparência passiva nos entes analisados.

Os dados e evidências utilizados neste estudo estão depositados em repositório público disponível em: [https://github.com/dados-transparencia/trans-](https://github.com/dados-transparencia/transparencia-passiva-serido)

[parencia-passiva-serido](https://github.com/dados-transparencia/transparencia-passiva-serido). A análise foi conduzida a partir da aplicação de uma escala de classificação da efetividade da transparência passiva, construída à luz dos dispositivos da LAI, conforme ilustra o Quadro 2.

QUADRO 2 - ESCALA DE CLASSIFICAÇÃO DA EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA (ECETP)

CRITÉRIOS	OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO
Tempestividade	Resposta dentro do prazo legal (até 20 dias).	2 pontos
	Resposta com prorrogação justificada.	1 ponto
	Resposta fora do prazo ou ausência de resposta.	0 ponto
	Negativa de resposta sem justificativa plausível.	0 ponto
Compleitude da informação	Responde integralmente a todos os itens solicitados.	2 pontos
	Responde parcialmente.	1 ponto
	Informação incompleta, genérica, evasiva ou negada sem justificativa plausível	0 ponto
Clareza e inteligibilidade	Linguagem clara, direta e compreensível ao cidadão comum.	2 pontos
	Linguagem técnica ou confusa, mas compreensível.	1 ponto
	Linguagem incompreensível ou resposta genérica.	0 ponto
	Linguagem confusa, ininteligível ou informação negada, sem justificativa plausível, ainda que redigida de forma clara.	0 ponto
Disponibilização da informação	Informação enviada diretamente no corpo da resposta.	2 pontos
	Informação enviada apenas por links ou anexos sem orientação.	1 ponto
	Informação não fornecida ou link indisponível.	0 ponto

Fonte: *Elaboração própria (2026)*.

À vista disso, a escala não pretende esgotar o conceito de efetividade, mas operacionalizá-lo analiticamente. Assim sendo, a seção seguinte dedica-se à análise dos resultados empíricos, buscando evidenciar o desempenho institucional das Câmaras Municipais do Seridó Potiguar no âmbito da transparência passiva, bem como discutir os achados à luz da legislação vigente e do referencial teórico adotado.

4. Resultados e discussões

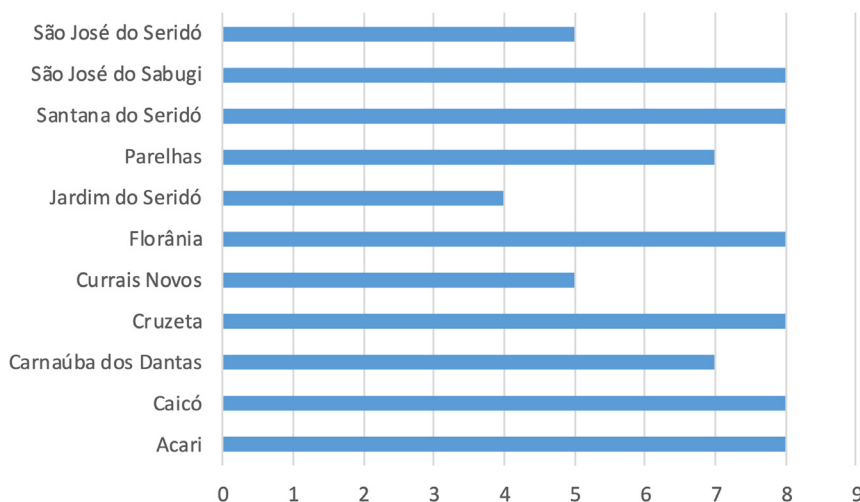
4.1. Panorama geral da transparência passiva na região do Seridó Potiguar

Os resultados da pesquisa evidenciam um cenário de baixa responsividade institucional no âmbito da transparência passiva do Poder Legislativo municipal do Seridó Potiguar.

Das Câmaras Municipais às quais foram encaminhadas solicitações formais de acesso à informação, apenas 47,8% apresentaram algum tipo de resposta dentro do prazo legal, a saber: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Currais Novos, Florânia, Jardim do Seridó, Parelhas, Santana do Seridó, São João do Sabugi e São José do Seridó, conforme ilustra o Gráfico 1.

Esse dado inicial, por si só, já sinaliza limites estruturais relevantes à efetivação do direito de acesso à informação, reforçando a leitura de Angélico (2012) de que a mera vigência da LAI não é suficiente para assegurar sua materialização como prática administrativa cotidiana.

GRÁFICO 1 • ESCALA DE CLASSIFICAÇÃO DA EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA (ECETP) APLICADA ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DO SERIDÓ POTIGUAR



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2026).

Ante o exposto, evidencia-se uma expressiva proporção de Câmaras Municipais que não responderam às solicitações (30,43%), somada àquelas cujos sistemas inviabilizaram o acompanhamento do pedido (13,04%) e às que responderam após o prazo legal sem apresentação de justificativa (8,70%). Embora essas ocorrências resultem, na prática, em restrições ao exercício do direito de acesso à informação, elas não são homogêneas do ponto de vista analítico. A ausência de resposta, observada em 30,43% dos casos, constitui a forma mais crítica de comprometimento da transparência passiva, pois representa a não materialização da relação entre Estado e cidadão. Nesses casos, o silêncio administrativo indica fragilidade na responsividade institucional, comprometendo diretamente a dimensão de *answerability* (Schedler, 1999).

As situações em que os sistemas eletrônicos inviabilizaram o acompanhamento dos pedidos (13,04%) revelam limitações de natureza técnico-operacional. Diferentemente da não resposta, nesses casos o problema não reside necessariamente na ausência de intenção de responder, mas na precariedade dos canais digitais, o que restringe o acesso mesmo quando há previsão formal de atendimento.

Por sua vez, as respostas fornecidas fora do prazo legal (8,70%) indicam disfunções procedimentais no cumprimento das normas estabelecidas pela LAI. Ainda que haja manifestação por parte da administração, o atraso compromete a utilidade da informação, sobretudo quando relacionada a processos decisórios ou ao acompanhamento de ações

públicas. Nesse sentido, o tempo constitui dimensão essencial do direito de acesso, não sendo um elemento meramente formal. Assim, respostas intempestivas configuram uma forma indireta de restrição informacional, pois reduzem o potencial da informação para subsidiar o controle social.

Em conjunto, esses resultados evidenciam que as limitações da transparência passiva na região não decorrem de um único fator, mas de diferentes tipos de disfunções institucionais, procedimentais e técnico-operacionais, que, embora distintas em sua origem, produzem efeitos convergentes sobre o acesso à informação. Esse achado dialoga com Michener et al. (2018), ao indicar que a opacidade institucional pode se manifestar por múltiplas vias, não se restringindo à ausência de resposta, mas incluindo falhas nos processos e nos mecanismos de mediação tecnológica.

Além disso, reforça os resultados de Batista et al. (2021), que evidenciaram limitações na efetividade da transparência passiva em municípios da região do Seridó, ainda que com variações de desempenho entre os entes analisados. Destacam-se, nesse sentido, dois casos emblemáticos. O município de Jardim de Piranhas, que no estudo anterior não dispunha de Serviço de Informação ao Cidadão, passou a contar com e-SIC, porém não apresentou resposta à solicitação realizada nesta pesquisa; por outro lado, São Fernando, que havia se destacado como o único município com desempenho plenamente satisfatório em Batista et al. (2021), não apresentou resposta no presente estudo.

Esses achados sugerem que, para além da existência e avanço de estruturas formais, a efetividade da transparência passiva depende de sua operacionalização contínua. Esse cenário é agravado pelo funcionamento precário dos canais digitais destinados à operacionalização da transparência passiva. Verificou-se a existência de Câmaras Municipais que não dispõem de um sistema de e-SIC em pleno funcionamento, seja em razão de erros no acesso aos formulários eletrônicos, seja por falhas técnicas que inviabilizaram o envio regular das solicitações. Nesses casos, ao encaminhar, alternativamente, a solicitação por meio de e-mail institucional, verificou-se que em todos os pedidos realizados por essa via não houve qualquer resposta efetiva por parte das Câmaras.

Em contraste, os municípios que aderiram à plataforma Fala.BR apresentaram desempenho superior, tendo todos atendido às solicitações encaminhadas, o que sugere que esse modelo de e-SIC pode favorecer maior visibilidade interna das demandas, padronização procedimental e acompanhamento pelos servidores responsáveis. Esse achado é consistente com Michener et al. (2018), segundo os quais o uso de plataformas específicas para solicitações de acesso à informação pode elevar a 81% a precisão das respostas.

À luz do debate sobre democracia digital, tais achados reforçam que a efetividade dos instrumentos tecnológicos depende menos de sua mera existência e mais de sua capacidade de estruturar práticas institucionais responsivas e interativas (Gomes, 2018; Castanho, 2019). Nesse sentido, as falhas observadas podem ser associadas a restrições administrativas recorrentes no âmbito do Legislativo municipal, como a escassez de recursos humanos qualificados, a baixa institucionalização das rotinas organizacionais e a limitada capacidade técnico-operacional, elementos já destacados pela literatura como entraves centrais à consolidação da transparência passiva em municípios de pequeno porte (Costa et al., 2024; Raupp, 2022).

Além disso, mesmo entre as Câmaras que responderam às solicitações, observa-se uma heterogeneidade relevante quanto à qualidade das respostas, indicando que a transparência passiva opera de maneira desigual no território analisado. Essa assimetria pode ser compreendida à luz da concepção de *accountability* proposta por Campos (1990), segundo a qual a responsabilização pública depende de arranjos institucionais capazes de viabilizar, além da prestação de informações, sua inteligibilidade e acessibilidade aos cidadãos.

Assim, os resultados sugerem que a transparência passiva, no contexto do Legislativo municipal do Seridó Potiguar, ainda se encontra em um estágio incipiente de institucionalização substantiva, exigindo avanços que transcendam o cumprimento formal da legislação e se orientem por uma lógica efetiva de prestação de contas democrática (Schedler, 1999; Raupp, 2022).

4.2. Desempenho das Câmaras segundo os critérios da escala

A análise desagregada dos critérios da escala permite compreender como diferentes dimensões da transparência passiva se articulam ou se fragilizam no cotidiano institucional das Câmaras Municipais, revelando padrões que dialogam com achados recorrentes na literatura especializada.

4.2.1. Tempestividade como requisito mínimo da transparência passiva

A tempestividade constitui dimensão central da transparência passiva, uma vez que o direito de acesso à informação não se esgota na mera existência de canais formais de solicitação. No ordenamento jurídico brasileiro, a LAI estabelece que o acesso à informação deve ser franqueado de forma imediata sempre que possível, fixando, nos casos em que isso não ocorra, o prazo máximo de vinte dias para resposta, prorrogável por mais dez dias mediante justificativa expressa (Brasil, 2011). Assim, o cumprimento desses prazos configura requisito mínimo para a efetividade da transparência passiva e para a materialização do direito fundamental à informação.

À luz desse critério, os resultados indicam que, entre as Câmaras Municipais que responderam às solicitações, houve predominância de atendimentos realizados dentro do prazo legal previsto na LAI, o que resultou na atribuição de nota máxima (2 pontos) aos municípios de Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Currais Novos, Florânia, Jardim do Seridó, Parelhas, Santana do Seridó, São João do Sabugi e São José do Seridó. Os municípios de Ouro Branco e Lagoa Nova responderam após o prazo sem justificativa e receberam nota zero, bem como os demais municípios que não forneceram qualquer retorno. Esse achado sugere que, quando há disposição institucional para responder, observa-se uma aderência mínima às exigências normativas (Raupp, 2022; Cruz & Zuccolotto, 2021).

Desse modo, a análise revela que a principal fragilidade reside, propriamente, na recorrente ausência de resposta por parte de parcela significativa

das Câmaras Municipais e em dificuldades para acompanhar o andamento da solicitação. Esse comportamento compromete diretamente a dimensão informativa da *accountability* pública, uma vez que, conforme argumenta Schedler (1999), a prestação de contas pressupõe mais que a possibilidade formal de solicitação, haja vista a obrigação concreta de informar e responder às demandas da sociedade. A não resposta, portanto, opera como um mecanismo de opacidade administrativa, esvaziando o conteúdo democrático da transparência passiva e reforçando limites estruturais já apontados por Michener et al. (2018) no processo de consolidação do acesso à informação no contexto brasileiro.

Sob a perspectiva da democracia digital, tais achados indicam que a fragilidade observada não se limita a falhas procedimentais, mas reflete limites na apropriação democrática das tecnologias de informação pelas instituições legislativas. As ferramentas digitais destinadas à operacionalização da transparência passiva, a exemplo do e-SIC, deveriam funcionar como canais efetivos de interação entre Estado e sociedade. Contudo, quando esses sistemas não produzem respostas ou inviabilizam o acompanhamento das solicitações, a mediação tecnológica deixa de cumprir sua função democrática e passa a reproduzir práticas de formalismo administrativo (Castanho, 2019; Gomes, 2018).

4.2.2. Completude informacional e limites substantivos do acesso

A completude das respostas é elemento essencial da transparência passiva, uma vez que o direito de acesso à informação, nos termos da LAI, exige o fornecimento de informações adequadas e compatíveis com o conteúdo da solicitação. O art. 11 estabelece o dever de prestar informações de forma clara e precisa, enquanto o art. 32 veda a ocultação total ou parcial de informações sob a guarda do Estado, permitindo compreender respostas incompletas ou genéricas como práticas que comprometem a efetividade do acesso (Brasil, 2011). Nesse sentido, a análise da completude revela-se fundamental para avaliar se a transparência passiva se concretiza de maneira substantiva ou permanece restrita ao cumprimento meramente formal da legislação.

Assim sendo, neste critério, os resultados evidenciam fragilidades relevantes na materialização do direito de acesso à informação, uma vez que parcela das Câmaras Municipais que deram retorno não respondeu integralmente aos itens solicitados. Destacam-se, nesse aspecto, os municípios de Currais Novos, Jardim do Seridó e São José do Seridó, que

receberam pontuação 0, em razão do fornecimento de informações incompletas e genéricas, incapazes de atender ao conteúdo mínimo requerido pela solicitação. Soma-se a isso o município de Ouro Branco que, além de responder fora do prazo legal, forneceu link inacessível para acessar a resposta. Tal padrão reforça a crítica a respostas formalmente existentes, porém materialmente inacessíveis (Michener et al., 2018; Angélico, 2012).

Um aspecto particularmente problemático observado refere-se à justificativa de que as informações solicitadas já estariam disponíveis nos portais da transparência, sem, contudo, a devida sistematização ou contextualização dos dados demandados. Essa prática desloca para o cidadão o ônus da busca, interpretação e consolidação das informações, logo, a simples remissão genérica a bases de dados públicas não configura atendimento adequado ao pedido, pois esvazia o direito de acesso ao transferir a responsabilidade informacional ao solicitante (Angélico, 2012; Raupp, 2022).

Essa forma de resposta também pode ser compreendida como uma manifestação indireta de opacidade institucional, tal como discutido por Michener et al. (2018). Para os autores, a transparência depende da capacidade do Estado de tornar as informações acessíveis, compreensíveis e relevantes para o controle social. Assim, ao fornecer respostas genéricas sob o argumento da publicidade prévia dos dados, as Câmaras analisadas reforçam uma lógica procedimental que cumpre a norma apenas em aparência, sem promover, de fato, a inteligibilidade da informação pública.

4.2.3. Clareza da linguagem e acesso cognitivo à informação

A clareza e a inteligibilidade das respostas constituem dimensões essenciais da transparência passiva, na medida em que a LAI estabelece que a informação pública deve ser apresentada em linguagem clara e de fácil compreensão (art. 8º, §3º), princípio que orienta a efetividade do acesso e condiciona o exercício do controle social. Nesse sentido, respostas excessivamente técnicas, genéricas ou pouco inteligíveis tendem a comprometer a apropriação da informação pelo solicitante, esvaziando o potencial democrático da transparência passiva.

Com base nisso, os resultados indicam que a maioria das Câmaras Municipais respondeu às solicitações utilizando linguagem considerada compreensível ao cidadão comum, o que sinaliza um esforço inicial de adequação comunicacional no atendimento às exigências da transparência passiva. Con-

tudo, destacam-se os municípios de Carnaúba dos Dantas e Parelhas, que receberam pontuação 1, em razão da adoção de linguagem excessivamente técnica, ainda que formalmente correta. Esse padrão evidencia limites importantes na consolidação de uma comunicação pública orientada ao usuário da informação, aspecto central na análise de Castanho (2019) sobre os desafios da transparência informacional no contexto da sociedade da informação.

A utilização recorrente de terminologia técnica, expressões jurídicas ou referências normativas sem a devida contextualização compromete o acesso cognitivo à informação, sobretudo em realidades locais marcadas por heterogeneidades educacionais e assimetrias informacionais. Conforme argumenta Stiglitz (2002), a informação só produz efeitos democráticos quando é efetivamente compreendida por seus destinatários, sendo a clareza uma condição indispensável para a redução das assimetrias entre Estado e sociedade. Assim, ainda que a resposta contenha formalmente os dados solicitados, a adoção de linguagem excessivamente técnica restringe o potencial da transparência como instrumento de empoderamento cidadão.

Essa limitação comunicacional também pode ser interpretada à luz da literatura sobre transparência e *accountability*. Angélico (2012) ressalta que a efetividade do acesso à informação depende da inteligibilidade dos dados, sob pena de a transparência se converter em um mecanismo excludente, acessível apenas a públicos especializados. Nesse sentido, as respostas de Carnaúba dos Dantas e Parelhas revelam uma compreensão ainda restrita da transparência passiva, mais próxima de uma lógica burocrática de cumprimento formal do pedido do que de uma prática orientada à ampliação do controle social.

Do ponto de vista teórico, a clareza e a inteligibilidade constituem dimensões indissociáveis da *accountability* democrática, conforme delineado por Campos (1990) e Schedler (1999). A prestação de contas pressupõe que a informação seja não só verdadeira e completa, mas comunicada em termos que permitam sua apropriação pelos cidadãos. Dessa forma, os resultados reforçam que a transparência passiva exige um esforço ativo de tradução da linguagem administrativa e jurídica, condição essencial para que o direito de acesso à informação se converta em um instrumento efetivo de responsabilização pública no âmbito do Poder Legislativo municipal.

4.2.4. A disponibilização da informação para além do atendimento formal

A análise do critério de disponibilização indica que, embora o art. 11, §6º da LAI desonere a administração pública do fornecimento direto da informação quando esta já se encontra disponível em meio de acesso universal, como portal da transparência (Brasil, 2011), a forma como essa prerrogativa é operacionalizada pelas Câmaras Municipais produz efeitos distintos sobre a efetividade da transparência passiva. Nesse sentido, observa-se que oito das onze Câmaras que responderam a solicitação obtiveram pontuação máxima por optarem por disponibilizar as informações solicitadas diretamente no corpo da resposta, ainda que também estivessem disponíveis nos portais da transparência, prática que reduz barreiras informacionais e favorece o exercício do direito de acesso.

Em contraste, os municípios de Currais Novos, Lagoa Nova e São José do Seridó receberam pontuação intermediária em razão de respostas baseadas exclusivamente na remissão a links externos e a arquivos para download. Embora essa prática seja juridicamente admissível à luz da LAI, ela transfere ao solicitante encargos cognitivos e operacionais que podem comprometer o acesso efetivo à informação, sobretudo em contextos marcados por assimetrias de acesso e uso das tecnologias digitais. À luz de Castanho (2019), tal estratégia revela limites de uma comunicação pública orientada mais pela formalidade procedimental do que pela interação substantiva com o cidadão.

A situação mais crítica foi observada no município de Jardim do Seridó, que recebeu pontuação zero no critério de disponibilização, uma vez que a resposta fornecida não guardou aderência ao objeto da solicitação, apresentando informações relativas a auxílio alimentação quando o pedido se referia à verba indenizatória. Tal desvio compromete substantivamente o acesso à informação, ao inviabilizar a obtenção dos dados demandados, e ilustra, conforme apontam Michener et al. (2018), que a opacidade institucional também se manifesta por respostas inadequadas.

Do ponto de vista analítico, a disponibilização de informações deve ser compreendida como condição indispensável para que a informação pública se converta em instrumento efetivo de controle social. Conforme destacam Drehmer e Raupp (2020) e Souza et al. (2025), limitações técnicas e administrativas tendem a intensificar os obstáculos ao acesso, tornando imprescindível a adoção de práticas orien-

tadas ao usuário da informação. Assim sendo, essa análise reforça que a transparência passiva não se efetiva pela sua entrega de forma clara, direcionada e acessível, condição essencial para o fortalecimento da *accountability* democrática no âmbito do Poder Legislativo municipal (Schedler, 1999; Raupp, 2022).

4.3. Classificação final das Câmaras e padrões regionais

A aplicação da escala de efetividade da transparência passiva permitiu classificar comparativamente o desempenho das Câmaras Municipais do Seridó Potiguar, conforme sistematizado no Quadro 3 e Apêndice. A distribuição das pontuações revela um padrão fortemente assimétrico, no qual coexistem experiências de elevada maturidade administrativa e contextos de completa ausência de resposta às solicitações de acesso à informação. Tal hetero-

geneidade confirma que a efetividade da LAI não se distribui de forma homogênea no território, mesmo quando considerados municípios submetidos ao mesmo arcabouço normativo (Angélico, 2012).

Para além dessa heterogeneidade nos níveis de efetividade, torna-se relevante examinar se características estruturais dos municípios, como porte populacional e capacidade fiscal, contribuem para explicar os padrões observados. A análise cruzada entre desempenho, porte e capacidade fiscal revela padrão não linear. Municípios menores alcançaram alta efetividade, enquanto maiores níveis de receita não implicaram melhor desempenho. Isso sugere, de modo exploratório, que variáveis estruturais são insuficientes para explicar a transparência passiva, divergindo das evidências apresentadas por Silva e Bruni (2019) e Michener e Nichter (2021).

QUADRO 3 • CLASSIFICAÇÃO FINAL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DO SERIDÓ POTIGUAR

CLASSIFICAÇÃO DA EFETIVIDADE	PONTUAÇÃO FINAL	CÂMARA MUNICIPAL
Alta efetividade	7-8 pontos	Acari (8); Caicó (8); Carnaúba dos Dantas (7); Cruzeta (8); Florânia (8); Parelhas (7); Santana do Seridó (8); São João do Sabugi (8).
Efetividade moderada	4-6 pontos	Currais Novos (5); Jardim do Seridó (4); Lagoa Nova (4); São José do Seridó (5).
Baixa efetividade	1-3 pontos	-
Inexistente	0 ponto	Bodó; Cerro Corá; Equador; Jardim de Piranhas; Jucurutu; Ouro Branco; São Fernando; São Vicente; Serra Negra do Norte; Tenente Laurentino Cruz; Timbaúba dos Batistas.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2026).

Observa-se que oito Câmaras alcançaram a classificação de alta efetividade. Esse resultado dialoga diretamente com Costa et al. (2024), ao evidenciar que municípios de pequeno porte podem, sim, alcançar níveis significativos de transparência pública quando dispõem de rotinas administrativas minimamente institucionalizadas. Assim, os casos de Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Florânia, Parelhas, Santana do Seridó e São João do Sabugi demonstram que o porte populacional não constitui, por si só, um fator impeditivo à efetivação do direito de acesso à informação.

Em contraste, a presença de onze Câmaras classificadas com efetividade inexistente, caracterizada pela ausência total de resposta, evidencia que o silêncio administrativo ainda se configura como prática recorrente no Poder Legislativo municipal. Esse padrão reforça a crítica formulada por Michener et al. (2018), segundo a qual entraves organizacionais, baixa priorização política e fragilidades culturais continuam limitando o funcionamento dos mecanismos de acesso à informação no Brasil. Embora

não seja possível, a partir do desenho adotado, identificar as causas específicas desse comportamento, que podem incluir desde limitações administrativas até fatores contextuais, seus efeitos práticos reforçam a distância entre o arcabouço normativo da LAI e sua implementação concreta.

A categoria de efetividade moderada, na qual se inserem Currais Novos, Lagoa Nova, Jardim do Seridó e São José do Seridó, evidencia situações intermediárias em que a *answerability* se manifesta de forma parcial. Embora tenha havido respostas às solicitações, falhas nos critérios de completude e disponibilização comprometeram a utilidade da informação fornecida. Conforme argumenta Schedler (1999), a *accountability* exige mais do que a prestação de respostas, sendo necessária também a oferta de explicações substantivas, capazes de sustentar o controle social. Respostas incompletas ou desviadas do objeto solicitado enfraquecem esse processo, mesmo quando observam o prazo legal.

A ausência de Câmaras classificadas com baixa efetividade (1-3 pontos) sugere uma polarização

entre práticas relativamente consolidadas e contextos de completa inoperância da transparência passiva. Tal padrão pode ser interpretado à luz da perspectiva de Riggs (1964), segundo a qual instituições públicas em contextos periféricos tendem a apresentar coexistência de arranjos modernos e tradicionais, resultando em desempenhos institucionais profundamente desiguais.

Dessa forma, a classificação final evidencia que a transparência passiva na região do Seridó Potiguar ainda não se consolidou como política pública institucionalizada no âmbito do Poder Legislativo municipal. Conforme Campos (1990), a *accountability* democrática pressupõe rotinas estáveis de prestação de contas e internalização do controle social como valor administrativo. Os resultados apresentados indicam que tais pressupostos ainda se encontram restritos a experiências pontuais, limitando o potencial democrático da Lei de Acesso à Informação na região (Angélico, 2012; Raupp, 2022).

5. Conclusões

Este estudo teve como objetivo analisar, em caráter exploratório, a efetividade da transparência passiva no Poder Legislativo municipal da região do Seridó Potiguar, bem como testar a aplicabilidade de uma escala de classificação fundamentada nos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. A análise empreendida permitiu verificar que o objetivo proposto foi alcançado, na medida em que se identificaram padrões distintos de resposta, níveis variados de desempenho institucional e fragilidades recorrentes na operacionalização do direito de acesso à informação. Os resultados permitem identificar evidências preliminares de que a transparência passiva, no contexto analisado, ainda se materializa de forma heterogênea e marcada por assimetrias significativas entre as Câmaras Municipais.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribuiu para o debate sobre transparência e *accountability* no nível local ao reafirmar que a efetividade da transparência passiva não se esgota na existência de canais formais de solicitação. Os achados dialogam com Angélico (2012) e Michener et al. (2018), ao demonstrarem que a distância entre o marco normativo da LAI e as práticas administrativas concretas permanece evidente, sobretudo em contextos institucionais fragilizados.

Ao articular dimensões como tempestividade, completude, clareza e acessibilidade, o estudo evidencia que a *answerability* do Poder Legislativo municipal depende de respostas substantivas e compreensíveis, conforme discutido por Campos (1990) e Schedler (1999).

No plano prático, os resultados oferecem subsídios relevantes para a gestão pública local, na medida em que permitem identificar, de forma objetiva, os principais entraves à efetividade da transparência passiva nas Câmaras Municipais do Seridó Potiguar. A escala de classificação adotada pode servir como base para que gestores locais repensem suas práticas relacionadas à transparência da informação pública, orientando ajustes nas rotinas administrativas, na organização dos fluxos de resposta e na forma de comunicação com o cidadão. Além disso, o instrumento analítico apresentado mostra-se passível de replicação em outros contextos municipais, contribuindo para diagnósticos institucionais comparáveis.

Não obstante, o estudo apresenta limitações que devem ser consideradas. A análise concentrou-se exclusivamente no Poder Legislativo municipal de uma região específica, o que restringe a extrapolação dos resultados para outros contextos territoriais. Ademais, a investigação baseou-se em um número delimitado de solicitações de acesso à informação, não contemplando variações temporais ou possíveis mudanças institucionais ao longo do tempo. Assim, os resultados devem ser interpretados à luz do recorte empírico adotado.

Como possibilidades para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação do escopo analítico para incluir estudos comparativos entre os Poderes Legislativo e Executivo no âmbito municipal, bem como investigações de caráter longitudinal que permitam acompanhar a evolução das práticas de transparência passiva ao longo do tempo. Pesquisas que incorporem abordagens qualitativas, como entrevistas com gestores públicos e solicitantes de informação, também podem aprofundar a compreensão dos fatores organizacionais e políticos que condicionam a aplicação da Lei de Acesso à Informação em contextos locais.

6. Referências

- Angélico, F. (2012). *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil* (Dissertação de mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. <https://repositorio.fgv.br/items/5c7b8c2c-8f51-4d30-a346-fd6717801b8b>
- Andrade, R. G., Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2017). Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 003–020. <http://doi.org/10.14392/asaa.2017100101>
- Andrade, R. G., & Raupp, F. M. (2017). Transparência do legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. *Desenvolvimento em Questão*, 15(41), 85–130. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.85-130>
- Batista, T., Monteiro, R. A., & Chagas, M. J. R. (2021). Transparência e acesso à informação: Um estudo nos municípios da microrregião do Seridó Ocidental Potiguar. *Revista Cesumar - Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, 26(1), 23–37. <https://doi.org/10.17765/1516-2664.2021v26n1p23-37>
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Campos, A. M. (1990). *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30–50. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049/8182>
- Castanho, V. (2019). A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação: a experiência do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*, 56(222), 265–285. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p265
- Costa, L. A., Coelho Neto, V. R., & Silva, N. G. A. (2024). Análise da transparência pública em micromunicípios da região nordeste. *Revista da AGU*, 23(02). <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.23.n.02.2024.3200>
- Cruz, G. J. L., & Zuccolotto, R. (2021). Transparência Passiva no Judiciário: Uma análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça Estaduais. *Enfoque Reflexão Contábil*, 40(3), 159–177. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.50355>
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2020). Do the Information Platforms of the Branches of Governments of Brazilian States Contribute to Build Passive Transparency?. *Revista de Administração da UFSM*, 13(1), 72–89. <https://doi.org/10.5902/1983465927933>
- Gomes, W. (2018). *A democracia no mundo digital: História, problemas e temas*. Edições Sesc São Paulo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2017). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias 2017: Mapas – Rio Grande do Norte*. IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). *Cidades e estados*. <https://cidades.ibge.gov.br/>
- Leroy, R. S. D., Pereira, G. C., & Silva, L. R. (2024). Transparência dos portais eletrônicos das câmaras municipais de Minas Gerais: Uma análise a partir do Índice de Transparência do Poder Legislativo (ITpL). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 42(1), 77–90. <https://revista.tce.mg.gov.br/pagina/article/view/159>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610–629. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- Michener, G., & Nichter, S. (2021). Local compliance with national transparency legislation. *Government Information Quarterly*, 34(4), 1047–1067. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101659>
- Pinho, M. D. C., Costa, G. da, Marioto, D. J. F., Santos, É. R. dos, & France, G. (2023). Transparência e governança pública nas assembleias legislativas: Uma análise dos níveis de transparência e das variáveis socioeconômicas estaduais. *Humanidades & Inovação*, 10(9), 62–76. <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/9115>
- Raupp, F. M. (2022). A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. *Revista da CGU*, 14(25), 20–32. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.484>
- Riggs, F. W. (1964). *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*. Houghton Mifflin.
- Rodrigues, K. F., & Michener, G. (2018). A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 303–315. <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5733>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner Publishers.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (2022). *Siconfi – Finbra – Demonstrativos de contas anuais*. <https://www.tesourotransparente.gov.br/>

Silva, W. A. de O., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415–431. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>

Souza, J. A. de, Azevedo, N. L. de, Gomes, M. T. P. C. M., & Frutuoso, J. V. de P. (2025). Análise da transparência pública nos municípios da região Norte Fluminense. *Revista Meta: Avaliação*, 30(96), 1–22. <http://doi.org/10.22347/2175-2753v17i55.4998>

Stiglitz, J. E. (2002). Information and the change in the paradigm in economics. *American Economic Review*, 92(3), 460–501. <http://doi.org/10.1257/00028280260136363>



Isadora Maisa Dias da Silva

isadora.dias.104@ufrn.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3754-5544>

<https://lattes.cnpq.br/4042662691424738>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Mestranda em Administração Pública pela UFRN e pós-graduanda em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atua no setor público desde 2021 e, atualmente, exerce suas atividades profissionais na Câmara Municipal de Currais Novos/RN.



Luziana Maria Nunes de Queiroz

luziana.maria@ufrn.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0365-3029>

<http://lattes.cnpq.br/9737885597800109>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Doutora pelo Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da UFRN, mestre em Controladoria pela Universidade de Brasília e especialista em Contabilidade Gerencial. Graduada em Ciências Contábeis pela UFRN. É docente da UFRN, vinculada ao Departamento de Ciências Exatas e Aplicadas.

APÊNDICE
CLASSIFICAÇÃO DA EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA POR MUNICÍPIO DO SERIDÓ POTIGUAR

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO FINAL	CLASSIFICAÇÃO DA EFETIVIDADE
Acari	8	Alta efetividade
Caicó	8	Alta efetividade
Cruzeta	8	Alta efetividade
Florânia	8	Alta efetividade
Santana do Seridó	8	Alta efetividade
São João do Sabugi	8	Alta efetividade
Carnaúba dos Dantas	7	Alta efetividade
Parelhas	7	Alta efetividade
Currais Novos	5	Efetividade moderada
São José do Seridó	5	Efetividade moderada
Jardim do Seridó	4	Efetividade moderada
Lagoa Nova	4	Efetividade moderada
Bodó	0	Inexistente
Cerro Corá	0	Inexistente
Equador	0	Inexistente
Jardim de Piranhas	0	Inexistente
Jucurutu	0	Inexistente
Ouro Branco	0	Inexistente
São Fernando	0	Inexistente
São Vicente	0	Inexistente
Serra Negra do Norte	0	Inexistente
Tenente Laurentino Cruz	0	Inexistente
Timbaúba dos Batistas	0	Inexistente

Governo aberto no Brasil e variáveis institucionais: uma revisão de escopo das relações com participação cidadã, cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal¹

Open government in Brazil and institutional variables: a scoping review of the relationships with citizen participation, intergovernmental cooperation, and fiscal balance

Gobierno abierto en Brasil y variables institucionales: una revisión de alcance de las relaciones con la participación ciudadana, la cooperación intergubernamental y el equilibrio fiscal

Silvia Karina Alves Barros Cardoso, Bruna Hamerski, Antônio Sérgio Araújo Fernandes e Alex Bruno F.M. do Nascimento

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.862>

Resumo: Este artigo apresenta uma revisão de escopo sobre a produção acadêmica relacionada ao governo aberto, com ênfase em sua articulação com variáveis institucionais, especificamente participação cidadã, cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal. A pesquisa parte do reconhecimento de que, embora a agenda do governo aberto tenha avançado no Brasil, persistem lacunas analíticas, particularmente no que se refere à integração dessas práticas com elementos estruturantes da governança pública. A partir de uma busca sistemática nas bases SciELO, Scopus e Web of Science, foram identificados enfoques predominantes e vazios teóricos na literatura nacional e internacional. Os resultados evidenciam a prevalência de abordagens tecnocráticas e normativas, em detrimento de análises que considerem os condicionantes institucionais. O estudo propõe que a compreensão do governo aberto como estratégia transversal requer incorporar dimensões estruturais da gestão pública, superando visões fragmentadas. Conclui-se que a revisão oferece uma contribuição analítica ao conectar a agenda de pesquisa de governo aberto com variáveis institucionais, estabelecendo, assim, uma base para estudos empíricos no Brasil e comparados internacionalmente.

Palavras-chave: governo aberto, variáveis institucionais, participação cidadã, equilíbrio fiscal, cooperação federativa

Abstract: This article presents a scoping review of the academic production related to open government, with emphasis on its articulation with institutional variables, specifically citizen participation, inter-federative cooperation, and fiscal balance. The research acknowledges that, although the open government agenda has advanced in Brazil, analytical gaps persist, particularly regarding the integration of these practices with structuring elements of public governance. Based on a systematic search in the SciELO, Scopus, and Web of Science databases, predominant approaches and theoretical gaps in national and international literature were identified. The results highlight the prevalence of technocratic and normative approaches to the detriment of

1. Artigo submetido em 04/09/2025 e aceito em 08/05/2026.

analyses that consider institutional determinants. The study proposes that understanding open government as a cross-cutting strategy requires incorporating structural dimensions of public management, overcoming fragmented views. It concludes that the review offers an analytical contribution by connecting the open government research agenda with institutional variables, thus establishing a basis for empirical studies in Brazil and international comparisons.

Keywords: open government, institutional variables, citizen participation, fiscal balance, federative cooperation

Resumen: Este artículo presenta una revisión de alcance sobre la producción académica relacionada con el gobierno abierto, con énfasis en su articulación con variables institucionales, específicamente participación ciudadana, cooperación interfederativa y equilibrio fiscal. La investigación parte del reconocimiento de que, aunque la agenda del gobierno abierto ha avanzado en Brasil, persisten vacíos analíticos, particularmente en lo que se refiere a la integración de estas prácticas con elementos estructurantes de la gobernanza pública. A partir de una búsqueda sistemática en las bases SciELO, Scopus y Web of Science, se identificaron enfoques predominantes y vacíos teóricos en la literatura nacional e internacional. Los resultados evidencian la prevalencia de enfoques tecnocráticos y normativos, en detrimento de análisis que consideren los condicionantes institucionales. El estudio propone que la comprensión del gobierno abierto como estrategia transversal requiere incorporar dimensiones estructurales de la gestión pública, superando visiones fragmentadas. Se concluye que la revisión ofrece una contribución analítica al conectar la agenda de investigación sobre gobierno abierto con variables institucionales, estableciendo así una base para estudios empíricos en Brasil y comparaciones internacionales.

Palabras clave: gobierno abierto, variables institucionales, participación ciudadana, equilibrio fiscal, cooperación federativa

1. Introdução

Nas últimas décadas, o conceito de governo aberto consolidou-se nas agendas de governança pública, associado à transparência, à participação e à colaboração. Um marco relevante foi o Memorando sobre Transparência e Governo Aberto (2009), que impulsionou sua difusão internacional. A partir desse contexto, a literatura passou a se estruturar de forma mais consistente, incorporando temas como *open data*, inovação no setor público e participação digital. Contudo, apesar da crescente adoção de políticas de governo aberto no país, ainda são escassas as análises que abordem sua interface com dimensões institucionais. Aspectos como a participação cidadã (Fraundorfer, 2017; Freitas et al., 2019), o equilíbrio fiscal (Schommer & Quiñonez, 2024; Craiveiro et al., 2016) e a cooperação interfederativa entre os entes da federação (Wiedenhöft et al., 2023b; Przeybilovicz & Cunha, 2018; Tygel et al., 2016) são frequentemente tratados de modo fragmentado, quando não ausentes. Tal lacuna limita a compreensão do governo aberto como estratégia transversal de governança, capaz de integrar diferentes dimensões de política pública (Breláz et al., 2025).

Diante desse cenário, esta revisão de escopo tem por objetivo mapear como a produção acadêmica

sobre governo aberto se articula com variáveis institucionais (participação cidadã, cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal). Esse recorte se justifica pela predominância de abordagens que tratam o governo aberto de forma isolada, centradas em transparência e participação digital, sem articulá-lo aos arranjos federativos e às condições fiscais que condicionam sua viabilidade (Ipea, 2024; Mariani & Bessa, 2022; Rufino Filho et al., 2024; Delgado, 2024; Tai, 2021).

A partir de uma busca sistemática nas bases *Scopus*, *Web of Science* e *SciELO*, o artigo busca identificar os enfoques predominantes, as lacunas e oportunidades de pesquisa que emergem da literatura (Romão et al., 2025; Santos, 2018). Espera-se contribuir para o debate sobre governo aberto no Brasil, evidenciando a necessidade de abordagens mais integradas e interdisciplinares, que considerem as condições institucionais para a efetividade dessa agenda de pesquisa no âmbito local (Rutherford & Wightman, 2021; Howlett, 2004).

2. Governo aberto e variáveis institucionais

O conceito de governo aberto ganhou destaque internacional no início do século XXI, impulsionado por iniciativas como a Open Government Partnership

(OGP), marcos normativos internacionais, como o memorando de Barack Obama (Obama, 2009), e por avanços tecnológicos que ampliaram o acesso à informação e à participação (Siqueira et al., 2025). Contudo, apesar de seu papel na promoção da transparência e da *accountability*, há limitações quando dissociado de mecanismos institucionais mais amplos de participação e governança (Harrison et al., 2012; Attard et al., 2015). Piotrowski et al. (2022) alertam, ainda, para o fenômeno do *openwashing*, em que o discurso da abertura é apropriado por governos sem a implementação, o que compromete a credibilidade institucional. No Brasil, a adesão à OGP em 2011 e a promulgação da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011) consolidaram a agenda da transparência. Entretanto, a implementação no nível municipal enfrenta obstáculos como desigualdade institucional e ausência de cultura administrativa voltada à abertura (Dias et al., 2019).

Nesse contexto, a análise do governo aberto a partir de variáveis institucionais desloca o foco dos instrumentos para as condições que sustentam sua implementação. Essas variáveis compreendem elementos formais e informais que estruturam a ação estatal (como normas, capacidades organizacionais e padrões de interação) influenciando processos decisórios e resultados na gestão pública (Rutherford & Wightman, 2021; Howlett, 2004). Assim, são fundamentais para compreender como práticas de transparência, participação e colaboração se incorporam à ação estatal.

O enquadramento teórico ancora-se no neoinstitucionalismo sociológico, que compreende as instituições como estruturas que moldam práticas e padrões de interação na ação estatal (March & Olsen, 1984; Scott, 2008). Nessa perspectiva, o governo aberto é analisado como um arranjo institucional condicionado por normas, capacidades organizacionais e dinâmicas de coordenação (Howlett, 2004, 2009; Ostrom, 1996). As variáveis mobilizadas (participação cidadã, equilíbrio fiscal e cooperação interfederativa) expressam, respectivamente, dimensões de interação Estado-sociedade, sustentabilidade institucional e coordenação federativa (Feiock, 2007), reforçando uma abordagem relacional das instituições e sua influência na efetividade do governo aberto. Assim, analisar variáveis institucionais é importante para avaliar não apenas a existência de mecanismos de governo aberto, mas também sua efetividade prática.

Isso possibilita identificar fatores que favorecem ou limitam sua institucionalização, como participação qualificada, gestão fiscal e cooperação federativa, dimensões estratégicas para o fortalecimento do governo aberto nos municípios brasileiros (Ingrams, 2017).

À luz desse enquadramento, o estudo organiza as variáveis em três dimensões institucionais: participação cidadã, como expressão da abertura político-democrática (Ostrom, 1996; Pestoff, 2006); equilíbrio fiscal, como condição de sustentabilidade estatal (O'Connor, 1973; Ingrams, 2017; Grimmeli-khuijsen & Feeney, 2017); e cooperação interfederativa, como mecanismo de coordenação entre níveis de governo (Feiock, 2007; Agranoff, 2004). Nesse sentido, o governo aberto é compreendido como um arranjo institucional complexo, cuja efetividade depende da articulação entre essas dimensões, superando abordagens fragmentadas e estritamente normativas.

3. Metodologia

Trata-se de uma revisão de escopo que mapeia e analisa a produção acadêmica sobre governo aberto em articulação com variáveis institucionais, com foco em participação cidadã, equilíbrio fiscal e cooperação interfederativa. A escolha desse método justifica-se pelo caráter exploratório do tema e pela necessidade de identificar lacunas e tendências no campo. O estudo seguiu o modelo de Arksey e O'Malley (2005), garantindo rigor e transparência, e foi organizado em etapas de definição da questão, seleção dos estudos, extração dos dados e síntese dos resultados.

3.1. Identificação da questão de pesquisa

A revisão foi guiada pela seguinte questão: como a produção acadêmica tem abordado a relação entre governo aberto e variáveis institucionais, especialmente participação cidadã, cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal? Essa questão decorre da percepção de lacunas na integração dessas dimensões na literatura.

Para aprofundá-la, desdobram-se duas questões específicas: (i) como essas relações são abordadas nos estudos acadêmicos; e (ii) quais são os enfoques predominantes, lacunas analíticas e formas de articulação entre essas variáveis no campo.

3.2. Identificação dos estudos relevantes

O levantamento bibliográfico foi concentrado nas bases *Scopus*, *Web of Science* e *SciELO*. A estratégia de busca foi desenhada a partir do conceito de *open government*, cruzado com descritores con-

solidados no debate internacional, tais como *public transparency*, *accountability*, *open data*, *citizen participation*, *intergovernmental relations*, *multi-level governance*, *public governance* e *institutional factors*, conforme a Figura 1:



Fonte: Elaboração própria (2026).

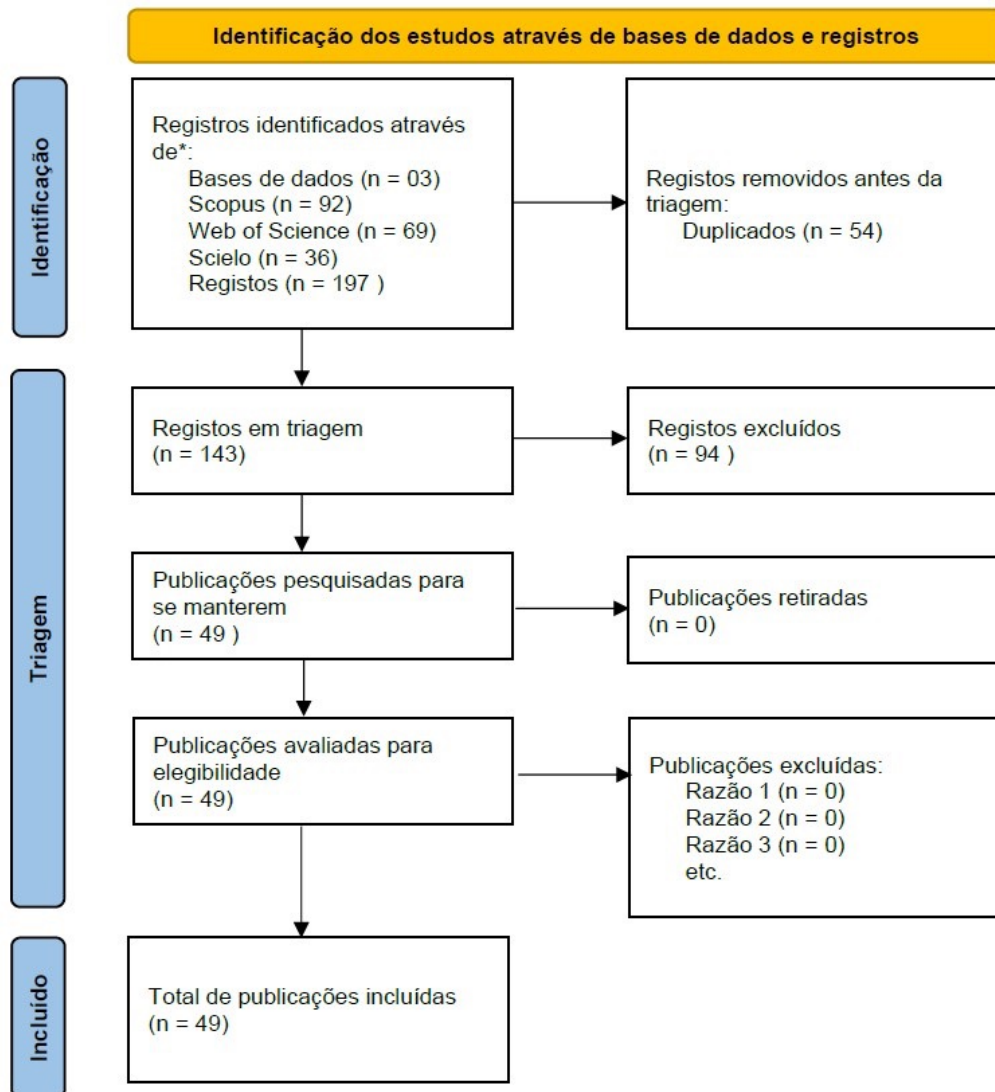
As estratégias de busca foram aplicadas nas bases, respeitando as variações técnicas de cada uma, conforme quadro disponível no apêndice A. Não houve limitação por período temporal, visando captar a evolução histórica do debate, e o critério de idioma restringiu-se a publicações em português e inglês.

3.3. Seleção dos estudos

A escolha dos trabalhos ocorreu em várias etapas. Primeiramente, foram recuperados 197 registros, os quais foram transferidos para a plataforma Rayyan para simplificar a gestão, a identificação de duplicatas e a aplicação dos critérios de triagem. A seleção foi realizada por dois revisores independentes, e eventuais discordâncias foram resolvidas por consenso.

Após a remoção de 54 duplicatas, sobraram 143 estudos para a fase de triagem. Nesta etapa, títulos e resumos foram examinados para confirmar a conformidade com o tema. Os textos que atenderam a esse critério foram lidos na íntegra para a aplicação final dos requisitos de inclusão.

Foram definidos critérios explícitos de inclusão e exclusão dos estudos, tendo sido incluídos: (i) artigos científicos publicados em periódicos; (ii) estudos disponíveis em português ou inglês; (iii) pesquisas com afiliação institucional no Brasil ou com foco empírico no contexto brasileiro; e (iv) trabalhos que abordassem o governo aberto em articulação com pelo menos uma das variáveis institucionais. Não foi estabelecido recorte temporal. Foram excluídos: (i) documentos duplicados; (ii) estudos sem acesso ao texto completo; e (iii) publicações que abordassem o governo aberto de forma isolada, sem conexão analítica com alguma das variáveis investigadas. A adoção do critério de inclusão de ao menos uma variável considera que a literatura ainda apresenta tratamento fragmentado dessas dimensões. Ao mesmo tempo, preserva-se a coerência analítica ao exigir que os estudos estabeleçam alguma articulação, ainda que parcial, com o enquadramento institucional adotado (Ingrams, 2017; Meijer et al., 2012).

FIGURA 2 • CAMINHO DA REVISÃO DE LITERATURA

Fonte: Adaptado de Page et al. (2021).

3.4. Extração e mapeamento dos dados

A extração dos dados foi realizada de forma sistemática, com base em protocolo previamente definido, registrando-se, para cada estudo, autores, ano, objetivo, contexto empírico e articulação com as variáveis analisadas. As informações foram organizadas em quadro-síntese, permitindo identificar padrões e lacunas na literatura. O mapeamento bibliométrico foi conduzido com o software VOSviewer, por meio de duas técnicas: (i) coocorrência de palavras-chave e (ii) acoplamento bibliográfico. Na análise de coocorrência, utilizaram-se as *author keywords*, com método de contagem plena (*full counting*) e limiar mínimo de duas ocorrências por termo. As relações foram normalizadas pelo método de associação (*association strength*), com identificação automática de clusters.

Na análise de acoplamento bibliográfico, consideraram-se os 49 artigos da amostra, a partir das referências compartilhadas, adotando-se o mesmo método de contagem e normalização. Os clusters foram gerados automaticamente pelo software e interpretados à luz do referencial teórico, permitindo identificar conexões, tendências e lacunas no campo.

3.5. Síntese e apresentação dos resultados

Os resultados foram organizados e analisados de maneira descritiva e analítica. Para enriquecer a análise, foram realizados procedimentos bibliométricos que auxiliaram na identificação dos principais núcleos temáticos e na compreensão da dinâmica da produção científica na área. Apesar de a amostra de 49 artigos não ser abrangente, considera-se que ela é representativa e adequada para atender ao propó-

sito de uma revisão de escopo, que é fornecer uma visão geral estruturada e indicar caminhos para pesquisas futuras.

4. Resultados e discussão

A análise dos 49 artigos selecionados evidencia que a literatura sobre governo aberto se estrutura a partir de diferentes enfoques, que vão desde abordagens normativas, centradas em princípios como transparência, participação e *accountability*, até análises empíricas e críticas, que problematizam as condições reais de implementação dessas iniciativas. De modo geral, observa-se que o campo é marcado por um deslocamento progressivo entre o ideal do governo aberto e suas limitações práticas, revelando um descompasso entre discurso e operacionalização.

Em um primeiro plano, predomina na literatura uma compreensão normativa do governo aberto, na qual ele é apresentado como estratégia de fortalecimento democrático e ampliação do controle social. Estudos como os de Brelaz et al. (2025), Matoso e Dias (2025), Pereira et al. (2017) e Oliveira e Ckagnazaroff (2023) enfatizam o potencial transformador da transparência, da participação e da colaboração, tratando o governo aberto como mecanismo de geração de valor público e aprimoramento da governança. Nessa perspectiva, a transparência é frequentemente compreendida como condição suficiente para promover o engajamento cidadão, assumindo-se uma relação direta entre disponibilização de dados e participação. No entanto, essa abordagem tende a não problematizar as condições necessárias para que tal relação se concretize na prática.

Quando se avança para análises empíricas, esse pressuposto passa a ser tensionado. Estudos como os de Wiedenhöft et al. (2023a), Kawashita et al. (2024) e Macedo et al. (2025) demonstram que a efetividade das iniciativas de governo aberto depende fortemente de fatores institucionais, como capacidade estatal, coordenação entre órgãos, cultura organizacional e apoio político. Barreiras como fragmentação administrativa, ausência de integração entre sistemas e baixa priorização governamental aparecem de forma recorrente, indicando que a existência de instrumentos formais não garante sua implementação efetiva. No mesmo sentido, Mendoza (2013) evidencia que, em contextos federativos, a ausência de cooperação intergovernamental compromete a viabilidade do governo aberto, enquanto Chávez e Otero (2021) mostram que a própria base normativa pode apresentar lacunas que limitam a efetividade das políticas de transparência.

Além das condições institucionais, a literatura aponta para a centralidade da infraestrutura técnico-informacional. Estudos como os de Duan et al. (2020), Sano et al. (2024) e Oliveira e da Fonseca (2021) demonstram que a simples disponibilização de dados não garante sua utilização, uma vez que problemas de qualidade, falta de padronização, inconsistência e baixa interoperabilidade comprometem sua inteligibilidade. Como evidenciado por Oliveira e da Fonseca (2021), dados desestruturados dificultam análises básicas, enquanto Duan et al. (2020) mostram que inconsistências podem comprometer inclusive a tomada de decisão pública. Nesse contexto, DeNardis (2010) contribui ao evidenciar que padrões técnicos e interoperabilidade constituem uma dimensão estrutural da governança, condicionando as próprias possibilidades de abertura e uso da informação.

Outro eixo relevante refere-se ao comportamento dos usuários. Souza et al. (2022) demonstram que a participação cidadã não ocorre automaticamente a partir da disponibilização de dados, sendo mediada por fatores como confiança no governo, facilidade de uso das plataformas e percepção de utilidade. Esses achados indicam que, mesmo quando há infraestrutura disponível, o baixo engajamento limita o potencial das iniciativas de governo aberto, reforçando a ideia de que a participação depende de dimensões cognitivas e perceptivas que extrapolam a oferta de informação.

Por fim, uma parcela da literatura adota uma perspectiva crítica, questionando o próprio caráter do governo aberto. Fraundorfer (2017) argumenta que iniciativas como a *Open Government Partnership (OGP)* podem operar como uma “cortina de fumaça”, produzindo transparência formal sem efetividade prática. No mesmo sentido, Mariani e Bessa (2025) evidenciam que os instrumentos de governo aberto não são neutros, mas estruturam relações de poder, delimitando as formas de acesso à informação e participação. Romão et al. (2025), ao analisarem os planos de ação da OGP no Brasil, mostram que, mesmo em contextos de institucionalização da participação, persistem assimetrias decisórias e limitações na influência efetiva da sociedade civil.

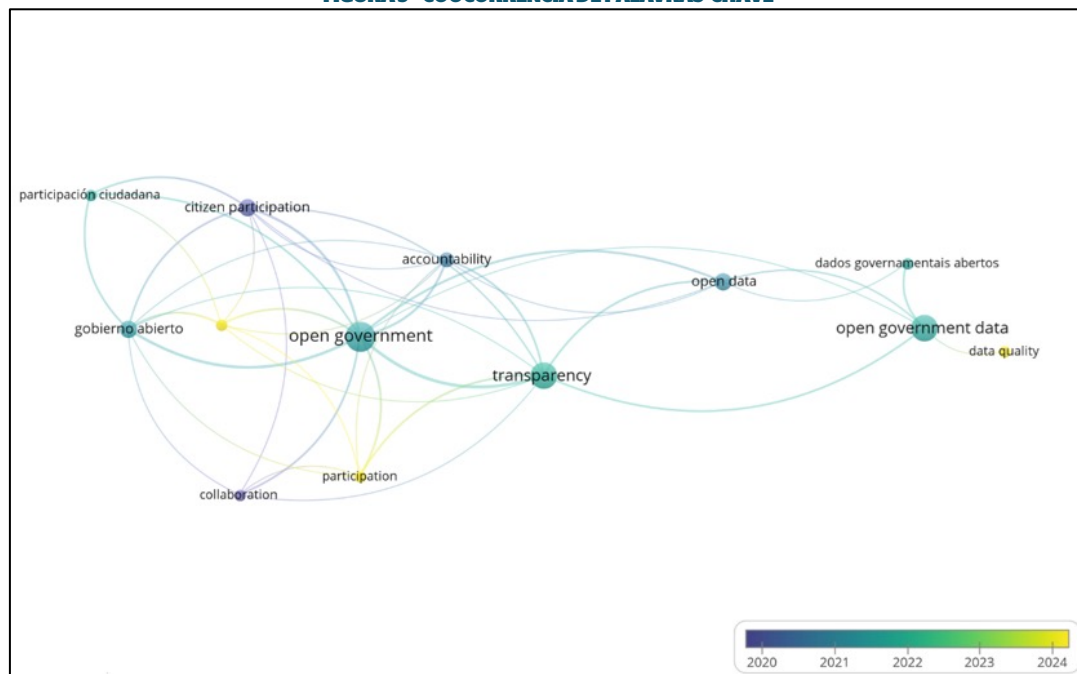
Diante desse conjunto de evidências, torna-se possível afirmar que o governo aberto não falha por ausência de princípios ou instrumentos, mas pela fragilidade das condições que sustentam sua operacionalização. A transparência não se traduz automaticamente em inteligibilidade, como demonstram Oliveira e da Fonseca (2021) e Sano et al. (2024); a

participação não implica redistribuição efetiva de poder, como evidenciam Fraundorfer (2017) e Mariani e Bessa (2025); e a disponibilidade de dados não garante seu uso, conforme apontam Souza et al. (2022) e Wiedenhöft et al. (2023a). Assim, o governo aberto pode ser compreendido como um arranjo sociotécnico complexo, cuja efetividade depende da articulação entre dimensões normativas, institucionais, técnicas e comportamentais. A ausência de integração entre essas dimensões resulta em iniciativas fragmentadas, limitadas ou meramente formais, evidenciando as tensões estruturais que atravessam o campo.

4.1. Mapa de coocorrência a partir das palavras de busca

Para aprofundar a compreensão dos temas mais recorrentes na literatura sobre governo aberto, apresenta-se a análise de coocorrência de palavras-chave, permitindo identificar os termos mais frequentemente utilizados nos estudos selecionados, bem como suas articulações conceituais, evidenciando os eixos temáticos centrais e as dimensões menos exploradas no campo.

FIGURA 3 • COOCORRÊNCIA DE PALAVRAS-CHAVE



Fonte: Elaboração própria (2026).

Embora não tenha sido estabelecido recorte temporal, a amostra concentra-se em publicações recentes, refletindo a consolidação ainda emergente do campo de governo aberto, impulsionada por iniciativas institucionais e avanços tecnológicos.

A análise de coocorrência foi realizada com o software VOSviewer, adotando-se como critério mínimo duas ocorrências por termo e método de contagem plena (*full counting*), o que resultou na identificação de 13 nós centrais (Figura 3). A sobreposição temporal indica que termos como *citizen participation* e *accountability* estão consolidados, enquanto *data quality* emerge como tendência recente, evidenciando uma transição de abordagens tecnológicas para perspectivas mais integradas de governança. O cluster roxo ocupa posição intermediária, com es-

tudos que articulam diferentes abordagens, atuando como elo entre contribuições consolidadas e perspectivas emergentes.

Como demonstrado na rede, *open government* ocupa posição central, articulando-se com *transparency*, *open data*, *accountability* e *citizen participation*, o que confirma a predominância de uma abordagem normativa. Contudo, a distribuição temporal indica uma inflexão no campo: enquanto *citizen participation* e *accountability* aparecem consolidados, *data quality* emerge como tema recente, sinalizando o deslocamento para análises voltadas às condições técnicas e institucionais de implementação.

Observa-se, ainda, que termos técnicos como *open data* e *data quality* se conectam mais diretamente a *transparency* do que a *participation*, in-

dicando uma dissociação entre essas dimensões. Além disso, conceitos como *collaboration* e *participation* ocupam posições periféricas, sugerindo sua presença mais normativa do que empírica.

Por fim, destaca-se a ausência de termos relacionados a equilíbrio fiscal e cooperação interfederativa, evidenciando lacunas na literatura quanto às dimensões estruturais do governo aberto.

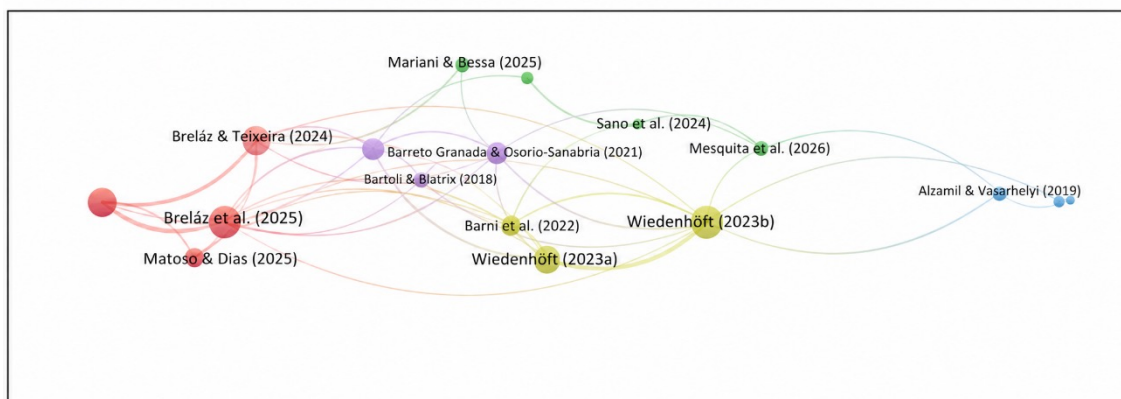
4.2. Mapa de acoplamento bibliográfico dos artigos selecionados

Nesta etapa da análise, apresenta-se o acoplamento bibliográfico aplicado aos artigos selecionados, usando como método de contagem “*full counting*”.

Esse procedimento permite identificar agrupamentos de produção científica, evidenciar convergências temáticas, afinidades teóricas e apontar lacunas ainda pouco exploradas na literatura sobre governo aberto.

Para essa análise, definiram-se os 49 artigos como unidade de análise. O acoplamento bibliográfico foi operacionalizado por meio do *software VOSviewer*, permitindo a visualização das redes de similaridade entre os trabalhos.

FIGURA 4 - ACOPLAMENTO BIBLIOGRÁFICO



Fonte: Elaboração própria (2026).

A análise de acoplamento bibliográfico evidencia a formação de quatro clusters principais. O cluster vermelho concentra estudos com forte articulação empírica e foco institucional; o amarelo configura o núcleo teórico do campo, articulando transparência, dados abertos e governança; o roxo ocupa posição intermediária, conectando abordagens consolidadas e emergentes; e o verde reúne produções mais recentes, voltadas a novas problematizações, especialmente relacionadas a poder e limitações do governo aberto. Observa-se ainda um *subcluster* periférico, indicando linhas pouco integradas ao debate central.

De modo geral, a rede revela um campo em consolidação, marcado pela coexistência de núcleos estruturados e frentes emergentes, bem como por lacunas analíticas, especialmente na articulação entre dimensões normativas, institucionais e técnicas e na incorporação de temas como cooperação interfederativa e sustentabilidade fiscal.

4.3. Governo aberto como arranjo sociotécnico: tensões entre promessa, capacidade institucional e efetividade

A análise integrada dos estudos selecionados e dos padrões identificados evidencia que o governo aberto não pode ser compreendido apenas como um conjunto de princípios normativos, mas como um arranjo sociotécnico complexo, cuja efetividade depende da articulação entre dimensões institucionais, informacionais e comportamentais. Essa interpretação permite avançar para além de leituras prescritivas, situando o governo aberto no interior de dinâmicas estruturais que condicionam sua implementação, conforme já sugerido por abordagens que destacam a centralidade da governança e da capacidade estatal no campo (Breláz et al., 2025; Pereira et al., 2017).

Sob a perspectiva do neoinstitucionalismo, os achados indicam que a adoção de práticas associadas ao governo aberto responde, em grande me-

didada, a pressões institucionais por legitimidade, mais do que a transformações substantivas das capacidades estatais. Evidências empíricas mostram que instrumentos como portais de transparência e iniciativas de dados abertos são frequentemente implementados de forma desarticulada, sem integração com políticas mais amplas de governança (Araújo et al., 2016; Kawashita et al., 2024; Wiedenhöft et al., 2023a). Nesse sentido, a incorporação do governo aberto tende a ocorrer como resposta a expectativas normativas, nacionais e internacionais, sem necessariamente alterar estruturas organizacionais, rotinas administrativas ou processos decisórios (Chávez & Otero, 2021; Mariani & Bessa, 2025).

Além disso, os resultados reforçam que a capacidade institucional constitui um fator determinante para a efetividade dessas iniciativas. Estudos apontam que limitações como fragmentação administrativa, baixa coordenação entre órgãos, ausência de apoio político e escassez de recursos comprometem a implementação do governo aberto (Macedo et al., 2025; Wiedenhöft et al., 2023b; Mendoza, 2013). Em contextos federativos, a ausência de articulação entre níveis de governo agrava esse cenário, dificultando a integração das políticas e a consistência das iniciativas (Mendoza, 2013; Romão et al., 2025). Esses achados convergem ao indicar que o governo aberto não se sustenta apenas na existência de instrumentos formais, mas na capacidade do Estado de coordenar e integrar suas ações.

No plano técnico-informacional, a literatura evidencia que a infraestrutura de dados constitui uma dimensão estruturante do governo aberto. Diversos estudos demonstram que problemas relacionados à qualidade dos dados, falta de padronização, inconsistência das informações e baixa interoperabilidade limitam significativamente sua utilidade (Duan et al., 2020; Oliveira & da Fonseca, 2021; Sano et al., 2024). Em muitos casos, os dados encontram-se disponíveis, mas não são inteligíveis, o que compromete tanto a tomada de decisão quanto o controle social (Oliveira & da Fonseca, 2021; Macedo et al., 2025). Nesse contexto, a contribuição de DeNardis (2010) é particularmente relevante ao evidenciar que padrões técnicos e interoperabilidade operam como formas de regulação, condicionando as próprias possibilidades de acesso e uso da informação. Assim, a transparência, quando dissociada de condições técnicas adequadas, tende a assumir caráter predominantemente formal.

A análise de coocorrência de termos reforça essa interpretação, ao evidenciar uma dissociação entre

os eixos de transparência, dados abertos e participação cidadã. Embora esses conceitos apareçam articulados no plano discursivo, sua integração empírica é limitada, o que também é observado em estudos que apontam para o baixo uso efetivo dos dados disponibilizados (Kawashita et al., 2024; Wiedenhöft et al., 2023a). A emergência recente de termos como *data quality* indica um deslocamento da literatura em direção à problematização dessas limitações, corroborando evidências de que a abertura de dados, por si só, não garante sua utilização (Duan et al., 2020; Oliveira & da Fonseca, 2021).

No que se refere à dimensão comportamental, os estudos indicam que a participação cidadã não ocorre automaticamente a partir da disponibilização de informações. A literatura demonstra que fatores como confiança no governo, percepção de utilidade, facilidade de uso das plataformas e motivação influenciam diretamente a intenção de uso dos dados (Souza et al., 2022). Essa evidência é consistente com achados que apontam para a baixa apropriação social das iniciativas de governo aberto, mesmo em contextos com infraestrutura tecnológica disponível (Wiedenhöft et al., 2023a; Kawashita et al., 2024). Dessa forma, o engajamento cidadão depende de dimensões cognitivas e contextuais que extrapolam a oferta de informação, tensionando a ideia de que a transparência, por si só, é capaz de promover participação.

Por fim, a dimensão crítica da literatura permite compreender o governo aberto como um campo atravessado por relações de poder. Estudos como os de Fraundorfer (2017) indicam que iniciativas como a Open Government Partnership podem operar como mecanismos de legitimação simbólica, produzindo transparência formal sem efetividade substantiva. No mesmo sentido, Mariani e Bessa (2025) demonstram que os instrumentos de governo aberto estruturam relações de poder, delimitando as formas de acesso à informação e participação. Evidências empíricas mostram que, mesmo em processos institucionalizados de participação, persistem assimetrias decisórias e limitações na influência efetiva da sociedade civil (Romão et al., 2025). Esses achados sugerem que a participação tende a assumir caráter consultivo ou simbólico, sem necessariamente implicar redistribuição de poder.

Diante desse conjunto de evidências, torna-se possível afirmar que as limitações do governo aberto não decorrem da ausência de instrumentos ou diretrizes normativas, mas da fragilidade das condições que sustentam sua operacionalização. A transpa-

rência não se converte automaticamente em inteligibilidade (Oliveira & da Fonseca, 2021; Sano et al., 2024), a participação não implica redistribuição efetiva de poder (Fraundorfer, 2017; Mariani & Bessa, 2025) e a disponibilidade de dados não garante seu uso (Souza et al., 2022; Wiedenhöft et al., 2023a). Assim, o governo aberto deve ser compreendido como um arranjo sociotécnico que articula instituições, tecnologias e atores sociais, cuja efetividade depende da integração entre essas dimensões.

Essa interpretação contribui para o avanço do campo, ao deslocar o debate de uma perspectiva prescritiva para uma abordagem analítica, evidenciando as tensões estruturais que atravessam o governo aberto. Ao mesmo tempo, aponta para a necessidade de ampliação do escopo das pesquisas, especialmente no que se refere a dimensões ainda pouco exploradas, como cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal, fundamentais para a compreensão das condições reais de implementação dessas políticas.

5. Considerações finais

Os resultados evidenciam a predominância de uma abordagem normativa na literatura sobre governo aberto, centrada em transparência, participação e accountability, em contraste com evidências empíricas que apontam limitações associadas à capacidade institucional, à qualidade da infraestrutura informacional e ao baixo engajamento cidadão. Essa dissociação entre promessa normativa e efetividade prática indica que o governo aberto não se realiza de forma automática, dependendo da articulação entre condições institucionais, técnicas e comportamentais.

Nesse sentido, o estudo contribui ao propor a compreensão do governo aberto como um arranjo sociotécnico, marcado por tensões estruturais entre transparência e inteligibilidade da informação, participação formal e redistribuição de poder, bem como entre disponibilidade e uso efetivo de dados. Essa abordagem permite avançar para além de leituras instrumentais, evidenciando os condicionantes que atravessam sua implementação.

Ademais, a análise revela lacunas relevantes na literatura, especialmente no que se refere à marginalização de dimensões como cooperação interfederativa e equilíbrio fiscal, fundamentais para compreender a sustentabilidade e a coordenação das políticas de governo aberto. Tais lacunas indicam que o campo ainda privilegia a relação entre Estado e sociedade, em detrimento das dinâmicas internas do aparato estatal.

Do ponto de vista metodológico, a articulação entre análise qualitativa e técnicas bibliométricas mostrou-se adequada para identificar padrões, tendências e ausências no campo, embora limitada pelo recorte de bases e critérios adotados.

Por fim, propõe-se como agenda de pesquisa o aprofundamento das condições institucionais e intergovernamentais do governo aberto, com ênfase na integração entre dimensões normativas, técnicas e estruturais, bem como na incorporação de variáveis ainda pouco exploradas. Avançar nessa direção é fundamental para consolidar abordagens mais analíticas e menos prescritivas, contribuindo para o amadurecimento do campo.

6. Referências

- Agranoff, R. (2004). Leveraging networks: A guide for public managers working across organizations. In J. M. Kamensky & T. J. Burlin (Eds.), *Collaboration: Using networks and partnerships* (pp. 61-102). Rowman & Littlefield.
- Alzamil, Z. S., & Vasarhelyi, M. A. (2019). A new model for effective and efficient open government data. *International Journal of Disclosure and Governance*. <https://doi.org/10.1057/s41310-019-00066-w>
- Araújo, A. C., Reis, L., & Sampaio, R. C. (2016). Do transparency and open data walk together? An analysis of initiatives in five Brazilian capitals. *Medijske Studije*, 7(14), 31-46. <https://doi.org/10.20901/ms.7.14.6>
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>

- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399–418. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>
- Barreto Granada, P. L., & Osorio-Sanabria, M. A. (2021). Análisis comparado de la adopción de gobierno abierto en países de América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 159, 911–959. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2020.159.15794>
- Barni, G. A. C., Moraes, M. F. de, Borré, A. C., & Tezzo, R. (2022). Visibilidade dos dados nos portais de dados governamentais abertos da América Latina. *Innovar*, 32(85), 187–203. <https://doi.org/10.15446/innovar.v32n85.101127>
- Bartoli, A., & Blatrix, C. (2018). Toward a transparent and responsible public action? The case of Open Government Partnership. *Revue française d'administration publique*, 166(2), 275–292. <https://doi.org/10.3917/rfap.166.0275>
- Breláz, G., Dias, T. F., Reinecke, L. F. G., Nascimento, A. B. F. M., & Rodrigues, D. C. (2025). Open government: Paths to transparency, open data, participation, collaboration and accountability. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92960. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92960>
- Breláz, G., & Teixeira, M. A. C. (2024). Open government? Democracy and transparency backsliding in Latin America's populist governments. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 89, 73–103. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n89.a396>
- Chávez, F. W. P., & Otero, J. M. R. (2021). Análisis comparado de la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública en los países de Mercosur. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, E40, 78–91. <https://www.risti.xyz/issues/ristie40.pdf>
- Craveiro, G., Machado, J. A. S., & Machado, J. S. (2016). The use of open government data to citizen empowerment. In Bertot, J., Estevez, E., & Mellouli, S. (Eds.), *9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 398–399). ICEGOV. <https://doi.org/10.1145/2910019.2910076>
- Delgado, M. V. A. (2024). *(In)capacidades estatais: uma análise de fatores institucionais na implementação da política de governo aberto no Brasil (2011–2022)*. [Dissertation, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Teses/2024/Tese_Marcos_Vinicius_Delgado_Versao_Final.pdf
- DeNardis, L. (2010). *E-Governance Policies for Interoperability and Open Standards*. *Policy & Internet*, 2(3), 129–164. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1060>
- Dias, T. F., Garcia, A. B. R., & Camilo, N. L. F. (2019). Um olhar sobre o governo aberto no nível subnacional: o índice institucional do governo municipal aberto nas principais cidades do Brasil. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 6(111–115), 83–100. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/135/155>
- Duan, H. K., Hu, H., Vasarhelyi, M., Rosa, F. S. & Lyrio, M. V. L. (2020). Open Government Data (OGD) driven decision aid: A predictive model to monitor COVID-19 and support decisions in a Brazilian State. *Revista do Serviço Público*, 71, 140–164. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i0.5009>
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Fraundorfer, M. (2017). *The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm? Globalizations*, 14(4), 611–626. <https://doi.org/10.1080/14747731.2016.1236463>
- Freitas, J.L., Macadar, M., & Henriqson, E. (2019). Electronic participation in Uruguay, Chile and Colombia from the communicative action theory. *Revista do Serviço Público*, 70(2), 239–266. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3238>
- Grimmelikhuijsen, S., & Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579–590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012). Creating open government ecosystems: A research and development agenda. *Future Internet*, 4(4), 900–928. <https://doi.org/10.3390/fi4040900>
- Howlett, M. (2004). Administrative styles and regulatory reform: Institutional arrangements and their effects on administrative behavior. *International Public Management Journal*, 7(3), 317–333. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/148>
- Howlett, M. (2009). Government communications as a policy tool: A framework for analysis. *The Canadian Political Science Review*, 3(2), 23–37. <https://doi.org/10.24124/c677/2009134>
- Ingrams, A. (2017). The transparency performance puzzle: A fuzzy set qualitative comparative analysis of policy failure in open government initiatives. *Information Polity*, 22(1), 25–39. <https://doi.org/10.3233/IP-160014>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2024). *As Relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU*. Ipea. <https://dx.doi.org/10.38116/RI-RIBDFIMP>
- Kawashita, I., Baptista, A. A., Soares, D., & Andrade, M. (2024). Open government data use: The Brazilian states and federal district cases. *PLoS ONE*, 19(3), e0298157. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0298157>
- Macedo, J. M. A., Becker, V., Sá, F. M. F., Rocha Filho, E. V., & Cavalcanti, D. Q. (2025). Avaliação de sistemas de governo aberto e de transparência pública nas capitais brasileiras. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 30, e90832. <https://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v30.90832>

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Mariani, C. B., & Bessa, L. F. M. (2022). Governo Aberto no Brasil: Como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(38), 11–33. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.67250>
- Mariani, C., & Bessa, L. (2025). Open government in Brazil: Reflections on the power relations revealed through the instrumentation of public action. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e90078. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90078>
- Matoso, A. C. A. O., & Dias, T. F. (2025). Parlamento abierto: análisis de las prácticas institucionales en las asambleas de los estados del nordeste brasileño. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 93, 205–235. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a473>
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29. <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>
- Mendoza, R. E. V. (2013). El federalismo cooperativo como factor catalizador de un gobierno abierto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 19–44. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018519181372302X>
- Mesquita, K. B. F., Baldissera, D., Spritzer, A., Freitas, C. M. D. S., & Cazetta, A. (2026). Survey of Brazilian open budget data portals: Query interfaces and dashboards. *Journal of the Brazilian Computer Society*, 32(1). <https://doi.org/10.5753/jbcs.2026.5449>
- Obama, B. (2009). Memorandum on transparency and open government. *Federal Register*, 74(15), 4685–4686. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. St. Martin's Press.
- Oliveira, D. J. S., & Ckagnazaroff, I. B. (2023). Governo Aberto na Cidade de São Paulo: Uma análise de políticas públicas abertas. *Revista de Administração Contemporânea*, 27(2), e210279. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210279.por>
- Oliveira, W., & da Fonseca, I. (2021). Success factors in opening data: The case of the Central Bank of Brazil. *Revista do Serviço Público*, 72(4), 724–752. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i4.4535>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Co-production, synergy, and development. *World Development*, 24, 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., Shamseer, L., Tetzlaff, J. M., Akl, E. A., Brennan S. E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J. M., Hróbjartsson, A., Lalu, M. M., Li, T., Loder, E. W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S, ..., Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372(71), 1-9. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pereira, G. V., Macadar, M. A., Luciano, E. M., & Testa, M. G. (2017). Delivering public value through open government data initiatives in a smart city context. *Information Systems Frontiers*, 19(2), 213–229. <https://doi.org/10.1007/s10796-016-9673-7>
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8(4), 503–519. <https://doi.org/10.1080/14719030601022882>
- Piotrowski, S., Berliner, D., & Ingrams, A. (2022). *The power of partnership in open government: Reconsidering multistakeholder governance reform (information policy)*. The MIT Press.
- Przebilovicz, E., & Cunha, M. (2018). Open Government Data Programs: The political system matters? Revisiting the Dawes' ecosystem model. In M. Janssen, S. A. Chun, V. Weerakkody, A. Zuiderwijk & C. C. Hinnant (Eds.), *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research (Dgo 2018): Governance in the Data Age* (pp. 826–827). ACM. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209346>
- Romão, W., Rodrigues, M., & Serafim, L. (2025). Co-criação e participação social: Análise dos seis Planos de Ação da Parceria para o Governo Aberto no Brasil (2011–2023). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e90830. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90830>
- Rufino Filho, E. T., Simoni Júnior, S., & Vettorato, P. (2024). A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de covid-19. *Revista do Serviço Público*, 75(2), 266–289. <https://doi.org/10.21874/rsp.v75i2.1001>
- Rutherford, A., & Wightman, G. (2021). Inside the push for good governance: Institutional predictors of administrative transparency in public organizations. *American Review of Public Administration*, 51(8), 590–604. <https://doi.org/10.1177/02750740211031925>
- Sano, H., Matheus, R., & Vaz, J. C. (2024). Transparency of COVID-19 information: a comparison of open data transparency dashboards. *Ciência da Informação*, 52(2), 17–29. <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v52i2.7077>
- Santos, L. G. M. (2018). Towards the open government ecosystem: Open government based on artificial intelligence for the development of public policies. In M. Janssen, S. A. Chun, V. Weerakkody, A. Zuiderwijk, & C. C. Hinnant (Eds.), *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research (Dgo 2018): Governance in the Data Age* (pp. 793–795). ACM. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209283>

- Schommer, P., & Quiñonez, A. (2024). Accountability, equitable public services, and open government in Brazil and Colombia. *Revista de Administração Pública*, 58(5), e2024-0008. <https://doi.org/10.1590/0034-761220240008x>
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3rd ed.). Sage Publications.
- Siqueira, W. R., Sucupira, G. I. C. S., Freitas, L. S., Silva, J. R., Silva Filho, W. K., Borges Júnior, E., & Costa, V. G. (2025). Políticas públicas para governo aberto ou políticas públicas abertas: Uma meta a ser alcançada ou um mecanismo de (re)orientar as ações públicas! *Derecho y Cambio Social*, 22(79), 1-18. <https://ojs.revis-tadcs.com/index.php/revista/article/view/104/84>
- Souza, A. A. C., d'Angelo, M. J., & Lima Filho, R. N. (2022). Effects of predictors of citizens' attitudes and intention to use open government data and Government 2.0. *Government Information Quarterly*, 39(1), 101663. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101663>
- Tai, K.-T. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 1-15. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101566>
- Tygel, A. F., Attard, J., Orlandi, F., Campos, M. L. M., & Auer, S. (2016). "How much?" is not enough: An analysis of open budget initiatives. In J. Bertot, E. Estevez, & S. Mellouli (Eds.), *9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 276-286). ICEGOV. <https://doi.org/10.1145/2910019.2910054>
- Wiedenhöft, G. C., Alexopoulos, C., Saxena, S., Rizun, N., & Matheus, R. (2023a). Assessing the failure of open government data initiatives in Brazil. *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 89(6), e12286. <https://doi.org/10.1002/isd2.12286>
- Wiedenhöft, G. C., Matheus, R., Saxena, S., & Alexopoulos, C. (2023b). Barriers towards open government data value co-creation: An empirical investigation. *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 89(5), e12270. <https://doi.org/10.1002/isd2.12270>



Silvia Karina Alves Barros Cardoso

silviadpa@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4598-5272>

<http://lattes.cnpq.br/4536101677308166>

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com pesquisa em Governo Aberto, dedicada à análise de seus fundamentos institucionais e implicações para a gestão pública. Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Graduada em História pela Universidade de Pernambuco (UPE). Possui especializações nas áreas de Governança, Gestão Pública, Licitações, Compliance e ESG, com atuação acadêmica e profissional voltada à governança pública, contratações públicas e políticas de eficiência no setor público.



Bruna Hamerski

bruh_hamerski@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2029-394X>

<http://lattes.cnpq.br/3452726932433579>

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Doutora em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e graduada em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Desenvolve pesquisas sobre participação a partir de abordagens interpretativas e críticas, e tem se dedicado ao estudo da teoria e da epistemologia, especialmente de suas implicações para a pesquisa e escrita acadêmica.

**Antônio Sérgio Araújo Fernandes**antoniosaf@ufba.brORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4171-7759><http://lattes.cnpq.br/6801465547614647>

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Professor Titular da Universidade Federal da Bahia (UFBA) no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA (NPGA/EA-UFBA). É doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) com pós-doutoramento em Administração Pública pela University of Texas at Austin (LBJ School of Public Affairs) com bolsa CAPES, mestrado em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e graduação em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

**Alex Bruno F.M. do Nascimento**alex.bruno@professor.ufcg.edu.brORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9860-7350><http://lattes.cnpq.br/5953526094110213>

Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Doutor e Mestre em Administração (UFRN); graduado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Piauí (2008), Professor da Universidade Federal de Campina Grande - Curso de Administração. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração PPGA/UFCG. Interesse de pesquisa em: Cooperação Intergovernamental; Governança Colaborativa; Inovação no setor público.



ARTIGOS COMPLEMENTARES



Artificial intelligence in public management: risks, global measures, and the Brazilian context¹

Inteligência artificial na gestão pública: riscos, medidas globais e o contexto brasileiro

Inteligencia artificial en la gestión pública: riesgos, medidas globales y el contexto brasileño

Pedro Luiz Costa Cavalcante

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.730>

Abstract: This paper analyzes the risks and governance challenges associated with the adoption of artificial intelligence in the Brazilian public sector, drawing on international experiences for comparative purposes. It examines the potential impacts of AI on service quality, equity, and public integrity in government decision-making processes and policy outputs. Meanwhile, it explores emerging global initiatives aimed at strengthening algorithmic accountability. The paper discusses both the opportunities and risks of AI use, presents the current Brazilian AI governance framework—including the national strategy and legislative developments—and compares these efforts with selected international approaches. Based on this analysis, it offers context-sensitive insights to advance accountability mechanisms in Brazil. The findings suggest that, although Brazil has engaged in the early stages of AI adoption, important gaps remain in the institutionalization of accountability frameworks. Addressing these gaps is essential for fostering responsible, trustworthy, and human-centered AI in the public sector.

Keywords: artificial intelligence, public integrity, digital transformation, innovation

Resumo: Este artigo analisa os riscos e os desafios de governança associados à adoção da inteligência artificial no setor público brasileiro, com base em experiências internacionais para fins comparativos. O trabalho examina os impactos potenciais da IA na qualidade dos serviços, na equidade e na integridade pública nos processos decisórios governamentais e nos resultados das políticas públicas. Ao mesmo tempo, explora iniciativas globais emergentes voltadas ao fortalecimento da accountability algorítmica. O trabalho discute oportunidades e riscos do uso da IA, apresenta o arcabouço brasileiro de governança — incluindo a estratégia nacional e as propostas legislativas, e compara esses esforços com abordagens internacionais selecionadas. A partir dessa análise, o artigo oferece reflexões contextualizadas para o progresso de mecanismos de accountability no Brasil. Os achados indicam que, embora o país tenha avançado na adoção inicial da IA, persistem lacunas importantes na institucionalização de mecanismos de responsabilização, cuja superação é essencial para promover uma IA responsável, confiável e centrada no ser humano no setor público.

Palavras-chave: inteligência artificial, integridade pública, transformação digital, inovação

1. Artigo submetido em 14/03/2024 e aceito em 14/04/2026.

Resumen: Este artículo analiza los riesgos y los desafíos de gobernanza asociados con la adopción de la inteligencia artificial en el sector público brasileño, tomando como referencia experiencias internacionales con fines comparativos. El trabajo examina los impactos potenciales de la IA en la calidad de los servicios, la equidad y la integridad pública en los procesos de toma de decisiones gubernamentales y en los resultados de las políticas públicas. Al mismo tiempo, explora iniciativas globales emergentes orientadas al fortalecimiento de la rendición de cuentas algorítmica. El estudio discute las oportunidades y los riesgos del uso de la IA, presenta el marco brasileño de gobernanza —incluyendo la estrategia nacional y las propuestas legislativas— y compara estos esfuerzos con enfoques internacionales seleccionados. A partir de este análisis, el artículo ofrece reflexiones contextualizadas para el avance de mecanismos de rendición de cuentas en Brasil. Los hallazgos indican que, aunque el país ha avanzado en la adopción inicial de la IA, persisten importantes vacíos en la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas, cuya superación es esencial para promover una IA responsable, confiable y centrada en el ser humano en el sector público.

Palabras clave: inteligencia artificial, integridad pública, transformación digital, innovación

1. Introduction

To address the challenges imposed by social, economic, environmental, and technological dynamics, innovations, particularly those related to digital transformation, have become a strategic cornerstone in processes, services, and policies within the public sector over the past two decades. Consequently, the concept of digital government has permeated various spheres and government sectors, affirming the perception that this trend is no longer just a novelty but has indeed become the new normal in public management.

Digital transformation refers to the process of enhancing organizational performance through the utilization of information and computer-based technology resources (Vial, 2019). This concept integrates the application of technology into conventional problem-solving strategies, which is now prevalent in numerous domains such as government, finance, labor market, education, medicine, the arts, science, global communication, and more. Its primary goal is to add value regarding transparency, accountability, efficiency, effectiveness, customer experience, and service delivery for both businesses and public organizations.

In the realm of the public sector, digital transformation, often called digital government or govtech, encompasses a wide array of innovations that have been embraced and implemented over the past few decades, marking a significant shift from analog to digital government practices (OECD, 2020). This transformative process not only introduced a digital mindset into policy design but also redefined the government's structure, functions, and interaction with citizens in policymaking. The transition to digital government comprises a series of strategies to

modernize government operations to benefit society. As highlighted by the OECD (2014, p. 14), this transformation is pivotal as it:

emphasizes the crucial contribution of technology as a strategic driver to create open, innovative, participatory and trustworthy public sectors, to improve social inclusiveness and government accountability, and to bring together government and non-government actors to contribute to national development and long-term sustainable growth.

Adopting digital technologies as a framework for the public sector has become a global phenomenon, extending to developed and emerging countries. Brazil, in particular, presents an intriguing case study as it has undergone a profound transformation in this regard since the late 1990s. This transformation was spearheaded by the federal government, which initiated numerous digital innovations based on a complex legal framework and guided by networking principles. As a result, Brazil has been recognized by the World Bank as one of the leading countries in digital government maturity, ranking second globally in the 2022 GovTech Maturity Index. The country also stood out for achieving the most significant progress among the 98 countries evaluated. This advancement is largely associated with the expansion of digital public services through the Gov.br platform, which currently serves over 140 million users—approximately 80% of the adult population. The platform plays a central role in facilitating access to public services and improving interactions between citizens and the government.

However, it is important to note that different international indexes provide varying assessments of digital government maturity. Indicators such as the United Nations E-Government Development Index

(eGDI) and the OECD Digital Government Index (DGI) position Brazil at comparatively lower levels, reflecting differences in methodology and evaluation criteria. Moreover, high performance in digital government indexes primarily reflects the availability and integration of digital services and infrastructure, rather than the effective deployment of artificial intelligence in public decision-making processes.

In brief, digital transformation is a process that empowers governments to harness technology's potential to reinforce fiscal transparency and accountability, boost the effectiveness of public expenditure, and enhance outcomes in education, healthcare service delivery, and social welfare. This represents a foundational shift in how governments function, utilizing technology to streamline operations, facilitate decision-making, manage data, engage with society, and provide a better citizen experience. This transformation is achieved by developing modern digital platforms and adopting innovative technologies, including artificial intelligence (AI), machine learning, blockchain, and the Internet of Things (IoT), among others.

The case of AI is particularly noteworthy as it has developed into a global trend that significantly influences governments' policy decisions and implementation, producing significant changes in policymaking since AI assumes agents that make decisions based on data to recommend or accomplish courses of action to humans or can be gradually thought of as autonomous agents as technology advances (Almeida, Filgueiras & Mendonça, 2022).

Using algorithms in policy decision-making is reshaping public services and economies, offering the potential for increased productivity, enhanced efficiency, and reduced costs. For instance, governments in Latin America and the Caribbean actively explore AI applications within public administration for various purposes. These include responding to the challenges posed by COVID-19, optimizing government operations, improving interactions with and services for citizens and businesses, enhancing public safety and security, reinforcing integrity and accountability in the public sector, and bolstering educational systems (OECD/CAF, 2022).

In this paper, key concepts such as accountability, transparency, integrity, and equity are understood within the framework of public sector governance. Accountability refers to the ability to assign responsibility for algorithmic decisions and ensure mechanisms for oversight and redress. Transparency concerns the availability of information regar-

ding how algorithmic systems operate and influence decisions. Integrity relates to the alignment of such systems with ethical standards and the protection of public values, while equity refers to the fair and non-discriminatory treatment of individuals affected by automated decision-making processes. These concepts are mobilized as analytical lenses to examine the governance challenges associated with AI, rather than as objects of independent theoretical elaboration.

Indeed, despite the good purposes and benefits, not everything is rosy since AI has also ushered in a host of intricate challenges, risks, and setbacks for governments, society, and businesses alike, such as safeguarding private data and privacy. Furthermore, two other issues threaten the government's ability to deliver public services effectively, transparently, and equitably: digital divide or exclusion and algorithmic discrimination.

The digital divide represents a phenomenon that entails disparities in access, utilization, and outcomes related to information and communications technology among various population groups. This can lead to their disproportionate participation in public processes and exclusion from most Govtech service benefits. In Brazil, this issue is becoming increasingly worrisome because a substantial portion of the population has limited or no access to the internet. For instance, the impact became increasingly apparent during the Covid-19 pandemic, particularly concerning low-income students attending public schools who encountered greater difficulties in accessing classes due to the precariousness of their internet connections.

On the other hand, algorithmic bias refers to systematic and repeatable errors in a computer system that produce unfair outcomes, such as favoring one category over another in ways that deviate from the algorithm's intended purpose. This bias can have wide-ranging consequences, ranging from unintentional breaches of privacy to the reinforcement of different forms of discrimination related to race, gender, sexuality, age, ethnicity, religion, national origin, disability, etc.

Biased algorithms are found in both the public and private sectors, predominantly within artificial intelligence and machine learning, in which decisions rely on a dataset of inputs and other learning and decision-making techniques. Consequently, this issue has raised significant concerns regarding the fairness, justice, and transparency of criteria and automated decision-making, as well as the dehu-

manization of services. These concerns have negatively impacted the quality of service provision and the promotion of diversity. Depending on the specific circumstances, such algorithmic discrimination may breach legal protections and perpetuate unfairness and inequalities in society.

Therefore, this policy paper aims to analyze the effects of the widespread adoption of AI, examining the potential risks it presents to service quality, equity, and transparency. Furthermore, it aims to shed light on ongoing global initiatives that foster accountability in artificial intelligence. Adopting AI in public administration is undoubtedly a positive and primarily irreversible paradigm. However, it is equally clear that the outcomes of these innovations, particularly the indiscriminate deployment of algorithms in the context of the digital divide, are not always predictable and can adversely affect process and service effectiveness, the protection of citizens' rights, trust in government and public integrity. For the purpose of this paper, integrity is understood primarily as public integrity, referring to the alignment of public decision-making processes with ethical standards, accountability mechanisms, and the protection of citizens' rights in the context of AI-enabled governance.

In this sense, the paper contributes to the debate on algorithmic accountability by examining the Brazilian public sector as its primary empirical focus, supported by selected international experiences. These cases are used in an illustrative manner, aiming to contextualize the Brazilian case rather than to provide a normative or evaluative benchmark. To achieve this, it first:

1. discusses AI use's positive and negative effects, providing global examples of algorithmic discrimination. Then, the article
2. presents how the Brazilian public sector has structured and implemented its AI governance strategy
 - a. and highlights the AI bill's critical points currently under discussion in the nation's parliament.
3. Next, the study scrutinizes how governments worldwide are designing transparency and accountability mechanisms to address the
 - a. repercussions of AI while aligning them with ethical and integrity standards, as well as participatory and inclusive principles valued by society.

- b. Based on these insights, some insights are offered for advancing the design and implementation of practical initiatives within the Brazilian public sector.

2. AI proliferation and consequences

Governments worldwide are increasingly employing algorithms and Artificial Intelligence (AI) to either automate or enhance decision-making processes in their operations and the provision of public services. This shift is driven by a rising demand for efficiency and effectiveness, prompting governments to explore solutions that enable them to respond to citizens' needs swiftly and efficiently. AI is well-suited to meet these demands due to its capacity to rapidly and accurately process vast amounts of data, thereby empowering governments to make more informed decisions and enhance the quality of public services.

The integration of this new general-purpose technology has left a substantial impact on nearly every area of public policy, spanning fields such as agriculture, healthcare, education, science, and technology, among others. Deploying AI tools is often seen as a means to enhance efficiency and reduce public service costs. For instance, it can lead to a reduction in front-office personnel as well as minimizing opportunities for corruption. As stated by OECD (2020), this continually evolving technology tends to make the public sector more intelligent, manifesting in increased agility, efficiency, user-friendliness, and consequently, enhanced trustworthiness, as elaborated below:

"For instance, AI can be used to deliver more effectively personalized services and to foster citizen engagement with public institutions through the design of human-centric interfaces; enhance operational efficiency and the quality of administrative procedures through increased automation of physical and digital tasks; and to enable greater predictive capabilities for better decision making and policy outcomes, through the use of algorithms designed to uncover trends and patterns in large volumes of data." (OECD, 2020, p. 13)

Nonetheless, using AI and algorithmic systems in public service delivery comes with inherent risks, as demonstrated by evidence indicating that they can lead to harm, infringe upon human rights, and result in adverse outcomes. As Jamie Berryhill et al. (2019) pointed out, while AI can foster innovation in government, it should not be considered a panacea.

The range of issues and setbacks associated with employing algorithms for decision-making is extensive, spanning various countries and policy domains, as exemplified in the cases below:

- In public safety, algorithms to predict crimes are often grounded in historical data reported to the system by police officers. Unfortunately, this data predominantly relates to crimes occurring in economically disadvantaged areas, perpetuating the bias that crime is higher in less affluent regions within major cities. More troubling consequences arise when algorithms are employed in facial recognition systems, which, fueled by prejudice, may lead to the wrongful detainment of innocent individuals or even the pressing of charges based solely on their appearance, with Black and Hispanic citizens disproportionately affected in the USA (O’Neil, 2017);
- In the context of child benefits, a scandal in the Netherlands, known as the “Toeslagenaffaire,” emerged due to the use of an algorithm. It resulted in tens of thousands of often vulnerable families being falsely accused of fraud, separating hundreds of children from their families (Henley, 2021);
- Australia’s “robodebt scheme” employed a data-matching algorithm to calculate overpayments to welfare recipients, issuing nearly half a million incorrect debt notices and placing many welfare recipients under undue financial burdens (OECD, 2023);
- In Serbia, the 2021 Social Card law allowed data collection on social assistance beneficiaries using an algorithm to assess their socio-economic status. Consequently, over 22,000 individuals lost their benefits without proper explanation, prompting legal petitions from a network of advocacy groups (Caruso, 2022);

The Public Employment Service Austria (AMS) employs algorithmic profiling for job seekers to enhance the efficiency of its counseling process and the effectiveness of active labor market programs. However, the design of these algorithms is not solely shaped by technical considerations; social values, norms, and objectives also influence it. This interplay has given rise to tensions, challenges, and questions surrounding the presence of inherent biases that might undermine the objectivity and neutrality of data-based claims and evidence-driven decision-making.

In Brazil, Evidence suggests that the use of AI-related and data-driven tools in the Brazilian public sector, although not yet widespread, has

expanded across key institutional domains. In tax administration, the Federal Revenue Service employs advanced data analytics and algorithmic risk assessment to support compliance and target audits (OECD, 2020; OECD, 2023). In the judiciary, courts have adopted machine learning systems—such as Victor—to assist in case classification and prioritization (Almeida, Filgueiras & Mendonça, 2022; CNJ, 2021). Similarly, the Federal Court of Accounts has incorporated data analytics and automated monitoring to strengthen auditing and detect irregularities (OECD, 2020; TCU, 2022). At the same time, the Gov.br platform provides the digital infrastructure that enables the expansion of data-driven public services at scale (World Bank, 2022; OECD, 2020), while the Office of the Comptroller General has increasingly relied on data integration to enhance fraud detection and integrity mechanisms (OECD, 2020; CGU, 2022). Taken together, these initiatives indicate a pattern of incremental and institutionally concentrated adoption, rather than a fully diffused or consolidated use of AI across government.

Despite these advances, evidence also points to unintended consequences associated with the use of automated decision-making systems, particularly when governance and accountability mechanisms are insufficiently developed. For instance, the use of automated systems in the initial assessment of benefit requests by the National Institute of Social Security (Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS) resulted in a combination of algorithmic bias and a digital divide.

the situation is similar. For instance, the use of automated systems in the initial assessment of benefit requests by the National Institute of Social Security (Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS) resulted in a combination of algorithmic bias and a digital divide. A recent Federal Audit Court (TCU) audit identified several issues with this approach. Notably, using algorithms significantly increased the rate of denials without providing adequate explanations to policyholders. Furthermore, the automation strategy was not accompanied by staff replacement needed to analyze the benefit demands, which led to longer waiting times and extensions of processing deadlines, sometimes four times longer than stipulated by legislation. The TCU report also indicated that the INSS initiative needs to have basic transparency standards and prioritize the interests of citizens. By diverting requests to the appeals court, it discourages the recognition of le-

gitimate rights, fails to protect citizens, and exacerbates the already prominent digital exclusion in this policy area.

In response to these challenges, a recent trend called algorithmic accountability has emerged, as emphasized in the latest OECD report, “Global Trends in Government Innovation 2023.” This emerging approach, guided by democratic and integrity principles, involves actions to hold accountable those who create, procure, and employ algorithms for their outcomes. Consequently, these managers and organizations should be obligated to improve the transparency of the values and criteria embedded in their algorithms, mitigate associated risks, and take responsibility for the results they generate.

While governments are increasingly integrating AI into policymaking, they are also actively working to ensure that the algorithms, which may appear promising initially, are free from bias and discrimination. They are also focusing on ensuring that public servants have a strong understanding of data ethics. Moreover, official entities and external stakeholders promote algorithmic accountability, emphasizing transparency and explainability to build trust with citizens and prevent injustices in public services (OECD, 2023).

Public administration should generally assess whether AI is the best solution for a given problem by analyzing alternatives and considering trade-offs, all while understanding the needs of their users. The OECD has launched an AI Policy Observatory to facilitate this approach, accessible to all actors and stakeholder groups in developed and developing countries. Its purpose is to share knowledge on policy instruments, data, and analysis and to stimulate discussions and initiatives in their data governance arrangements, addressing various aspects, including AI risks and accountability.

Hence, the ethical principles of fair and responsible AI must be reflected in the solutions that public services acquire or develop. These principles are outlined in guidelines drawn from the OECD’s AI Principles Overview and UNESCO’s Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, which include:

- Ensuring transparency and explainability;
- Maintaining human supervision when necessary;
- Safeguarding the right of citizens to appeal decisions made by AI;
- Pursuing non-discrimination and absence of bias;

- Implementing privacy and security measures;
- Establishing data governance and accountability mechanisms.

Nevertheless, most developing countries have yet to invest in initiatives to create public awareness and involve their public organizations and servants in using algorithms in public service delivery according to ethical principles. So, it raises the question: How are Brazilian data governance stakeholders addressing these challenges?

3. Algorithmic accountability in the brazilian context

In this section, the paper will delineate how the issue is currently being addressed in Brazil and the global initiatives that can serve as a reference for advancing this debate within the country’s context. To begin with, it is worth noting that recent evidence suggests that AI-related applications have been gradually incorporated into the Brazilian public sector, particularly in areas such as tax administration, judicial systems, and social policy management. For instance, public institutions have adopted data-driven tools for risk analysis, fraud detection, and case prioritization, while digital government platforms have expanded the use of data analytics to improve service delivery. However, these initiatives remain fragmented and unevenly distributed across institutions, and comprehensive data on their scale and impact is still limited².

According to Berryhill et al. (2019), several countries have formally addressed this issue by implementing strategies in the public sector AI domain. These strategies demonstrate its integration into policymaking and innovative service design processes. However, it is essential to note that these countries are at various stages of development. These strategies also exhibit distinct configurations, albeit with common themes. For instance, they involve experimentation with and, sometimes, funding for government AI to automate processes, guide decision-making, and develop anticipatory services for citizens. They also entail cross-government, cross-sector, and international collaboration through councils, networks, communities, and partnerships. Furthermore, strategic management and the utilization of government data, including open data, play a pivotal role in fueling AI adoption across all sectors.

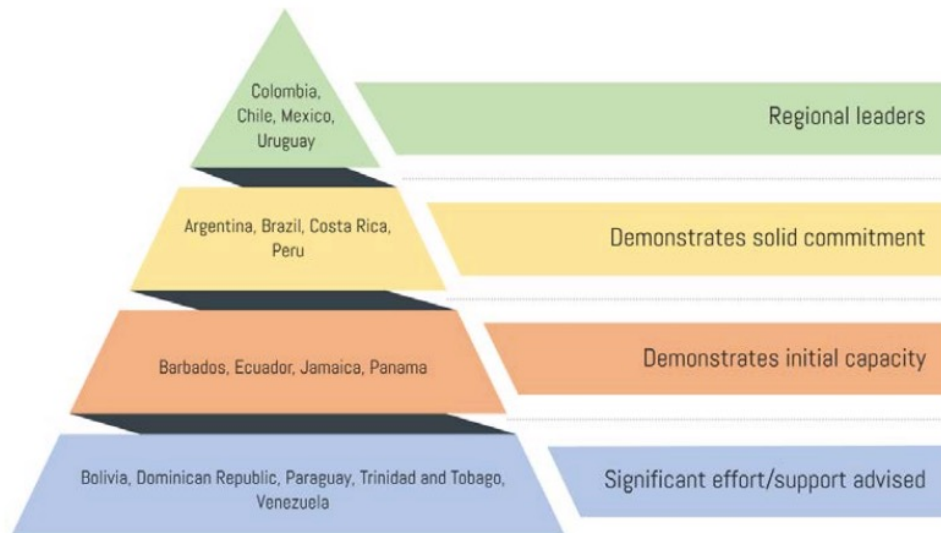
The heterogeneity is also observed inside regions, such as Latin America and the Caribbean

2. See more at <https://oecd.ai/en/dashboards/countries/Brazil>.

(LAC), in which AI proliferation is not only fast-speed but also conducted with different levels of governance maturity regarding priorities, public investments, and regulations. Given the increasing importance of AI in shaping policies and its potential

impact on the digital economy, more than 60 countries in the region are actively developing national AI strategies (OECD & CAF, 2022). The figure depicted below (Figure 1) illustrates these diverse levels of development:

FIGURE 1 • LAC REGION CAPACITIES FOR AI LEGAL AND ETHICAL FRAMEWORKS



Source: OECD & CAF, 2022.

Brazil occupies the second tier of the capacity pyramid, indicating its commitment to the OECD AI Principles and a willingness to implement them, although with a lower degree of maturity than regional leaders. Three noteworthy instruments in this context are the Data Governance Committee, the Brazilian Artificial Intelligence Strategy (Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial - EBIA) and the new Bill of AI, now in the Federal Senate.

The Data Governance Committee, established by Decree in 2019, possesses the authority to make decisions, including those about the principles and guidelines for classifying broad, restricted, and specific data sharing, as well as the methods and means of publishing this classification concerning personal data protection and the integration of entities with the Citizen Base Registry. Since its inception, the committee has been active, issuing numerous resolutions on various topics. Regrettably, none of these resolutions have focused on addressing the risks and responsibilities associated with AI or machine learning in the public and private sectors, with the majority centering on data privacy safeguards.

Turning to the EBIA, a formal document, it recognizes the enormous potential of AI to benefit people worldwide. However, as AI's impact on society grows, it becomes crucial to ensure responsible AI

use and development, safeguarding fairness, safety, and privacy. Led by the Ministry of Science, Technology, and Innovation, the strategy seeks to advance technology's development and use, contributing to scientific progress and problem-solving in the country's priority areas. The expected benefits of AI encompass enhanced competitiveness, increased productivity, improved public services, enhanced quality of life, and reduced social inequalities, among others.

EBIA's starting point lies in defining strategic objectives encompassing the entire technological ecosystem, which can be broken down into specific actions. The strategy is anchored in the following objectives (Brazil, 2021):

- Contribute to the development of ethical principles for the responsible development and use of AI;
- Foster sustained investment in AI research and development;
- Eliminate obstacles to AI innovation;
- Train and educate professionals for the AI ecosystem;
- Encourage innovation and the development of Brazilian AI within an international context;
- Promote collaboration between public and private entities, industry, and research centers in developing Artificial Intelligence.

Despite these measures, the committee resolutions and the EBIA lack clear and operational goals for addressing the adverse effects of AI applications, such as bias, discrimination, and issues related to race, gender inequalities, and digital exclusion in both the public and private sectors. More recently, the Brazilian Artificial Intelligence Plan (PBIA 2024–2028) has sought to address part of this gap by introducing a more implementation-oriented approach, including defined priorities, governance mechanisms, and planned investments. The plan explicitly incorporates the use of AI to improve public services and signals a shift toward a more coordinated policy agenda. However, it remains uncertain to what extent these initiatives will effectively incorporate safeguards related to inequality, bias, and accountability, particularly in contexts marked by structural disparities.

In this regard, evidence on digital exclusion remains a critical concern. Although the latest 2023 TIC Households report from the Brazilian Internet Steering Committee (CGI.br) shows that Internet connectivity has increased, particularly among lower-income groups, approximately 29 million people are still not Internet users³. The report also highlights persistent inequalities in access and digital skills, disproportionately affecting individuals with lower levels of education, older populations, and those living in urban peripheries. While the expansion of connectivity represents an important advance, disparities in the quality of access continue to limit the development of digital capabilities and constrain the full realization of the benefits associated with digital transformation and AI-enabled public services.

In this context, another facet of the Legislative branch appears to be more advanced in addressing the adverse consequences and risks associated with AI. Since 2019, the National Congress has actively pursued the responsible development of AI systems by introducing and deliberating upon several bills. Given Brazil's bicameral system, proposals originating in one house undergo scrutiny by the other. The most prominent bill, nº 2.338/2023, was approved by the Federal Senate in December of 2024 and is currently under review in the Chamber of Deputies. As of early 2026, the proposal is being analyzed by a Special Committee established to examine its content, alongside additional legislative initiatives

that seek to complement and refine the regulatory framework⁴. The Bill nº 2.338/2023⁵, initiated by the President of the Federal Senate, aligns with assumptions and guidelines derived from legislative initiatives in the European Union and the United States and the aligned with the principles defined by the OECD AI recommendations⁶.

The project's objective is two-fold: i) to establish rights that safeguard the most vulnerable party involved—the individual consistently impacted by artificial intelligence systems, spanning from content recommendations and targeted online advertising to assessments of eligibility for credit and specific public policies; ii) by implementing governance tools and an institutional framework for oversight and supervision, the initiative promotes conditions of predictability regarding its interpretation. Additionally, the bill aims to provide legal certainty for innovation and technological development. In a nutshell, the Bill nº 2.338/2023 has the following key provisions worth highlighting in this debate on algorithmic accountability:

- **Human Rights-Centric Approach:** The bill restates the entitlements of individuals affected by AI systems, encompassing rights such as preliminary information for individual interactions, an explanation of AI-driven decisions, non-discrimination, correction of biases, and privacy protection.
- **Transparency and Explicability:** The project enumerates measures to ensure transparency and mitigate bias and standardizes the procedure for algorithmic impact assessment. The bill also reinforces protection against discrimination through various instruments, including the right to information and understanding, the right to challenge, and a specific right to correct direct, indirect, illegal, or abusive discriminatory biases, coupled with preventive governance measures;
- **Risk-based Regulation:** The bill introduces a tiered risk classification system by delineating three risk levels: (i) excessive risk, warranting prohibition; (ii) high risk; and (iii) non-high risk. Prior to it, an AI provider is obligated to conduct a comprehensive self-assessment analysis for risk classification and, in the case of high-risk AI systems, additional actions such as reliability tests, measures to mitigate discriminatory biases, and technical explainability measures will be required.

3. See <https://cetic.br/en/>.

4. See <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487262>.

5. See <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>.

6. See <https://oecd.ai/en/ai-principles>.

The option to regulate according to risk aims to only regulate what is essential, thereby avoiding unnecessary restrictions on systems that do not pose a high risk;

- **Supervisory Authority:** It determines that the Executive Branch designates a supervisory authority with several competencies encompassing the regulation and enforcement of legislation, the promotion of the National AI Strategy (EBIA), and the facilitation of coordination with sectoral authorities, given the cross-sectoral nature of AI systems.

Clearly, this law proposal, if approved in in the Chamber of Deputies, Brazil will contribute to a human-centric, inclusive, non-discriminatory, responsible, and ethical AI approach that not only augments the quality of life for individuals and mitigates the digital divide but also stands as a benchmark for other developing nations struggling with similar challenges.

Although these policy instruments are relatively recent or in debate, it is reasonable to assume that these efforts aim to address algorithmic accountability's foundations. So, the question that may help the initiatives to become effective is: What lessons or policy features from international best practices could enhance AI governance in Brazil?

4. 'Good' AI governance: functions and good practices

Indeed, the governance of Artificial Intelligence applications is a complex endeavor. As Almeida, Filgueiras and Mendonça (2022) point out, algorithm governance comprises a set of practices aimed at controlling, shaping, and regulating algorithms and their impacts. This field is unique due to its intricacies, complexity, and a certain degree of unpredictability. A fundamental starting point for establishing effective governance is defining the guiding principles and values upon which the framework is built, which typically encompass fairness, transparency, integrity, accountability, and explainability. However, translating these concepts into practical actions and implementation within a real-world public administration context presents significant challenges. While technology is a critical component, most of the variables in this governance framework stem from social, political, and economic dimensions within a democratic context (Almeida, Filgueiras & Mendonça, 2022).

A framework that upholds and enforces these ethical values to ensure AI is trustworthy, fair, inclusive, and accountable must always prioritize a human-centered approach. It should focus on structuring governance capacities for decision coherence, enforcement, and monitoring, as emphasized by OECD (2020). They outline various multifunctional roles the public sector can play in this process, including:

- i. Convener: adopting a comprehensive strategy demonstrating high-level political commitment;
- ii. Financier: by providing direct or indirect funding to support research, development, and the adoption of emerging technologies;
- iii. Direct user and co-developer: engage in innovative procurement practices or collaborate proactively through public-private partnerships to create tailored solutions;
- iv. Regulator: reevaluating existing policy frameworks and adopting holistic approaches to ensure policy coherence and international regulatory cooperation.

The challenge lies in developing an AI governance framework that effectively combines these functions, which is the ultimate goal for many nations. However, this process is still in its early stages. Therefore, to comprehend the evolution of this policy agenda, it is prudent to focus on an instrument-based approach. The definition of policy instruments involves the idea of government accomplishing goals, as Salamon (2002: 19) puts it: "an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem." According to Vedung (1998: 21), it is "a set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and affect or prevent social change," while Howlett (2011: 415) defines it as "to deliberately affect the nature, types, quantities, and distribution of the goods and services provided in a society."

These policy instruments can be categorized based on their purpose. Substantive instruments alter the distribution of goods and services, while procedural instruments influence policy outcomes by changing the players and rules of the policymaking process. Alternatively, it can also cover their goals and particular features. Table 1 below provides a comprehensive overview of policy instruments employed to address issues related to algorithmic accountability, covering all these components.

TABLE 1 • POLICY INSTRUMENTS OF ALGORITHMIC ACCOUNTABILITY

COUNTRY OR REGION	INITIATIVE	INSTRUMENT TYPE	GOVT FUNCTION	GOAL	OTHER FEATURES
European Union	EU AI Act and AI Liability Directive	Procedural and substantive	Convener and regulator	Foster safe, transparent, traceable, non-discriminatory, and environmentally friendly systems	The bill establishes that humans must supervise algorithmic systems. Systems with unacceptable risks, such as those manipulating cognitive-behavioral or social scoring, will generally be prohibited. Systems with high risks will be evaluated before being placed on the market
United States (District of Columbia - DC)	Stop Discrimination by Algorithms Act	Substantive	Convener and regulator	Prevent the algorithm effects of discrimination on race, color, religion, national origin, sex, gender identity or expression, sexual orientation, familial status, source of income, or disability	The bill prohibits both for-profit and non-profit organizations from using algorithms that make decisions based on protected personal traits
United States	AI Bill of Rights Principles	Substantive	Convener	To establish a guide for a society to protect the American public in the age of artificial intelligence	Five principles that should guide the design, use, and deployment of automated systems: Safe and Effective Systems; Algorithmic Discrimination Protections; Data Privacy; Data Privacy; Human Alternatives, Consideration, and Fallback
Singapore	Model AI Governance Framework	Substantive	Convener	A model that seeks to translate ethical principles into implementable practices in the AI development process. An algorithm must be “explainable” or “interpretable”	To establish mechanisms that allow for preventing and eliminating errors, which can occur both from the algorithms used and also from the databases used for their training
France	Digital Republic Bill –	Substantive	Regulator	A new legal framework for algorithmic accountability and transparency obligating public agencies to be accompanied by making existing and future algorithms compliant with the new obligations and citizens can have access to new rights, such as an extended right to information	The law principles are the default opening of public data, net neutrality, an obligation of loyalty for online platforms, as well as increased protection for the personal data of Internet users
Canada	Artificial Intelligence and Data Act (AIDA)	Substantive	Regulator	This code temporarily provides Canadian companies with common standards and enables them to demonstrate, voluntarily, that they are developing and using generative AI systems responsibly until formal regulation is in effect	AIDA will be the foundation for the responsible design, development, and deployment of AI systems to ensure that AI systems deployed in Canada are safe and non-discriminatory and will hold businesses accountable for how they develop and use these technologies

COUNTRY OR REGION	INITIATIVE	INSTRUMENT TYPE	GOVT FUNCTION	GOAL	OTHER FEATURES
Finland, Germany, the Netherlands, Norway, and the UK	Auditing machine learning algorithms (white paper)	Substantive	Convener	To safeguard personal data rights; inexplicable and therefore unjustifiable decisions; or potentially institutionalized discrimination by algorithmic bias	A supreme agencies' audit catalog with a set of guidelines based on risks and methodology to perform audit tests
Spain	Spanish Artificial Intelligence Supervision Agency (AESIA)	Substantive	Regulator	To inspect, verify and sanction AI systems focused on responsible, reliable, and sustainable use of algorithms to protect the user and avoid discrimination	Pioneering government entity with direct control, monitoring, and regulation over AI, both for the public and private sectors
Chile	Chilean Transparency Council			In a first for the Latin American region, the independent is developing an open and participatory design for a binding "General Instruction on Algorithmic Transparency" for public entities	The general instruction will mandate more than a thousand public agencies to report the algorithms they use to serve the population, as a further obligation of active transparency
The Netherlands	Fundamental Rights and Algorithms Impact Assessment (FRAIA)	Substantive	Convener	To facilitate an interdisciplinary dialogue to help identify the risks to human rights from the use of algorithms and determine measures to address these risks	FRAIA aims to ensure that all relevant focus areas regarding the use of algorithms are addressed at an early stage and in a structured manner. This prevents the premature use of an algorithm that has not been adequately assessed in terms of the consequences
UK	Algorithmic Transparency Recording Standard (ATRS)	Substantive	Convener	ATRS provides a clear and accessible format and mechanism designed to support public sector bodies providing information about the algorithmic tools they use in decision-making processes that affect members of the public	The Standard is designed to be an enabler for more effective and joined-up use of algorithmic tools to support public service delivery with transparency

It is important to emphasize that the international experiences presented in this paper are not intended to provide a comprehensive or evaluative assessment of AI governance frameworks. Rather, they illustrate the diversity of approaches adopted by different countries in addressing issues such as transparency, accountability, and risk management. These initiatives are at different stages of development—some already implemented, others still under discussion or lacking robust empirical validation.

Moreover, no country has yet fully addressed all the challenges associated with artificial intelligence, including issues related to transparency, accountability, algorithmic bias, and digital exclusion. In the Brazilian context, these challenges are further shaped by structural factors such as socioeconomic inequality and persistent digital divides.

Therefore, the purpose of this comparison is to map the variety of policy instruments and governance strategies currently emerging, rather than to

assess their implementation or effectiveness or to establish prescriptive benchmarks. From this analytical perspective, it is possible to identify relevant patterns and emerging features that may inform the Brazilian debate. In particular, while most algorithmic accountability initiatives emphasize transparency, many are also incorporating risk-based mitigation approaches. However, fewer demonstrate the capacity for practical algorithm auditing, which would help complete the accountability cycle by ensuring the responsible and trustworthy use of AI in real-world applications.

6. Final remarks

The primary objective of this policy paper is to contribute to the debate on algorithmic accountability, with a specific focus on the Brazilian context. Although Brazil has made progress in digital government and has initiated the use of AI-related tools in specific domains, the adoption of artificial intelligence remains partial and heterogeneous, with varying levels of institutionalization. While the country is part of the broader trend of AI adoption—particularly in public services—the development of accountability mechanisms within its AI governance framework is still evolving. In this context, state initiatives remain in an early and uneven stage, reflecting ongoing efforts to structure and consolidate this policy agenda.

Compared with other countries in Latin America and the Caribbean (LAC), Brazil finds itself in the second tier of capacities. While there is alignment with the OECD AI Principles and a commitment to implementation, the country's AI governance framework the country's AI governance framework has evolved in recent years, incorporating instruments such as the EBIA, the PBIA, and ongoing legislative initiatives, although important gaps remain in the institutionalization of accountability mechanisms. Nevertheless, these instruments do not adequately cover AI consequences as the required priority. To facilitate this discussion, the paper presented examples of successful global initiatives that, at various stages of implementation, have been designed to address different facets of AI consequences, both in the public and private sectors.

Table 1 also reveals that most of these policy instruments fall under the substantive category, with only the EU AI Act incorporating procedural features. Some of these initiatives are guidelines, while most involve legal changes. However, it is worth noting that some of these legal changes have yet to be

approved, which highlights the lack of consensus on this matter within political systems. Concerning governmental roles, they span from a convener to a regulator. However, this does not mean these countries are not acting as financiers, direct users, or co-developers, as OECD (2020) outlined. These initiatives have different areas of attention.

The goals of these initiatives are quite diverse, encompassing non-discrimination in various forms, improving transparency, explicability, and accountability for managers and policymakers, as well as addressing data protection and environmental concerns, among others. Notably, these experiences should have specifically mentioned digital exclusion as an aspect to be addressed. Although it may not be considered a direct consequence of AI applications, it can be exacerbated in the context of a high digital divide, which is the case in Brazil. It is essential to highlight that these experiences, whether already implemented or in the formulation phase, share a commonality: they lack concrete evidence of real-world outcomes. While well-intentioned efforts, they require ex-ante or ex-post evaluations to be deemed truly effective in achieving their intended purposes.

In the Brazilian case, the good news comes from the Legislative branch, which has advanced the debate on AI regulation through a bill in the Federal Senate to establish a framework for responsible artificial intelligence governance. The proposal not only aligns with the OECD recommendations but also closely adheres to the principles and features outlined in international best practices discussed in this paper. The bill takes a proactive stance by encompassing four key dimensions of algorithmic accountability: i) adopting a human rights-centric approach, addressing concerns related to non-discrimination, correction of biases, and privacy protection; ii) emphasizing transparency and explicability; iii) focusing on a risk-based approach and the necessity for both pre and post evaluation; and iv) proposing the creation of a supervisory authority. The proposal also distinguishes itself by advocating for co-regulation and encouraging AI agents to adopt good practice policies and governance measures voluntarily. By embracing such policies, the agent may mitigate any potential administrative penalties.

However, it is essential to note that, even if approved, the bill may not be sufficient to address the challenges posed by the widespread use of this new disruptive technology. Additionally, AI governance must bridge accountability mechanisms with

the ongoing promotion of innovation, which is a difficult balance. Finally, regardless of the sophistication of the chosen policy instruments, they will only be effective if the government actively invests in building state capacity to implement them. It entails leadership, coordination, and gathering support for AI.

In summary, for AI governance to accomplish its comprehensive goals, it must recognize the intricate

interplay between technology and society when setting priorities. This approach is essential for fostering responsible, trustworthy, democratic, inclusive, and human-centered AI implementation in both civil service and business domains. In essence, crafting a robust governance framework for AI focusing on algorithmic accountability is a challenging process of learning, adaptation, and experimentation, marked by progress and setbacks.

6. References

- Almeida, V.; Filgueiras, F. & Mendonça, R. F. (2022). Algorithms and Institutions: How Social Sciences Can Contribute to Governance of Algorithms, in *IEEE Internet Computing*, vol. 26, no. 2, pp. 42-46, <https://ieeexplore.ieee.org/document/9775553>.
- Berryhill, J. et al. (2019). *Hello, World: Artificial intelligence and its use in the public sector*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 36, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/726fd39d-en>.
- Brazil (2021). *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial – EBIA*. MCTI. Available at <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial> (accessed on October 11th 2023).
- Caruso, F. (2022). *Serbia, algorithmic discrimination rehearsals*. Available at <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Serbia/Serbia-algorithmic-discrimination-rehearsals-222242> (accessed on October 11th 2023).
- Controladoria-Geral da União (CGU). (2022). *Relatórios de integridade e uso de dados*.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (2021). *Relatório Justiça em Números / Inovação e tecnologia*.
- Henley, J. (2021). Dutch government faces collapse over child benefits scandal. *The Guardian*. Archived from the original on January 14th 2021.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge.
- OECD. (2020). *Going Digital in Brazil, OECD Reviews of Digital Transformation*, Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Going digital in Brazil (OECD Reviews of Digital Transformation)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>.
- OECD (2020). *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 02, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>.
- OECD. (2023). *Global Trends in Government Innovation 2023*. OECD Publishing.
- OECD & CAF (2022). *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris
- OECD. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (2014). www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm. (accessed on October 11th 2023).
- O’Neil, C. (2017). *Weapons of math destruction*. Penguin Books.
- Salamon, L. M. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. In M.-L. Bemelmans-Videc, R. Rist, & E. Vedung (Eds.). *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21–58). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Tribunal de Contas da União (TCU). (2022). *Relatórios de auditoria e transformação digital*.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>.
- World Bank. (2022). *GovTech Maturity Index 2022*.



Pedro Luiz Costa Cavalcante

cavalcante.pedro@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7635-695X>

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Doutor em Ciência Política pela UnB, com pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Columbia University. Atuou como Professor Visitante na School of Global Policy and Strategy da Universidade da Califórnia e como Visiting Fellow na Oxford University. É professor nos programas de Mestrado e Doutorado em Administração Pública da Enap e do IDP. Organizou livros e publicou dezenas de artigos científicos sobre governança, gestão pública, inovação, desenvolvimento e coordenação de políticas públicas. Gestor Governamental desde 2004, exerceu funções de direção e assessoramento em diversos órgãos do Governo Federal. Atualmente, atua como Secretário Adjunto de Coordenação e Governança de Estatais no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

As aparências enganam? uma análise sobre as táticas de gerenciamento de impressão utilizadas nas defesas das prestações de contas públicas anuais dos municípios¹

Do appearances deceive? an analysis of the impression management tactics used in the defenses of municipalities' annual public accountability reports

¿Las apariencias engañan? un análisis sobre las tácticas de gestión de impresiones utilizadas en las defensas de las rendiciones de cuentas públicas anuales de los municipios

Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira e Fátima de Souza Freire

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.767>

Resumo: O objetivo deste trabalho foi analisar a utilização de táticas de gerenciamento de impressão - GI nas respostas das prefeituras dos municípios pernambucanos aos apontamentos dos órgãos de controle na análise de prestação de contas públicas anuais. A relevância deste estudo consiste na investigação dos fenômenos relacionados ao GI dentro do processo de *accountability* governamental no âmbito dos processos regulares de prestação de contas públicas anuais. Trata-se de um estudo exploratório de abordagem qualitativa. A análise dos dados foi realizada com o emprego da técnica de análise de conteúdo por meio da utilização do software NVivo®. Os resultados sugerem que a tática defensiva de GI predominante nas defesas prévias em relação ao auditor e seu relatório é a tática de explicação, utilizando-se de quatro tipos de retóricas principais: contestação técnica, acusar o auditor de imperícia, desqualificação dos argumentos apresentados e ironia em relação aos achados do auditor.

Palavras-Chave: *accountability*, controle externo, relatórios

Abstract: The objective of this study was to analyze the use of impression management (IM) tactics in the responses of Pernambuco municipal governments to the findings of control bodies during the analysis of annual public accountability. The relevance of this study lies in the investigation of phenomena related to IM within the government *accountability* process in the context of regular annual public accounting procedures. This is an exploratory study with a qualitative approach. Data analysis was conducted using the content analysis technique with the support of NVivo® software. The results suggest that the predominant defensive IM tactic in the preliminary defenses regarding the auditor and their report is the “explanation” tactic, utilizing four main types of rhetoric: technical contestation, accusing the auditor of malpractice, disqualification of the arguments presented, and irony regarding the auditor’s findings.

Keywords: accountability, external control, reports

1. Artigo submetido em 18/08/2024 e aceito em 14/04/2026.

Resumen: El objetivo de este trabajo fue analizar el uso de tácticas de gestión de la impresión (GI) en las respuestas de las alcaldías de los municipios de Pernambuco a las observaciones de los órganos de control en el análisis de la rendición de cuentas públicas anuales. La relevancia de este estudio consiste en la investigación de los fenómenos relacionados con la GI dentro del proceso de rendición de cuentas gubernamental en el ámbito de los procesos regulares de cuentas públicas anuales. Se trata de un estudio exploratorio con enfoque cualitativo. El análisis de los datos se realizó mediante la técnica de análisis de contenido con el uso del software NVivo®. Los resultados sugieren que la táctica defensiva de GI predominante en las defensas previas en relación con el auditor y su informe es la táctica de explicación, utilizando cuatro tipos principales de retórica: contestación técnica, acusación de impericia al auditor, descalificación de los argumentos presentados e ironía en relación con los hallazgos del auditor.

Palabras clave: rendición de cuentas, control externo, informes

1. Introdução

A busca pela aceitação social por meio da adoção de comportamentos premeditados (legítimos ou simulados), ao contrário do que possa parecer, não é uma prática exclusiva dos indivíduos. As organizações na busca por aquisição e manutenção de legitimidade social como fonte de recursos econômicos (receitas, lucros) e simbólicos (legitimidade, prestígio) também se engajam no uso de táticas e estratégias de Gerenciamento de Impressão – GI. (Mendonça & Amantino-de-Andrade, 2003).

O desenvolvimento de estudos sobre esse fenômeno, inicialmente restritos ao campo da psicologia (Goffman, 1985; Leary & Kowalski, 1990), ganhou espaço, também, no campo organizacional (Snider & Copeland, 1989; Gardner & Paolillo 1999, (Mendonça & Amantino de Andrade, 2003). Resultados de estudos analisando táticas de GI das organizações públicas em resposta a processos de fiscalização conduzidos por órgãos de controle sugerem que elas se engajam em táticas de gerenciamento de impressão defensivas de explicação, alerta, *handicapping*, desculpa, restituição e ação pró-social. (Caldas, 2020).

O gerenciamento de impressão nos governos locais manifesta-se por meio de diversas estratégias linguísticas e tecnológicas, desde a manipulação da extensão e do tom dos relatórios anuais (Mgoyana & Phesa, 2023; Phesa & Mgoyana, 2025) até o uso estratégico de redes sociais para moldar a percepção pública (DePaula & Dincelli, 2016; Rahmanto et al., 2022). A eficácia dessas táticas em promover ou obstruir a *accountability* é condicionada pelo ambiente institucional: enquanto em sistemas com forte supervisão o *feedback* de desempenho motiva melhorias reais (Hong, Ji & Kim, 2024), em contextos de baixa fiscalização o GI é frequentemente utilizado para obscurecer resultados negativos e ampliar a assimetria informacional (Mgoyana & Phesa, 2023).

Nesse sentido, a literatura indica que a transparência, por si só, pode ser insuficiente se não for acompanhada de mecanismos de verificação rigorosos, podendo inclusive estimular comportamentos defensivos e diálogos meramente performáticos (Pernelet & Brennan, 2023). A funcionalidade do GI — se informativa ou meramente estratégica — é moderada por fatores como o nível educacional da população (Fan, Zheng & Liang, 2022) e a proximidade do período eleitoral (Hong, Ji & Kim, 2024). Portanto, para que a prestação de contas seja efetiva, é fundamental que a publicidade dos dados esteja atrelada a consequências eleitorais e auditorias que limitem a deturpação estratégica das informações públicas.

Neste trabalho, adota-se como escopo a manifestação desse fenômeno no processo de *accountability* governamental, mais especificamente como ele influencia o processo de prestação e julgamento de prestações de contas públicas anuais dos governos locais. Para isso, serão analisados os conteúdos das narrativas contidas nas defesas prévias apresentadas pelos municípios em resposta aos apontamentos dos órgãos de controle competentes no âmbito desses processos.

O presente trabalho pretende responder à seguinte questão de pesquisa: *Como os governos locais utilizam táticas de gerenciamento de impressão nas suas respostas aos apontamentos dos órgãos de controle na análise de prestação de contas públicas anuais?* O objetivo do estudo é analisar a utilização de táticas de gerenciamento de impressão nas respostas das prefeituras dos municípios pernambucanos aos apontamentos dos órgãos de controle na análise de prestação de contas públicas anuais.

A relevância desta pesquisa consiste na investigação dos fenômenos relacionados ao GI dentro do processo de *accountability* governamental no âmbito dos processos regulares de prestação de contas públicas anuais, que diferem dos processos pontuais

de fiscalização em relação à abrangência, periodicidade e da relevância político eleitoral do incumbente tendo em vista que a rejeição de contas anuais pode conduzir à inelegibilidade. Pretende-se contribuir ao identificar a manifestação do fenômeno de GI no processo de *accountability* governamental ordinário, se na sua ocorrência prevalecem as mesmas táticas defensivas observadas em processos de fiscalização pontuais ou se os gestores estabelecem um processo de comunicação diferente do observado nos estudos anteriores.

2. Revisão da literatura

2.1. Gerenciamento de impressão

Os primeiros estudos sobre gerenciamento de impressão – GI tem origem na psicologia (Goffman, 1985; Leary & Kowalski, 1990), e dedicaram-se ao estudo dos fenômenos relacionados à disposição dos indivíduos em adequar seu comportamento de forma legítima ou simulada com o propósito de controlar a impressão sobre si e suas ações. Estudos posteriores no campo organizacional foram conduzidos para compreender como esse fenômeno se manifesta nas organizações (Snider & Copeland, 1989; Gardner & Paolillo 1999, Mendonça & Amantino de Andrade, 2003, Caldas 2020).

Os governos locais empregam diversas táticas de gerenciamento de impressão, incluindo a manipulação da extensão do texto (Phesa & Mgoyana, 2025), o uso de sentimentos de tom positivo (Mgoyana & Phesa, 2023), construções passivas (Phesa & Mgoyana, 2025) e o uso estratégico das redes sociais (DePaula & Dincelli, 2016; Rahmanto et al., 2022), sendo que essas táticas afetam a prestação de contas (*accountability*) por meio de mecanismos distintos, dependendo do contexto institucional. Em cenários com forte supervisão e responsabilidade eleitoral — como o sistema de avaliação de integridade da Coreia do Sul (Hong, Ji & Kim, 2024) — o feedback de desempenho impulsiona melhorias reais em localidades com desempenho abaixo da média (Hong, Ji & Kim, 2024), com a responsabilidade política e gerencial operando como mecanismos que se reforçam mutuamente (Hong, Ji & Kim, 2024; Ji, 2022).

Inversamente, em contextos com supervisão formal fraca como nos governos locais sul-africanos, o gerenciamento de impressão compromete a *accountability* ao obscurecer o desempenho insatisfatório por meio da divulgação seletiva e ao criar assimetrias de informação que comprometem a tomada de decisão das partes interessadas (Mgoyana & Phesa, 2023). Exigências de transparência isoladas mostram-se insuficientes e podem, paradoxalmente, reduzir a *accountability* ao induzir um gerenciamento de impressão defensivo, como demonstrado nos conselhos do *National Health System (NHS)* inglês, onde os requisitos de reuniões públicas levaram a uma “encenação” da prestação de contas em vez de um diálogo genuíno (Pernelet & Brennan, 2023).

A relação entre o GI e a *accountability* depende criticamente de o GI servir a funções informativas (transmitindo dados substantivos de desempenho) ou funções estratégicas (gerenciando aparências sem informações precisas), com o nível de escolaridade dos cidadãos moderando essa relação (Fan, Zheng & Liang, 2022) e a proximidade eleitoral amplificando os efeitos da responsabilidade (Hong, Ji & Kim, 2024). Uma *accountability* eficaz exige o emparelhamento da transparência com mecanismos de verificação e consequências eleitorais que restrinjam a deturpação estratégica.

2.2. Estratégias e táticas de gerenciamento de impressão

Para Mendonça e Amantino de Andrade (2003) o GI é o processo no qual os indivíduos ou organizações adequam seu comportamento para atingir objetivos específicos em relação aos demais agentes por meio da utilização de estratégias assertivas ou táticas defensivas. Enquanto o controle de impressões de natureza assertiva visa aproveitar uma oportunidade, o controle de impressões defensivo visa responder a uma ameaça (Mendonça & Amantino de Andrade, 2003; Caldas, 2020). A tabela 3 relaciona os tipos de GI utilizados pelas organizações.

TABELA 01 • ESTRATÉGIAS E TÁTICAS DE GERENCIAMENTO DE IMPRESSÃO ORGANIZACIONAIS

TIPO	CATEGORIA	FINALIDADE
Estratégia Assertiva	Insinuação	Tornar a organização atrativa para os outros.
	Intimidação	Imposição de poder organizacional.
	Promoção	Gerar atributos de competência.
	Exemplificação	Projeção de integridade organizacional.
	Súplica	Projetar dependência e fraqueza.
Tática Defensiva	Explicação	Negar responsabilidade sobre fato.
	Alerta	Antecipar informações negativas.
	<i>Handicapping</i>	Projetar um quadro desfavorável de sucesso.
	Desculpa	Apresentar desculpas.
	Restituição	Disposição para compensação de danos.
	Ação Pró-Social	Demonstração de engajamento em ações sociais.

Fonte: Adaptado de Penteado (2013)

Segundo Mendonça e Amantino de Andrade (2003) as estratégias assertivas consistem em ações de longo prazo realizadas com o objetivo de induzir a percepção de reputação com base nas ações de insinuação, intimidação, promoção, exemplificação e súplica. Estas estratégias ou táticas são promovidas pelas organizações de forma ativa para atingir propósitos específicos. Para Mohamed et al. (1999) a utilização da estratégia de insinuação consiste em apresentar comportamentos que destacam o poder da organização e sua capacidade de impor sofrimento sobre todos que contrariem seus objetivos e ações. Os tribunais de contas, por exemplo, podem adotar essa estratégia para promover nos jurisdicionados o temor quanto ao não atendimento das determinações ou recomendações contidos nas suas resoluções, auditorias, julgamentos e penalidades

As táticas defensivas por sua vez consistem em respostas de curto prazo às situações adversas impostas à organização (Mendonça & Amantino de Andrade, 2003). Nesta categoria estão inclusas as táticas de explicação, alerta, *handicapping*, desculpa, restituição e ação pró-social. A tática de explicação consiste na negação ou busca pela mitigação da gravidade dos fatos imputados à uma organização (Mohamed et al, 1999; Mendonça & Amantino de Andrade, 2003; Penteado, 2013). Já a tática de desculpa se baseia na admissão de culpa de um evento negativo, construindo uma narrativa que emprega expressões relacionadas a pedidos de perdão e sentimento de remorso pelo ato cometido organização (Mohamed et al, 1999; Mendonça & Amantino de Andrade, 2003; Penteado, 2013). Exemplos do emprego dessas táticas de explicação e/ou desculpa podem ser encontradas nas narrativas dos municípios em

resposta à relatórios de auditorias produzidos por órgãos de controle externo (Caldas, 2020).

2.3. Accountability

O termo *accountability* não possui uma tradução exata, embora frequentemente tenha sido empregado no Brasil dentro de uma perspectiva jurídico-legal como sinônimo de prestação de contas. No entanto, seu significado é muito mais abrangente e complexo considerando as relações que estabelece entre a organização e seus *stakeholders*. Segundo (Cooper & Owen, 2007; Messner, 2009) *accountability* significa também ser capaz e obrigado a explicar, justificar e assumir responsabilidade sobre eventos e ações que estão direta ou indiretamente sob sua responsabilidade.

Ainda para (Messner, 2009) tem aumentado os apelos por um maior nível de *accountability* dos gestores das organizações nas diferentes esferas de atuação, em razão dos limites impostos pelas ferramentas tradicionais de “prestação de contas”. No entanto, o autor defende que existem limites inerentes a *accountability* e que devem ser reconhecidos, e que, portanto, ela será sempre vista como insuficiente do ponto de vista dos *stakeholders* das organizações.

Uma das possíveis limitações para que a *accountability* se manifeste de forma plena se refere ao comportamento dos indivíduos, que sob diferentes incentivos tendem a se comportar de forma a maximizar a própria utilidade (*agency*), desencadeando comportamentos relacionados ao gerenciamento de impressão (*impression management*) tanto na esfera privada como na pública.

2.4. Processo de prestação de contas públicas anuais - artigo 70 (CF/88)

A *accountability* se consubstancia sob diferentes formas dentro do ordenamento jurídico nacional. Dentre essas formas destaca-se o dever de prestação de contas públicas anuais impostas aos chefes dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas diferentes esferas.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Brasil, 1988)

No sentido do dispositivo constitucional apresentado, o dever de fiscalizar e analisar a prestação de contas é de competência do poder legislativo, mediante o seu poder de controle externo, sendo auxiliado pelos respectivos tribunais de contas. O inciso II do Artigo 71 da CF/88 reforça a competência do legislativo e dos tribunais de contas para o exercício controle externo, assim como dispõe sobre o julgamento das prestações de contas apresentadas.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do

Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Segundo Pereira e Cordeiro Filho (2012) cabe aos tribunais de contas uma análise técnica sobre as prestações de contas apresentadas pelos entes e gestores públicos alcançados pela legislação e o julgamento sobre a aprovação ou rejeição delas. No entanto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF com relação a este dispositivo foi pautado em 2016 no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 848826, firmando a jurisprudência que mais tarde assumiu repercussão geral, de que no caso das prestações apresentadas pelos chefes do poder executivo o julgamento das contas compete ao poder legislativo (câmaras, assembleias e congresso nacional).

2.5. Principais componentes dos processos de prestação de contas municipais

No âmbito dos processos de prestação de contas municipais disciplinados pela Resolução nº 04/2014 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, o processo de prestação de contas está amparado nas constituições federal e estadual e na Lei Estadual nº 12.600 de junho de 2014 e estabelece, dentre outros, os seguintes termos:

TABELA 02 - PRINCIPAIS TERMOS RELACIONADOS AO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

TERMOS	SIGNIFICADO
Unidades jurisdicionadas	Órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Ministério Público e demais unidades que, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao TCE-PE.
Prestação de Contas Anual de Governo	Prestação de contas que os Prefeitos e o Governador enviam anualmente, como chefes do Poder Executivo, ao respectivo Poder Legislativo, que, por sua vez, são encaminhadas ao TCE-PE, para fins de emissão de Parecer Prévio.
Prestação de Contas Anual de Gestão	Prestação de contas que os administradores e demais responsáveis por recursos públicos enviam anualmente ao TCE-PE, inclusive Prefeitos e Governador, quando atuarem como ordenadores de despesas.
Relevância	Aspecto ou fato considerado importante, no contexto do objetivo delineado, ainda que não seja material ou economicamente significativo.
Materialidade	Representatividade dos valores ou do volume de recursos efetivamente geridos.

TERMOS	SIGNIFICADO
Risco	Possibilidade de prejuízo à legalidade, à economicidade, à eficiência, eficácia e à efetividade dos órgãos e das entidades jurisdicionados em razão da ausência, da insuficiência ou da ineficácia dos controles e do gerenciamento, bem como por indícios de irregularidades na gestão de recursos públicos.
Matriz de Risco	Instrumento que tem por objetivo subsidiar o planejamento das ações de controle externo por meio da mensuração sistematizada do grau de risco dos órgãos e das entidades jurisdicionadas, que possibilita a escolha dos procedimentos mais adequados e efetivos de controle sobre as contas dos gestores públicos dos Municípios e do Estado de Pernambuco.
Seletividade	Priorização de ações de fiscalização mais efetivas, considerando o potencial de risco.
Oportunidade	Indica a conveniência para a realização de determinada ação de controle, quando verificado que tal atividade possa trazer aperfeiçoamento à gestão e à governança pública.

Fonte: TCE-PE (2021, 2-3)

A tabela acima descreve os entes e agentes responsáveis pela apresentação de prestações de contas, designados como unidades jurisdicionadas. Nela são apresentados dois tipos de prestação de contas: contas anuais de governo (governadores e prefeitos) e contas anuais de gestão (administradores e demais alcançados). Apresenta também uma definição dos conceitos que norteiam a análise e julgamento de contas e de gerenciamento de risco e governança envolvidas nesse processo, tais como: relevância, materialidade, risco, matriz de risco, seletividade e oportunidade.

As prestações de contas municipais de governo e gestão são compostas por aproximadamente 51 anexos contendo: informações contábeis, fiscais, financeiro-orçamentárias, previdenciárias e legais sobre o exercício financeiro encerrado. As informações são enviadas eletronicamente para o TCE/PE em data definida na resolução de prestação de contas (geralmente até o término do primeiro trimestre do ano subsequente). Após análise do corpo técnico é emitido um relatório de auditoria com a finalidade de subsidiar a emissão do respectivo

parecer prévio, na forma do art. 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do art. 2º, inc. II, da Lei Estadual nº12.600/2004, contendo os principais apontamentos e recomendações referentes ao processo. O conteúdo do relatório atende ao previsto na Resolução TC nº 13/1996 contendo as seguintes informações.

- Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- Análise dos resultados consolidados da entidade e dos instrumentos de planejamento governamental;
- Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância de limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;
- Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões do Tribunal;
- Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados ao processo.

O corpo do texto dos relatórios apresentados segue a seguinte sequência contida na tabela 03.

TABELA 03 • CONTEÚDO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS MUNICIPAIS

SEÇÃO	CONTEÚDO
Introdução	Apresentação geral do relatório
Resumo do Relatório	Resumo dos apontamentos e recomendações para cada uma das seções analisadas.
Orçamento	Receita arrecadada Despesa realizada Execução orçamentária
Finanças e Patrimônio	Controle por fonte/destinação dos recursos Aspectos relacionados ao ativo Dívida ativa Aspectos relacionados ao passivo Provisões matemáticas previdenciárias Recolhimento de contribuições previdenciárias Capacidade de pagamento de dívidas de curto prazo
Repasse de Duodécimos à Câmara de Vereadores	Análise dos repasses
Responsabilidade Fiscal	Despesa total com pessoal do poder executivo Dívida consolidada líquida Operações de crédito Restos a pagar do poder executivo Resultado primário Resultado nominal
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica Limite do saldo da conta do Fundeb
Saúde	Aplicação nas Ações e Serviços Públicos de Saúde
Previdência Própria	Equilíbrio financeiro Equilíbrio atuarial Recolhimento das contribuições previdenciárias Alíquotas de contribuição

Fonte – Dados da Pesquisa (2022)

Observa-se que apesar de não cobrir plenamente todo escopo de funções da administração pública o relatório aborda os principais aspectos da gestão municipal. Logo após a emissão e a ciência do relatório, é facultado o direito de apresentação de defesa prévia sobre os apontamentos e recomendações contidos no mesmo. As defesas elaboradas pelos municípios não possuem um formato definido. Nesse sentido, essas peças de defesa assumem diferentes formatos e conteúdo, possibilitando que este documento além da sua finalidade principal, sirva como um espaço de construção de narrativas alinhadas às diferentes estratégias de GI por parte dos municípios. No caso de não apresentação de defesa o Tribunal de Contas pode elaborar diretamente o parecer prévio (supramencionado) para julgamento da prestação de contas.

3. Procedimento metodológico

Trata-se de um estudo exploratório de abordagem qualitativa. A análise dos dados foi realizada com o emprego da técnica de análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (1977). Em virtude do significativo número de documentos a serem analisados (aproximadamente 17 mil páginas) optou-se pela utilização do software NVivo®, uma vez que a análise mecanicista inviabilizaria o alcance dos objetivos pretendidos no estudo.

Na fase de pré-análise foram selecionados *a priori* os documentos a serem analisados. São duas peças que integram o processo de prestação de contas anuais dos municípios pernambucanos junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) no ano de 2019, o Relatório de Auditoria - RA produzido pelo corpo técnico do tribunal e a Defesa Prévia - DP

elaborada pelo corpo técnico da gestão municipal. Ambas as peças se encontram disponíveis para o público em formato eletrônico no portal “Tome Conta” gerido pelo TCE-PE. O critério temporal foi definido em razão da maior probabilidade das peças em análise neste estudo já terem sido anexadas aos processos de prestação de contas e para compreender o fenômeno estudado no período pré-pandemia da Covid-19 para evitar os vieses inerentes a esse momento atípico da administração pública municipal.

Segundo Bardin (2011) após a seleção dos documentos é necessária a constituição do *corpus* de pesquisa, ou seja, o conjunto de documentos que serão submetidos ao procedimento de análise. No caso, serão constituídos dois *corpus* teóricos distintos: O primeiro se refere ao conjunto de todos os RA produzidos pelo corpo técnico do TCE-PE rela-

cionados aos processos de prestação de contas dos 184 municípios pernambucanos. O segundo é constituído por todas as DP produzidas pelo corpo técnico dos municípios em resposta aos apontamentos contidos nos respectivos relatórios de auditoria do TCE-PE. Os *corpus* foram delimitados pela regra de exaustividade com base em um critério temporal, ou seja, todos os documentos referentes ao exercício de 2019, totalizando 184 RA e 118 DP. A diferença entre o número de RA e DP deveu-se a ausência de apresentação de DP por um número considerável de municípios (66; (35,8%)). Também foram atendidos os critérios de homogeneidade e pertinência para os documentos que integraram o *corpus*. A tabela 04 apresenta a matriz de amarração metodológica do estudo.

TABELA 04 • MATRIZ DE AMARRAÇÃO METODOLÓGICA.

OBJETIVO GERAL /ABORDAGEM ABORDAGEM METODOLÓGICA	OBJETIVOS ESPECÍFICOS/ MÉTODO DE PESQUISA	TÉCNICAS DE ANÁLISE	
<p>O objetivo do estudo é analisar a utilização de táticas de gerenciamento de impressão nas respostas dos governos locais aos apontamentos dos órgãos de controle na análise de prestação de contas públicas anuais.</p> <p>Abordagem Qualitativa</p>	<p>Objetivo Específico 1 - Identificar os principais apontamentos contidos nos relatórios de auditoria.</p> <p>Análise de Conteúdo (Bardin, 1977)</p>	PRÉ-ANÁLISE	
		Constituição do <i>Corpus 1</i> por meio da técnica de pesquisa documental e leitura flutuante do material.	
		EXPLORAÇÃO DO MATERIAL	
		Nuvem de Palavras – Organiza as palavras graficamente em função da sua frequência. (Camargo & Justo, 2013)	
		Análises lexicográficas - Quantidade de palavras, frequência média e redução das palavras ao nível de suas raízes. (Camargo & Justo, 2013)	
		Análise de cluster (ou agrupamento) de palavras - Técnica estatística e computacional que organiza um grande volume de termos em grupos (nuvens ou ramos) com base na sua similaridade ou proximidade.	
	<p>Objetivo Específico 2 - Analisar as táticas defensivas de gerenciamento de impressão contidas nas defesas prévias.</p> <p>Análise de Conteúdo (Bardin, 1977)</p>	<p>Árvore de Palavras (ou <i>Word Tree</i>) - Técnica de visualização de dados textuais que permite explorar como uma palavra ou expressão específica é utilizada em um grande corpo de texto.</p>	PRÉ-ANÁLISE
			Constituição do <i>Corpus 2</i> por meio da técnica de pesquisa documental e leitura flutuante do material.
			EXPLORAÇÃO DO MATERIAL
			Nuvem de Palavras – Organiza as palavras graficamente em função da sua frequência. (Camargo & Justo, 2013)
			Análises lexicográficas - Quantidade de palavras, frequência média e redução das palavras ao nível de suas raízes. (Camargo & Justo, 2013)
			Análise de cluster (ou agrupamento) de palavras - Técnica estatística e computacional que organiza um grande volume de termos em grupos (nuvens ou ramos) com base na sua similaridade ou proximidade.

Fonte: Elaboração Própria (2022)

TABELA 05 • ANÁLISE LEXICOGRÁFICA DOS RELATÓRIOS DE AUDITORIA

TEMA	LÉXICO	Nº DE OCORRÊNCIA	FREQUÊNCIA PONDERADA
Juízo Negativo	irregularidades	3639	5%
	insuficiências	2401	4%
	deficiências	1960	3%
	déficit	1817	3%
	ausência	1597	2%
	falhas	1568	2%
	descumprimento	1503	2%
	ressalvas	1446	2%
	desequilíbrio	1394	2%
	perdas	1288	2%
	incapacidade	1171	2%
	riscos	1030	2%
	excesso	941	1%
	fracasso	917	1%
	deficiente	878	1%
	inapropriado	684	1%
	superestimadas	680	1%
	graves	671	1%
	deficitário	637	1%
	Apontamentos	dano	633
sanção		619	1%
rejeição		617	1%
piores		603	1%
desvios		568	1%
responsabilidade		4555	7%
recomendações		1329	2%
deverá		1276	2%
ajuste		1246	2%
determinações		1091	2%
apontadas		1090	2%
transparência		1047	2%
atender		1046	2%
responsáveis		833	1%
responsável	700	1%	
recomendendo	655	1%	
deverão	622	1%	

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Os resultados da análise lexicográfica da tabela 05 revelam a presença de palavras que remetem diretamente ou por similitude à apreciações negativas nos RA analisados, remetendo à presença tanto de irregularidades (“irregular”, “desvios”, “dano”) como de má gestão e desperdício de recursos (“deficiência”, “falha”, “descumprimento”, “fracasso”, “perda”) dentre outros juízos negativos. Ao todo são

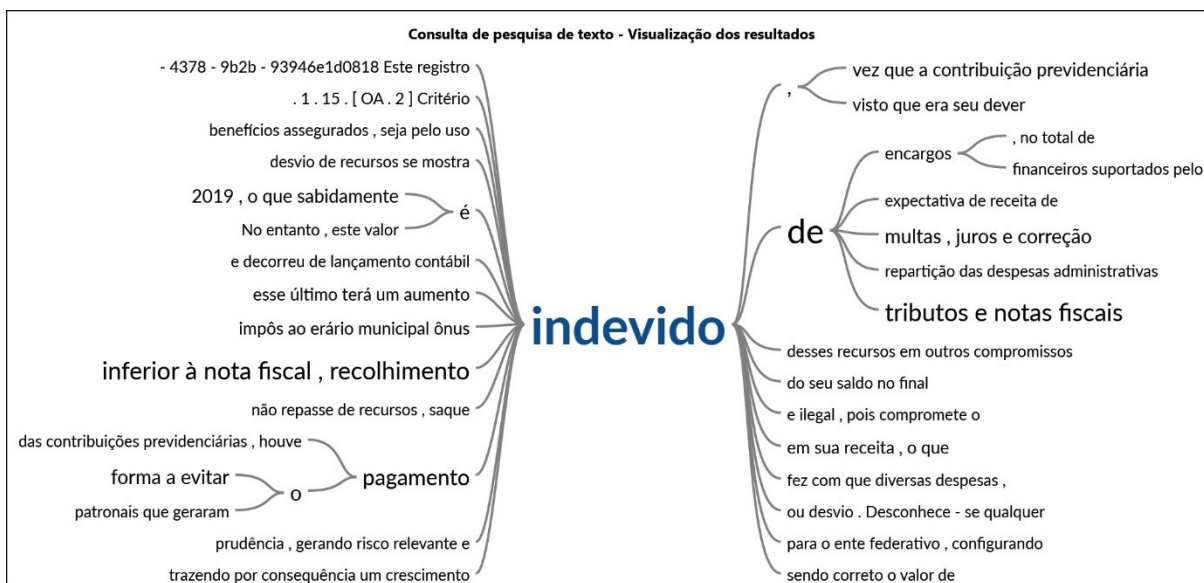
29.826 ocorrências. O que representa na média 162 ocorrências por RA. Embora a presença desses léxicos represente um percentual inferior a 5% da frequência ponderada, sugerem uma presença significativa dessas apreciações nos relatórios analisados.

A análise também revela a presença de palavras que indicam diretamente ou por similitude a recomendação para regularização de achados de audi-

toria, tais como: “recomendação”, “ajuste”, “apontadas”, “recomendado”, “responsabilidade”. Ao todo são 15.490 ocorrências, representando na média 84 ocorrências por RA. A frequência ponderada desses termos é proporcional às identificadas para os termos relacionados à irregularidade e má gestão. Apesar de não poder afirmar se as frequências pon-

deradas são elevadas ou reduzidas em comparação aos municípios ou entes da federação, é possível afirmar que a média geral com que tais itens estão presentes nos relatórios justifica a análise proposta nesse estudo de que os municípios podem se utilizar de táticas defensivas de gerenciamento de impressão nas suas defesas prévias.

FIGURA 02 • ÁRVORE DE PALAVRAS - INDEVIDO

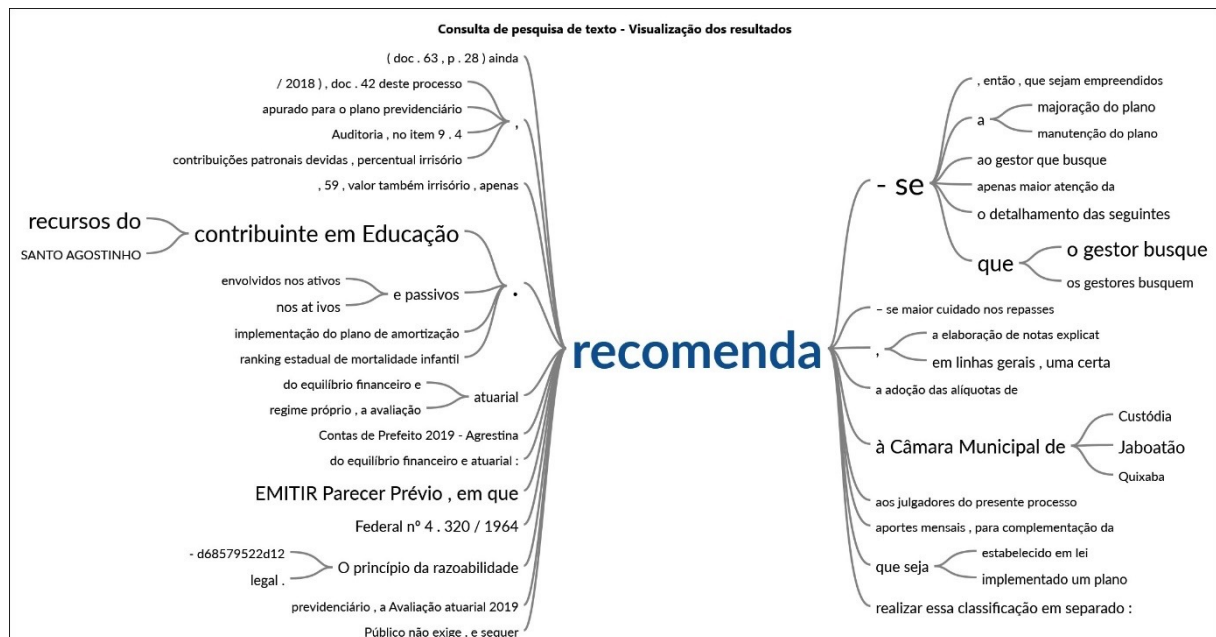


Fonte: Output NVivo (2022)

Com o objetivo de obter uma maior compreensão sobre o contexto no qual algumas das palavras da tabela 5 são utilizadas, foram construídas as árvores das palavras: “irregular”, “indevido” e “recomendação”. Em razão das dimensões do gráfico produzido para a árvore da palavra “irregular” não ser suportada do corpo do texto, o contexto de uso está relacionado à: repasse de duodécimo, previdência,

fonte de recursos, limite de despesa total, contratações, processos e documentos. A análise da figura 02 também aponta dentre outros aspectos a situação de pagamentos indevidos dentre outros. Nesse sentido a análise confirma o contexto negativo de relação com situações de irregularidade presentes nos RAs com relação à esses léxicos.

FIGURA 03 • ÁRVORE DE PALAVRAS - RECOMENDA



Fonte: Output NVivo (2022)

No que concerne à natureza das recomendações, a análise da figura 03 remete novamente à questões de natureza previdenciária, educação e de direcionamento para o executivo e legislativo. Como a construção das árvores de palavras não analisam por similitude lexical os termos recomendação, responsabilidade e outros. Não se pode afirmar que estes são os únicos aspectos alvos de recomendação.

Sendo necessária a construção de árvores para cada uma das palavras constantes na tabela 05. No entanto é possível destacar os principais temas abordados negativamente nos relatórios: saúde, educação, previdência, despesa de pessoal, dívidas, repasse de duodécimo, previdência, fonte de recursos, limite de despesa total, contratações, processos e documentos.

Essas relações foram confirmadas por meio de análise de clusters para a maioria dos termos acima.

4.2. Táticas defensivas de gerenciamento de impressão contidas nas defesas prévias

Nesta seção, foram analisadas todas as DP produzidas pelo corpo técnico dos municípios em resposta aos apontamentos contidos nos respectivos relatórios de auditoria do TCE-PE referentes à prestação de contas de 2019. Ao todo foram coletadas 118 DPs, a diferença entre o número de RA e DP deveu-se a ausência de apresentação de DP por um número considerável de municípios (66; 35,8%). Apesar da diferença numérica, na seção anterior foram destacados os principais apontamentos e recomendações, auxiliando na construção de um quadro geral da atuação do TCE-PE com relação aos principais temas presentes nesses relatórios. Nesta etapa, busca-se um quadro geral sobre as táticas defensivas de gerenciamento de impressão e não uma análise individual por município.

TABELA 06 - SÍNTESE DAS TÁTICAS DEFENSIVAS ADOTADAS NAS DPS

TÁTICA DEFENSIVA	FRAGMENTO DO TEXTO DA ÁRVORE DE PALAVRAS DIRIGIDO AO AUDITOR	RETÓRICA ADOTADA
Explicação	...que fundamente a pretensão do auditor	Ironia
	...que sustente a pretensão do auditor	Ironia
	...demonstrado o equivocado apontamento do auditor	Acusação de Imperícia
	...resta demonstrado o equívoco do auditor	Acusação de Imperícia
	...de um juízo pessoal do auditor	Desqualificação
	... em mera avaliação pessoal do auditor	Desqualificação
	... opinião e suposição pessoal do auditor	Desqualificação
	... que segundo entendimento pessoal do auditor	Desqualificação
	...ser desconsiderados os apontamentos do auditor	Contestação Técnica
	... um equívoco por parte do auditor	Acusação de Imperícia
	... em apertada síntese, o digno auditor	Desqualificação
	...alega o ilustre auditor	Ironia
	... premissa vênua, discordamos do ilustre auditor	Contestação Técnica
	... houve um equívoco do nobre auditor	Acusação de Imperícia /Ironia
	... equívoco por parte do nobre auditor	Acusação de Imperícia /Ironia
	... insinua o relatório do nobre auditor	Acusação de Imperícia /Ironia
	... à sua equivocada análise	Acusação de Imperícia
	... ora, mais uma vez o auditor	Ironia
	... não conseguimos identificar onde o auditor...	Contestação Técnica
	... quer fazer crer o auditor	Desqualificação
	... foi deduzido equivocadamente pelo auditor	Acusação de Imperícia
	... que foram equivocadamente capturados pelo auditor	Acusação de Imperícia
	... também o equívoco cometido pelo auditor	Acusação de Imperícia
	... discordamos da conclusão evidenciada	Contestação Técnica
	... que pretende legislar por meio de	Ironia
	... refuta-se veementemente a presente	Contestação Técnica
	... sem qualquer amparo legal	Contestação Técnica
	... o auditor a uma conclusão errônea	Acusação de Imperícia
	...comete equívoco	Acusação de Imperícia
	... comete uma falha formal, pois	Acusação de Imperícia
... considerou equivocadamente os valores das	Acusação de Imperícia	
... deixa de lado o conjunto	Contestação Técnica	
... em desconsiderar toda a metodologia	Contestação Técnica	
... Se equivocou em seu relatório	Acusação de Imperícia	
Alerta	Não utilizada	
Handicapping	Não utilizada	
Desculpa	Não utilizada	
Restituição	Não utilizada	
Pró- social	Não utilizada	

Fonte: Dados da Pesquisa (2022)

Os resultados apresentados na tabela 06 sugerem que a tática defensiva de GI predominante nas defesas prévias em relação ao auditor e seu relatório é a tática de explicação, que consiste na negação dos apontamentos imputados ao processo de prestação de contas. Os resultados apontam também que as defesas prévias se utilizam de quatro tipos de retóricas no emprego desta tática: contestação técnica, acusação de imperícia, desqualificação dos argumentos apresentados e ironia em relação aos achados do auditor. Esses achados confirmam a utilização de táticas defensivas de GI nos relatórios de prestação de contas anuais dos municípios, no entanto avança na literatura ao demonstrar que diferente da tática defensiva de desculpa, empregado na defesa dos achados e recomendações de auditorias especiais, nas DPs relativas aos processos de prestação de contas anuais a principal tática defensiva empregada é a de explicação.

5. Discussão dos resultados

Os resultados do estudo apontam que os principais apontamentos e recomendações contidos nos relatórios de auditoria das prestações de contas dos municípios pernambucanos contemplam as políticas públicas de saúde e educação. Com relação aos aspectos fiscais os temas mais abordados por esses relatórios estão alinhados aos dispositivos da LRF tais como: despesa de pessoal, previdência, arrecadação e endividamento dos municípios.

A análise lexicográfica dos relatórios confirma a presença de apontamentos de irregularidade, má gestão e desperdício de recursos públicos, embora a presença desses léxicos represente um pequeno percentual de frequência ponderada dos relatórios, estes resultados são aderentes à pesquisas que investigaram a presença de termos relacionados à corrupção em relatórios de auditoria (Pereira & Cordeiro Filho, 2012; Dias, Matias-Pereira, Farias & Pamplona, 2013 Caldas, 2020). As principais irregularidades detectadas com relação às prestações de contas estão relacionadas ao repasse de duodécimo, previdência, fonte de recursos, limite de despesa total, contratações, processos e documentos.

A análise também revela a presença de palavras que indicam diretamente ou por similitude a recomendação para regularização de achados de auditoria, justificando a análise proposta nesse estudo de que os municípios podem se utilizar de táticas

defensivas de gerenciamento de impressão nas suas defesas prévias.

Os resultados sugerem que as defesas prévias analisadas procuraram abordar todos os temas contidos nos relatórios de auditoria. A análise revela ainda que a tática defensiva de GI predominante nas defesas prévias em relação ao auditor e seu relatório é a tática de explicação, utilizando-se de quatro tipos de retóricas principais: contestação técnica, acusação de imperícia, desqualificação dos argumentos apresentados e ironia em relação aos achados do auditor.

Esses achados confirmam a utilização de táticas defensivas de GI nos relatórios de prestação de contas anuais dos municípios, no entanto avança na literatura ao demonstrar que diferente da tática defensiva de desculpa, empregado na defesa dos achados e recomendações de auditorias especiais (Pereira & Cordeiro Filho, 2012; Dias, Matias-Pereira, Farias & Pamplona, 2013 Caldas, 2020), a tática de explicação é a mais utilizada no processo regular de prestação de contas anuais.

No entanto, reconhece-se como limitação do estudo a impossibilidade de controle total sobre o contexto semântico de cada termo. Dado que o sentido de uma expressão pode variar conforme a estrutura argumentativa do gestor, a análise baseou-se na identificação de padrões de expressões recorrentes que, fundamentadas na literatura de Gerenciamento de Impressão, denotam a negação dos apontamentos de auditoria. Assim, as conclusões aqui apresentadas refletem as evidências extraídas da amostra de dados disponível, admitindo-se que variações contextuais específicas, inerentes ao discurso jurídico-administrativo, podem oferecer nuances que a análise léxica e de árvores de palavras, isoladamente, pode não capturar em sua totalidade.

Para superar as limitações apontadas e avançar na compreensão do Gerenciamento de Impressão em contextos de controle externo, recomenda-se que estudos futuros adotem uma abordagem metodológica mista, combinando a análise léxica automatizada com a Análise de Conteúdo qualitativa ou a Análise do Discurso. Essa integração permitiria capturar as nuances semânticas e a intenção persuasiva que métricas isoladas de frequência e árvores de palavras podem omitir.

6. Referências

- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (4ª ed.). Lisboa: Edições 70. (Trabalho original publicado em 1977).
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- Brasil. (2000). 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*. Brasília, DF.
- Caldas, O. V. (2020). *Falhas administrativas ou indícios de corrupção? Gerenciamento de impressões no conteúdo das manifestações dos gestores públicos municipais* (Tese de doutorado). Programa de Pós-graduação em Contabilidade, Universidade de Brasília (UnB), Brasília.
- Camargo, B. V., & Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em psicologia*, 21(2), 513-518.
- Cooper, S. M., & Owen, D. L. (2007). Corporate social reporting and stakeholder accountability: The missing link. *Accounting, Organizations and Society*, 32(7-8), 649-667. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.02.001>
- DePaula, N., & Dincelli, E. (2016). An empirical analysis of local government social media communication: Models of e-government interactivity and public relations. *Digital Government Research*. <https://doi.org/10.1145/2912160.2912174>
- Dias, N. S. L., Matias-Pereira, J., Farias, R. S., & Pamplona, M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela União aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, 24(63), 206-218.
- Fan, J., Zheng, H., & Liang, W. K. (2022). How to enhance government trust and social cohesion: Evidence from China. *Frontiers in Psychology*, 13, 816019. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.816019>
- Gardner, W. L., & Paolillo, J. G. P. (1999). A taxonomy of organizational impression management tactics. *Advances in Competitiveness Research*, 7(1).
- Goffman, E. (1985). *A representação do eu na vida cotidiana*. Vozes.
- Hong, S., Ji, S., & Kim, T. K. (2024). Performance management and political accountability: How local governments respond to performance feedback. *Asia Pacific Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/23276665.2024.2329922>
- Ji, S. (2022). Role of managerial and political accountability in improving performance of local governments. *Public Performance & Management Review*, 45(4), 819-845. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2062608>
- Leary, M. R., & Kowalski, R. M. (1990). Impression management: A literature review and two-component model. *Psychological Bulletin*, 107(1), 34-47.
- Mendonça, J. R. C., & Amantino-de-Andrade, J. (2003). Gerenciamento de impressões: Em busca de legitimidade organizacional. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 43(1), 36-48.
- Messner, M. (2009). The limits of accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 918-938. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.07.003>
- Mgoyana, S., & Phesa, M. (2023). Positive tone sentiment and readability as impression management tactics used by district municipalities in South Africa. *Journal of Business and Social Review in Emerging Economies*, 9(4). <https://doi.org/10.26710/jbsee.v9i4.2883>
- Mohamed, A. A., Gardner, W. L., & Paolillo, J. G. (1999). A taxonomy of organizational impression management tactics. *Journal of competitiveness studies*, 7(1), 108-130
- Pereira, R. J., & Cordeiro Filho, J. B. (2012). Rejeições de prestação de contas de governos municipais: O que está acontecendo? *Contabilidade, Gestão e Governança*, 15(1), 33-43.
- Pernambuco. (1996). Resolução TC nº 13/1996. Estabelece normas e procedimentos gerais para o desempenho das atribuições relacionadas ao controle externo. *Revista do TCE-PE*, 7(7).
- Pernambuco. (2021). Resolução TC nº 148, de 2021. Define os documentos para prestações de contas anuais do exercício de 2021 de diversos órgãos estaduais. *Revista do TCE-PE*.
- Pernelet, H. R., & Brennan, N. M. (2023). Impression management at board meetings: Accountability in public and in private. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 36(9), 1-28. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-09-2022-6050>
- Phesa, M., & Mgoyana, S. (2025). Assessing impression management in South African district municipalities' annual reports: A textual characteristics analysis of mayor's foreword. *Ilomata International Journal of Tax and Accounting*, 6(1). <https://doi.org/10.61194/ijtc.v5i4.1548>
- Rahmanto, A., Yuliarti, M. S., & Albert Muhammad, I. N. (2022). Social media and impression management of governors during the COVID-19 pandemic. *KnE Social Sciences*, 7(5). <https://doi.org/10.18502/kss.v7i5.10579>
- Snider, M., & Copeland, J. (1989). Self-monitoring process in organizational settings. In R. A. Giacalone & P. Rosenfeld (Eds.), *Impression management in the organization*. LEA.
- Supremo Tribunal Federal. (2016). Recurso Extraordinário 848.826/DF. Tema 835 da Repercussão Geral. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em 10 de agosto de 2016. stf.jus.br

**Dimmitre Morant Vieira Gonçalves Pereira**dimmitre.morant@academico.ufpb.brORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9535-7883>

Universidade Federal da Paraíba

Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

Doutor em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade de Brasília (PPGCont/UnB) - Área de Concentração: Contabilidade e Finanças Públicas. Professor de Gestão Orçamentária e Governança Pública do PROFIAP/UFPB.

**Fátima de Souza Freire**ffreire@unb.brORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1133-5087>

Universidade de Brasília

Programa de Pós-Graduação em Contabilidade PPGCont-UnB

Doutora e Mestre em Economia pela Universidade de Toulouse I, França. Esp. em Matemática Aplicada em Finanças e Economia pela UnB, Bacharel em Contabilidade pela UFC. Pós-Doutora em Contabilidade Socioambiental pela Univesrity of Saint Andrews, Escócia. Professora Titular da UnB.

Acordos de leniência celebrados pela Controladoria-Geral da União em coordenação com autoridades norte-americanas e medidas para se evitar acúmulo de sanções¹

Leniency agreements signed by the Brazilian Office of the Comptroller General in coordination with United States authorities and measures to avoid overlapping sanctions

Acuerdos de lenidad firmados por la Contraloría General de la Unión en coordinación con las autoridades estadounidenses y medidas para evitar el acumulación de sanciones

Matheus Bredt de Menezes

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v18i33.777>

Resumo: Desde 2017, a Controladoria-Geral da União (CGU), em conjunto com a Advocacia-Geral da União (AGU), celebram acordos de leniência. Em 2019, essas instituições assinaram o primeiro acordo coordenado com autoridades norte-americanas para sancionar empresas pelos mesmos ilícitos de corrupção. Desde então, outros acordos em coordenação foram firmados. A responsabilização de pessoas jurídicas por suborno de agente público estrangeiro está prevista, no Brasil, na Lei nº 12.846/2013, sendo a CGU o órgão responsável pelo processamento, enquanto nos Estados Unidos (EUA) está disposta na *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*. Ambas as leis tipificam a conduta de suborno transnacional, o que atrairia a competência de ambos os países para sancionar atos praticados fora de seus territórios. A possibilidade de penalidades serem aplicadas por autoridades de mais de um país tem sido criticada devido ao risco de acúmulo de sanção, o que também é realidade nos acordos de leniência celebrados pela CGU em coordenação com autoridades norte-americanas. Este artigo teve por objetivo avaliar esses acordos sob a perspectiva das sanções impostas por cada país, para fins de verificar se há medidas adotadas para se evitar a sobreposição de sanções e, em caso afirmativo, se são suficientes. Desde uma pesquisa bibliográfica, da doutrina e da legislação, e de uma análise da jurisprudência administrativa de oito casos coordenados com a participação da CGU, identificaremos o procedimento de creditamento de valores adotado pelas autoridades norte-americanas como mitigação do acúmulo de sanção. Os dados revelam que a atenuação do acúmulo de sanções é parcial: em média, cerca de 70% do valor pago nos acordos firmados com CGU e AGU é compensado nos acordos com os EUA, com variações significativas conforme o caso concreto. Constata-se, ainda, a ausência, até recentemente, de normativos brasileiros que tratassem sobre a reciprocidade, isto é, o creditamento, nos acordos da CGU, de valores pagos no exterior. No entanto, normativo publicado pela CGU e pela AGU, no final de 2025, indica avanço ao prever critérios e mecanismos para evitar o *bis in idem* em negociações multijurisdicionais. Conclui-se que, embora as medidas atuais atenuem o problema, não eliminam integralmente a possibilidade de acúmulo de sanções, tornando necessária maior harmonização procedimental para fortalecer a segurança jurídica e o incentivo à colaboração de pessoas jurídicas.

Palavras-chave: acordos de leniência, pessoas jurídicas, sanções, coordenação, proporcionalidade

1. Artigo submetido em 20/01/2025 e aceito em 07/05/2026.

Summary: Since 2017, the Office of the Comptroller General (CGU) and the Attorney General's Office (AGU) of Brazil have signed leniency agreements. In 2019, these institutions signed the first coordinated agreement with U.S. authorities to sanction companies for the same corruption offences. Since then, other agreements have been concluded in coordination. The liability of legal persons for the offence of bribery of foreign public officials is established in Brazil under Law No. 12,846/2013, while in the United States it is under the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Both instruments criminalize transnational bribery, which grants both countries jurisdiction to sanction acts committed outside their territories. The possibility of penalties being imposed by authorities in more than one country has been criticized due to the risk of cumulative sanctions. This is also the case of leniency agreements signed by the CGU in coordination with U.S. authorities. This article aims to evaluate cases of coordinated agreements from the perspective of the sanctions imposed by each country, in order to assess if measures are in place to avoid overlapping sanctions and, if so, whether they are sufficient. Based on a review of the literature and an analysis of administrative case law in eight cases coordinated with the participation of the CGU, we will identify a procedure of crediting values to mitigate the accumulation of sanctions. The data show that the mitigation of overlapping sanctions is partial: on average, approximately 70% of the amount paid under agreements signed with the CGU and the AGU is compensated in the agreements with the U.S. authorities, with significant variations depending on the specific case. Until recently, there were no Brazilian regulations addressing reciprocity - crediting of amounts paid abroad. However, regulation published by the CGU and the AGU, at the end of 2025, represents progress since it provides criteria and mechanisms to avoid *bis in idem* in multijurisdictional negotiations. Although the current measures mitigate the problem, they do not fully eliminate the possibility of cumulative sanctions, making further procedural harmonization necessary to strengthen legal certainty and incentivize cooperation by legal persons.

Keywords: leniency agreements, legal persons, sanctions, coordination, proportionality

Resumen: Desde 2017, la Contraloría General de la Unión (CGU), en conjunto con la Abogacía General de la Unión (AGU), han celebrado acuerdos de lenidad. En 2019, estas instituciones firmaron el primer acuerdo coordinado con autoridades norteamericanas para sancionar empresas por los mismos hechos ilícitos de corrupción. Desde entonces, otros acuerdos en coordinación fueron alcanzados. La responsabilidad de las personas jurídicas por el soborno de agente público extranjero está prevista, en Brasil, en la Ley n. 12.846/2013, mientras que en Estados Unidos se regula mediante la *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*. Ambas leyes tipifican la conducta de soborno transfronterizo, lo que otorgaría a ambos países la competencia para sancionar actos practicados fuera de sus territorios. La posibilidad de aplicar penalidades por autoridades de más de un país ha sido criticada debido al riesgo de acumulación de sanción. Esto también es una realidad en los casos de acuerdos de lenidad firmados por la CGU en coordinación con las autoridades estadounidenses. El objetivo de este artículo fue evaluar estos acuerdos coordinados desde la perspectiva de las sanciones impuestas por cada país, con el fin de verificar si se han adoptado medidas para evitar la superposición de sanciones y, en caso afirmativo, si estas son suficientes. A partir de una investigación bibliográfica, doctrinaria y de la legislación, y de un análisis de la jurisprudencia administrativa de los ocho casos concretos coordinados con la participación de la CGU, identificaremos procedimiento de acreditación de valores adoptado por las autoridades estadounidenses como mitigación de la acumulación de sanciones. Los datos revelan que la atenuación de la acumulación de sanciones es parcial: en promedio, alrededor del 70% del valor pagado en los acuerdos firmados con la CGU y la AGU se compensa en los acuerdos con los Estado Unidos, con variaciones significativas dependiendo del caso concreto. Cabe destacar, además, la ausencia, hasta el momento, de normas brasileñas que tratan la reciprocidad, es decir, la acreditación, en los acuerdos de la CGU, de los valores pagados en el extranjero. Sin embargo, normativa publicada por la CGU y la AGU, a finales de 2025, supone un avance, ya que establece criterios y mecanismos para evitar el *bis in idem* en las negociaciones multijurisdiccionales. Se concluye que, aunque las medidas actuales atenúan el problema, no eliminan por completo la posibilidad de acumulación de sanciones, lo que demanda una mayor armonización procesal para reforzar la seguridad jurídica y fomentar la colaboración de las personas jurídicas.

Palabras clave: acuerdos de lenidad, personas jurídicas, sanciones, coordinación, proporcionalidad

1. Introdução

A Lei nº 12.846/2013, que introduz no ordenamento jurídico brasileiro a responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira (Lei Anticorrupção - LAC), é derivada de proposta legislativa de iniciativa do Poder Executivo federal e teve por finalidade atender compromissos assumidos pelo Brasil frente a organismos internacionais.

O país, como signatário da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1996), da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1997), e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU, 2003), já havia acordado introduzir em seu direito interno o ilícito de suborno de agente público estrangeiro e a responsabilidade de pessoas jurídicas pela participação nos ilícitos.

Essas convenções foram aprovadas no âmbito de organizações internacionais que passaram a demandar, de seus países-membros, a criminalização do suborno transfronteiriço.

Em linhas gerais, estas convenções estabeleceram que países-membros deveriam adotar medidas legislativas que tipificassem como delito o ato de prometer, oferecer ou pagar, de forma direta ou indireta, benefício indevido a agente público estrangeiro com a finalidade de influir na decisão deste para beneficiar indevidamente a si ou a terceiros no âmbito de transações comerciais internacionais.

Papel relevante nesse processo tiveram os Estados Unidos (EUA) que, em 1977, editaram a *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, lei que tinha por objetivo tornar ilegal a conduta de pessoas e empresas que realizassem pagamentos para agentes públicos estrangeiros com a finalidade de obter ou manter contratos e negócios. A referida norma decorreu do caso *Watergate*, que revelou mecanismo de financiamento de campanha para a presidência do país, a partir de um esquema de manutenção de fundos por empresas estadunidenses para pagamento de subornos a oficiais estrangeiros. A FCPA veio como medida de resposta à crise de desconfiança instaurada contra o governo (Vogl, 2016, pp.153 e ss.; Kochi, 2002).

Com a edição da FCPA se iniciou movimento, a partir de empresas norte-americanas, para que o suborno transnacional também fosse considerado ilícito por outros países (Rose-Ackermann & Palifka, 2020, p.392), com a finalidade de manter um mercado isonômico e competitivo, sem influência de pagamentos indevidos (Nicholls, 2017, p.674).

Com relação ao Brasil, antes da edição da LAC, os crimes contra a administração pública estrangeira tinham sido tipificados, em 2002, com alteração do Código Penal Brasileiro, com inserção de crimes, dentre eles a corrupção ativa em transação internacional.

Apesar dessa tipificação no âmbito do Direito Penal, alcançando pessoas naturais, ainda estavam sem efetividade os compromissos para responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas na prática de corrupção transnacional, o que veio a ocorrer com a promulgação da Lei nº 12.846/2013.

Nesse contexto, a LAC estabeleceu responsabilidade objetiva, administrativa e civil, de pessoas jurídicas por atos de corrupção, inclusive de agente público estrangeiro, aprimorando o arcabouço legislativo existente até aquele momento, que previa responsabilidade de pessoas jurídicas somente em situações específicas (Fridriczewski & Rodríguez García, 2024, p. 254-255).

A LAC, ademais de estabelecer procedimentos contenciosos para aplicação do direito sancionador por ela regulamentado, como é o caso do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e da ação judicial, também definiu ferramenta consensual de responsabilização, o acordo de leniência, prevendo a mitigação de penalidades em troca de colaboração por parte da pessoa jurídica.

Esse modelo de utilização de acordos tem influência do Direito Penal norte-americano, onde instrumentos de resoluções consensuadas são adotados em casos simples, de menor lesividade, mas também em casos complexos, em que a colaboração das pessoas envolvidas na prática ilícita pode ser relevante para as investigações, como é o caso do suborno transnacional (Souza & Rodríguez García, 2022, pp. 31-33).

De modo similar ao estabelecido nos EUA, o Brasil passou a prever ferramentas de colaboração para solucionar ilícitos penais ou não, como é o caso do acordo de leniência (Souza & Rodríguez García, 2022, p. 33), que pode ser definido como instrumento jurídico utilizado pelo Estado para sancionar pessoas jurídicas pela comissão de ilícitos tipificados na LAC, de maneira consensual e mitigada, em troca

de colaboração, nos limites legais estabelecidos (Fridriczewski & Rodríguez García, 2024, p. 327).

O modelo de responsabilização por meio de acordo de leniência não constituiu mecanismo inédito no ordenamento jurídico brasileiro, sendo possível apontar o programa de leniência adotado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), desde 2000, inspirado em experiências de outros países (Athayde, 2019, p.76), e a Lei nº 73/1993, que havia atribuído ao Advogado-Geral da União competência para transigir e acordar em ações de interesse da União (Simão & Vianna, 2017, p.55).

Instrumentos de colaboração de pessoas jurídicas para solução de casos de corrupção também são uma realidade no âmbito do direito comparado. Nesse contexto, cabe mencionar estudo da OCDE acerca de acordos firmados para solucionar casos de corrupção transnacional, os denominados *Non Trial Resolutions* (instrumentos que encerram demandas administrativas ou judiciais sem a necessidade de tramitar a integralidade do procedimento litigioso) (OCDE, 2023). Este estudo, realizado no âmbito dos países membros da Convenção da OCDE, registrou que cerca de 90% dos casos de suborno transnacional envolvendo pessoas jurídicas foram resolvidos por meio de acordos, com especial destaque para os EUA com percentual de 96% (OCDE, 2019, pp. 22-23). O estudo igualmente reconheceu o exemplo brasileiro com o incremento da capacidade de investigação de casos de corrupção por meio dos acordos de leniência (OCDE, 2019, p. 23).

É nesse contexto que a CGU vem exercendo, no âmbito do Poder Executivo federal, em conjunto com a AGU, sua atribuição legal para celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas.

Desde 2017, quando da assinatura do primeiro acordo de leniência, a CGU e a AGU já celebraram mais de 30 instrumentos, dos quais alguns coordenados com autoridades norte-americanas, uma vez que o ilícito de suborno transnacional tem a característica de produzir efeitos em mais de um país, o que pode atrair a competência de autoridades de mais de uma nação (Holtmeier, 2015, p. 496; Blanco Cordero, 2020, p.5; OCDE, 2019, p.167).

Essa característica, somada a uma ampliação da capacidade de investigação dos países (OCDE, 2022), expõe as empresas multinacionais envolvidas em atos de suborno transfronteiriço a eventuais responsabilizações em mais de uma jurisdição.

Essa sobreposição de procedimentos tem suscitado críticas, em razão de possível acúmulo de

sanções (Van Alstine, 2012, p. 1322; Blanco Cordero, 2020, p.6). Essas opiniões podem ganhar mais relevo quando se considera que parte substancial das resoluções é proveniente de colaboração dessas entidades.

Nesse contexto, considerando o papel dos EUA no âmbito das investigações de casos de corrupção que envolvem outros países e um entendimento de possibilidade de sanção por mais de um país em casos de suborno transnacional (Blanco Cordero, 2020, p.15; Oded 2020b, p.528; Davis, 2016, pp.63-65), pode resultar em sobreposição de multas, resultando nas críticas.

As convenções internacionais não impõem restrição vinculante à atuação de mais de um país em casos de suborno transnacional, apenas estabelecem que as partes devem se consultar para solucionar eventual conflito de competência (OCDE, 1997). Assim, diante da ausência de diretriz internacional, o reconhecimento do princípio *in bis in idem* nesses casos fica limitado ao estabelecido em cada ordenamento jurídico pátrio (Ribeiro de Oliveira, 2020).

Esse cenário demanda medidas de coordenação entre autoridades para alcançar uma resolução mais justa (Kahn 2018, p. 132), que incentive colaborações por parte de empresas.

Assim, o Departamento de Justiça dos EUA (DOJ), em maio de 2018, anunciou política de coordenação de resoluções corporativas (*Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties*), que passou a orientar seus procuradores para que evitassem imposição de multas, sanções ou perdimento de valores a empresas sob investigação dos mesmos ilícitos por outras autoridades, inclusive estrangeiras (DOJ, 2018).

Nesse contexto se encontram os acordos de leniência celebrados pela CGU em coordenação com DOJ. Como instrumento de responsabilização consensual, mas também como ferramenta de investigação e de promoção da integridade, o acordo de leniência pode ter seus incentivos diminuídos em um cenário sancionador desequilibrado.

Assim, partindo-se da premissa de não haver impedimento normativo de sanção por ambos os países, a proposta deste artigo é avaliar se, no âmbito da metodologia atualmente aplicada aos acordos coordenados entre CGU e autoridades dos EUA, há acúmulo de sanções pecuniárias impostas por cada país.

Para alcançar esse objetivo propõe-se as hipóteses de que esses acordos coordenados sujeitam as pessoas jurídicas colaboradoras a sanções em ambos os países e que existem medidas aplicadas aos casos coordenados para se evitar o acúmulo de penalidades. Todavia, tais ações seriam insuficientes, atualmente, para afastar integralmente essa sobreposição.

A confirmação dessas hipóteses se alcançou desde a realização de pesquisa bibliográfica doutrinária e da legislação, assim como de análise da jurisprudência dos casos concretos coordenados pela CGU com autoridades norte-americanas. Essa metodologia nos permitiu delimitar características do ilícito de suborno transnacional e seus efeitos de extraterritorialidade, bem como conhecer do papel dos EUA no contexto do enfrentamento desse ilícito. Posteriormente, a partir da análise de acordos já publicados nos EUA, conseguimos identificar que as autoridades norte-americanas deixam de exigir pagamento de valores das sanções imputadas às pessoas jurídicas, em razão de celebração de acordos no Brasil.

A pesquisa também permitiu quantificar esses valores que deixaram de ser cobrados nos EUA e, em um segundo momento, confrontá-los com os valores pecuniários fixados nos acordos firmados por essas pessoas jurídicas junto à CGU, para fins de mensurar essa sobreposição.

Concluiu-se que existe acúmulo de sanções aplicadas às empresas em ambos os países. Entretanto, também foi possível identificar, inclusive mensurar, as medidas adotadas para atenuar e, em alguns casos, evitar sobreposição de penalidades, que decorrem de providências implementadas pelas autoridades estadunidenses. Ainda, identificou-se que a CGU tem adotado recentes medidas para normatizar sua atuação em acordos coordenados com autoridades estrangeiras.

2. Breve análise comparativa do escopo da LAC e da FCPA

A natureza do ilícito de suborno de agente público estrangeiro envolve pelo menos dois países distintos: aquele em que a pessoa jurídica pagadora de suborno está situada (*supply-side*) e aquele em que se localiza o agente público recebedor desse pagamento indevido (*demand-side*) (Van Alstine, 2012, p. 1322).

A depender do caso concreto, além dos *supply-side* e *demand-side*, podem existir outros países in-

teressados, como na situação de empresas subsidiárias ou de intermediários localizados nesses estados (Holtmeier, 2015, p. 496).

Esse alcance extraterritorial também é identificado na LAC a partir da leitura combinada dos artigos 1º e 28 (Motta & Anyfantis, 2021, pp.317-322). Assim, pessoas jurídicas brasileiras que tenham praticado ilícito tipificado na LAC contra a administração pública estrangeira podem ser responsabilizadas (CGU, 2022, p. 37), sendo essa competência administrativa da CGU (Brasil, 2013).

O DOJ e a *Securities and Exchange Commission* (SEC) são as agências estadunidenses responsáveis pela aplicação da FCPA, observadas suas competências (DOJ & SEC, 2020, p. 3).

A FCPA, no que se refere a pessoas jurídicas, estabelece que se domésticas - constituídas sob leis norte-americanas ou que tenham seus negócios situados principalmente nos EUA - são por ela alcançadas (DOJ & SEC, 2020, p. 10). Essa norma também submete à sua jurisdição as pessoas jurídicas que estejam registradas no mercado de valores mobiliários (*issuer*) e aquelas que, mesmo não sendo doméstica ou *issuer*, tenham praticado ato relacionado a suborno transnacional enquanto em território norte-americano (DOJ & SEC, 2020, p. 10).

Esse último dispositivo amplia a jurisdição das autoridades norte-americanas, o que pode ter como efeito os EUA na posição de *supply-side* em diversos casos (Holtmeier, 2015, p. 497), como ocorre naqueles coordenados com a CGU.

Essas competências foram ampliadas pelo Congresso dos EUA, em 1998 (DOJ & SEC, 2020, p. 3; Blanco Cordero, 2020, p.12), conferindo ao país uma jurisdição que fomenta sua posição entre aqueles que mais processam casos de suborno transnacional (Boutros & Funk, 2012, p.269; OCDE, 2020, p.111).

3. A política norte-americana para evitar sobreposição de sanções

Em 2018, o DOJ publicou procedimentos que devem ser observados por seus procuradores com fins de se evitar a aplicação de sanções em duplicidade nos casos coordenados (DOJ, 2018), consolidando práticas adotadas em casos anteriores (DOJ & SEC, 2020, p.71).

O manual da FCPA menciona que DOJ e SEC adotam medidas para evitar sobreposição de valores de multas e de devolução de vantagens, sendo que, em junho de 2025, o DOJ editou nova orientação sobre coordenação de sanções aplicadas em resolu-

ções em paralelo, divulgando elementos que podem ser considerados pelos procuradores ao decidirem creditar valores (DOJ, 2025).

Em análise a alguns casos, divulgados coordenadamente por DOJ e SEC, é possível se observar que ambas as instituições buscam evitar essa sobre-

posição. No quadro a seguir, verifica-se que a SEC evita aplicar multas, considerando que o DOJ já o fez, e este considera, no valor cobrado a título de perdimento de bens, aqueles montantes restituídos à SEC:

TABELA 1 • EXEMPLOS DE VALORES COMPENSADOS ENTRE DOJ E SEC

	SAP SE		ALBEMARLE CORPORATION		CORPORACIÓN FINANCIERA COLOMBIANA S.A.	
	DOJ	SEC	DOJ	SEC	DOJ	SEC
DATA DIVULGAÇÃO	10/01/2024		29/09/2023		10/08/2023	
Multa (US\$)	118.000.000	-- x -- ⁽ⁱ⁾	98.236.547	-- x -- ⁽ⁱ⁾	40.600.00	-- x -- ⁽ⁱ⁾
Disgorgement ou Forfeiture ⁽ⁱⁱⁱ⁾ (US\$)	(103.396.765) ⁽ⁱⁱⁱ⁾	98.451.184	(98.511.669) ⁽ⁱⁱⁱ⁾	103.618.310	(28.630,00) ⁽ⁱⁱⁱ⁾	40.269.289

Fonte: Elaboração própria a partir de dados divulgados pelas instituições na internet.

Notas:

(i) As multas civis não foram aplicadas pela SEC em virtude de penalidades também impostas pelo DOJ: [<https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2024/34-99308.pdf>]; [<https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2023/34-98622.pdf>]; e [<https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2023/34-98103.pdf>]. Acessos em 19/01/2025.

(ii) Forfeiture e disgorgement buscam evitar o lucro a partir do ato ilícito (DOJ & SEC, 2020, p. 71), os quais neste artigo, trataremos como equivalentes entre si e ao perdimento de bens da LAC.

(iii) Valores previstos pelo DOJ para creditamento em caso de pagamento à SEC: [<https://www.justice.gov/criminal/media/1333316/dl?inline>]; [<https://www.justice.gov/d9/2023-09/alb-mpa-9.28.23-fully-executed.pdf>] e [<https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1593636/dl?inline>]. Acessos em 26/11/2025.

O manual da FCPA também estabelece a necessidade de que essas agências busquem evitar a duplicidade de sanções quando autoridades estrangeiras responsabilizarem as mesmas pessoas jurídicas pelos mesmos atos ilícitos sancionados pelo DOJ ou pela SEC (DOJ & SEC, 2020, p.71).

Os procedimentos aplicados pelas autoridades norte-americanas, em alguma medida, parecem convergir com o disposto em convenções internacionais, quando tratam sobre medidas passíveis de serem adotadas sobre bens confiscados e consideram a possibilidade de que um país possa transferir bens para outro Estado que tenha atuado na investigação (OEA, 1996).

Nesse sentido, o DOJ tem utilizado de creditamento de valores às pessoas jurídicas processadas quando estas também negociam acordos com autoridades estrangeiras nos quais se impõe sanções financeiras em decorrência dos mesmos ilícitos (Davis, 2016, pp. 67-68).

O mecanismo de creditamento pode ser delimitado como o reconhecimento pelas autoridades norte-americanas de valores pagos por pessoas jurídicas em razão de acordos firmados com autoridades

estrangeiras, para efeitos de pagamento de sanção aplicada a essas entidades no âmbito de resoluções com as agências estadunidenses.

Esse modelo que se identifica nos acordos coordenados entre autoridades norte-americanas e brasileiras.

4. Modelo de coordenação entre os acordos firmados pelas pessoas jurídicas com CGU-AGU e com autoridades norte-americanas

A CGU e a AGU firmaram o primeiro acordo de leniência em coordenação com o DOJ, em 2019, o qual também contou com participação do Ministério Público Federal (MPF).

Apesar de o objeto do presente estudo ser os acordos da CGU, cabe esclarecer que essa coordenação com autoridades norte-americanas já era verificada em acordos do MPF celebrados no âmbito da “operação lava-jato”. Em um primeiro momento as pessoas jurídicas firmavam acordos com o MPF, procurando a CGU e a AGU posteriormente (Athayde, 2019, p. 337).

Esse cenário teve mudança em 2019, quando a CGU e a AGU, em coordenação com DOJ e MPF,

celebraram o acordo de leniência com as empresas Technip Brasil e Flexibras, sendo o primeiro acordo divulgado simultaneamente pelas instituições².

Posteriormente, foram assinados outros acordos em que a CGU participou da coordenação com autoridades norte-americanas. Em todos eles o modelo identificado foi aquele em que as autoridades do DOJ ou da SEC creditaram como pagamento de valores, relativos a multas e disgorgement, aqueles montantes que a empresa tenha quitado em acordo de leniência firmado no Brasil. Ou seja, valores adimplidos pela empresa em acordo celebrado no Brasil foram considerados como pagamento nas resoluções com autoridades norte-americanas.

Essa prática parece alinhada com a *Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties* (DOJ, 2018) e com o manual da FCPA, em que o DOJ e a SEC registram evitar sanção em duplicidade, quando há resolução coordenada com outras autoridades estrangeiras relacionada às mesmas condutas ilícitas (DOJ & SEC, 2020, p. 71).

Na tabela a seguir, estão consignados casos de acordos divulgados pela CGU, em que se identificou alguma forma de coordenação com DOJ e SEC. O quadro registra a data de divulgação dos acordos, os valores endereçados, os montantes que as autoridades norte-americanas previram para creditamento e quanto isso representou no valor total da resolução com autoridades estadunidenses:

TABELA 2 • VALORES COMPENSADOS PELAS AUTORIDADES NORTE-AMERICANAS

EMPRESA	DATA DIVULGAÇÃO PELO DOJ	VALORES ENDEREÇADOS POR DOJ OU SEC (US\$)	VALORES COMPENSADOS POR DOJ OU SEC POR EXISTIR ACORDOS COM BRASIL (US\$(1))	% DO VALOR DA RESOLUÇÃO DOJ E SEC CONCEDIDO COMO CRÉDITO
Technip Brasil e Flexibras	25/06/2019	296.000.000,00 (DOJ)	214.331.033,17 (DOJ)	72%
Samsung Heavy Industries	22/11/2019	75.000.000,00 (DOJ)	37.740.800 (DOJ)	50%
Amec Foster Wheeler	25/06/2021	18.375.000,00 (DOJ) + 22.700.000,00 (SEC)	6.125.000,00 (DOJ) + 9.100.000,00 (SEC).	37%
Stericycle	20/04/2022	52.500.000,00 (DOJ) + 28.200.000,00 (SEC)	9.300.000,00 (DOJ) + 4.200.000,00 (SEC)	16%
Gol Linhas Aéreas	15/09/2022	17.000.000,00 (DOJ) + 24.500.000,00 (SEC)	1.700.000,00 (DOJ) + 1.700.000,00 (SEC)	8%
UOP	19/12/2022	79.000.000,00 (DOJ) + 81.000.000,00 (SEC)	39.600.000,00 (DOJ) + 38.712.216,00 (SEC)	48%
Freepoint	14/12/2023	98.000.000,00 (DOJ)	22.440.000,00 (DOJ)	23%
Trafigura	28/03/2024	126.998.297,00 (DOJ)	26.829.346,00 (DOJ)	21%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados divulgados pelas instituições na internet.

Notas:

(i) Informações sobre resoluções do DOJ disponíveis em: [<https://www.justice.gov/archives/opa/pr/technipfmc-plc-and-us-based-subsidiary-agree-pay-over-296-million-global-penalties-resolve>]; [<https://www.justice.gov/opa/pr/samsung-heavy-industries-company-ltd-agrees-pay-75-million-global-penalties-resolve-foreign>]; [<https://www.justice.gov/opa/pr/amec-foster-wheeler-energy-limited-agrees-pay-over-18-million-resolve-charges-related-bribery>]; [<https://www.justice.gov/opa/pr/stericycle-agrees-pay-over-84-million-coordinated-foreign-bribery-resolution>]; [<https://www.justice.gov/opa/pr/gol-linhas-reas-int-eligentes-sa-will-pay-over-41-million-resolution-foreign-bribery>]; [<https://www.justice.gov/opa/pr/honeywell-uop-pay-over-160-million-resolve-foreign-bribery-investigations-us-and-brazil>]; [<https://www.justice.gov/archives/opa/pr/commodities-trading-company-agrees-pay-over-98m-resolve-foreign-bribery-case>]; [<https://www.justice.gov/criminal/media/1329231/dl?inline>] e [<https://www.justice.gov/archives/opa/pr/swiss-commodities-trading-company-pleads-guilty-foreign-bribery-scheme>]. Últimos acessos em 25/11/2025.

Informações sobre resoluções da SEC disponíveis em: [<https://www.sec.gov/news/press-release/2021-112>]; [<https://www.sec.gov/news/press-release/2022-65>]; [<https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2022/34-95800.pdf>] e [<https://www.sec.gov/files/litigation/admin/2022/34-96529.pdf>]. Acessos em 19/01/2025.

2. Divulgação pela CGU em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/06/cgu-agu-mpf-e-doj-firmam-primeiro-acordo-de-leniencia-global-no-ambito-da-lava-jato>. Acesso em 19/01/2025. O DOJ comunica sobre o caso coordenado: <https://www.justice.gov/opa/pr/technipfmc-plc-and-us-based-subsidiary-agree-pay-over-296-million-global-penalties-resolve>. Acesso em 19/01/2025.

Esses dados permitem identificar que, em algumas situações, o creditamento concedido às empresas representou menos de 50% do valor das resoluções com autoridades norte-americanas. Esse percentual pode estar relacionado a fatores como: onde ocorreu a conduta e o dano, em que país residem as vítimas, onde está localizada a sede das entidades, em qual jurisdição se iniciou a investigação ou qual despendeu mais recursos (Kahn, 2018, p. 135; Colombet, 2020, p. 121), fatores esses que foram de algum modo explicitados pelo DOJ, em 2025 (DOJ, 2025).

Assim, necessário aprofundar a análise sob a ótica de qual o impacto que a concessão pecuniária às empresas pelas autoridades norte-americanas ocasiona no valor dos acordos de leniência da CGU. Quanto mais relevante for esse valor de creditamento maior o percentual do montante que será compensado em decorrência do acordo da CGU, mitigando efeitos de uma sanção aplicada por mais de um país:

TABELA 3 • PERCENTUAL COMPENSADO NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA

EMPRESA	DATA ASSINATURA ACORDOS CGU-AGU	VALORES ACORDOS (CGU-AGU) ⁽ⁱ⁾ (US\$) [A]	VALORES DE CREDITAMENTO POR DOJ OU SEC EM RAZÃO DE ACORDOS FIRMADOS NO BRASIL (US\$) [B]	(%) COMPENSADO (B/A)*100 [C] ⁽ⁱⁱⁱ⁾
Technip Brasil e Flexibras	25/06/2019	214.331.033,17 (anexo V do acordo)	214.331.033,17 (DOJ)	100%
Samsung Heavy Industries	22/02/2021	150.542.753,41 (anexo III do acordo)	37.740.800,00 (DOJ)	25%
Amec Foster Wheeler	25/06/2021	17.492.149,14 (cláusula 8.1 do acordo)	6.125.000,00 (DOJ) + 9.100.000,00 (SEC)	87%
Stericycle	20/04/2022	23.646.412,84 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	9.300.000,00 (DOJ) + 4.200.000,00 (SEC)	57%
Gol Linhas Aéreas	15/09/2022	2.732.803,83 ^(iv)	1.700.000,00 (DOJ) + 1.700.000,00 (SEC) ^(v)	100%
UOP	19/12/2022	120.828.384,25 (cláusula 8.1 do acordo)	39.600.000,00 (DOJ) + 38.712.216,00 (SEC)	65%
Freepoint	14/11/2024	22.744.839,84 (anexo III do acordo)	22.440.000,00 (DOJ)	99%
Trafigura	28/03/2025	75.998.511,53 (anexo III do acordo)	26.829.346,00 (DOJ)	35%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados nas páginas das instituições.

Notas:

(i) Quando os valores informados nos acordos de leniência CGU/AGU não indicavam moeda em US\$, o valor consignado no acordo em R\$ foi convertido em US\$ para uma base comparativa uniforme. Os valores são aproximados. Para a conversão cambial utilizou-se o valor do câmbio informado pelo Banco Central de Brasil na data da assinatura do acordo [<https://www.bcb.gov.br/conversao>]. Documentos podem ser consultados no endereço da página de cada caso em: [<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>].

(ii) O termo “compensado” aqui é utilizado como a relação do valor que a empresa deixa de pagar nas resoluções com EUA sobre o valor total do acordo com CGU e AGU.

(iii) Taxa de câmbio: 1 (USD) = 4,6391 (BRL), 20/04/2022.

(iv) Taxa de câmbio: 1 (USD) = 5,2205 (BRL), 15/09/2022. (v) Os valores creditados pelas autoridades norte-americanas foram superiores ao acordo de leniência da CGU-AGU.

Nos limites desse trabalho, analisando de forma agregada, do total dos valores endereçados nos acordos, que somaram US\$ 628.315.671,34 (soma dos valores da coluna [A] da tabela 3), US\$ 411.110.395,17 (soma dos valores da coluna [B] da tabela 3) foram provenientes de creditamento pelas

autoridades norte-americanas. Assim, considerando a relação entre o total dos valores compensados por autoridades estadunidenses e o somatório dos valores dos acordos CGU-AGU, é possível verificar que as pessoas jurídicas que colaboraram com ambas as jurisdições receberam um montante a título de com-

pensação, no âmbito das resoluções com EUA, que representou mais de 65% do valor dos acordos CGU-AGU (US\$ 411.110.395,17/ US\$ 628.315.671,34).

Sob outra perspectiva, considerando a média da soma dos percentuais de valores compensados nos casos analisados (coluna [C] da tabela 3), identificou-se que cerca de 70% do valor pago pelas empresas nos acordos com CGU-AGU seria passível de ser compensado em resoluções com agências norte-americanas.

Cabe destacar que em dois dos casos o valor creditado pelas autoridades norte-americanas foi suficiente para compensar integralmente o acordo no Brasil (Technip e Gol). Nessa mesma ordem de grandeza podemos destacar o caso da Freepoint que resultou em percentual de 99%.

Para os demais casos a compensação se situou acima dos 50%, à exceção de dois: Samsung e Trafigura, os quais tiveram uma compensação de 25% e 35%, respectivamente. Sobre esses casos, embora possível inferir algumas razões, cabe registrar que parecem ser os únicos não anunciados simultaneamente pelas autoridades brasileiras e norte-americanas. As autoridades estadunidenses firmaram seus instrumentos previamente, cerca de um ano antes, oportunidade em que comunicaram a reserva de valor que poderia ser utilizado pelas empresas, caso concluíssem acordos com autoridades brasileiras, ou seja, estabeleceu-se previamente um valor, ao que parece, com menor ou sem margem para alteração³.

Esses dados permitem responder as perguntas inicialmente propostas, na seguinte forma: i) que os acordos coordenados entre a CGU e autoridades norte-americanas sujeitam as pessoas jurídicas a sanções em ambos os países, e ii) que existem medidas aplicadas a esses casos para se evitar um acúmulo de penalidades. Com relação à terceira pergunta proposta, se as ações adotadas atualmente seriam suficientes para afastar integralmente essa sobreposição, pelos números apurados, pode-se responder que não. Em que pese o patamar médio de 70% de aproveitamento entre os instrumentos, as medidas são insuficientes para afastar integralmente o acúmulo de sanções, ao menos em todas as situações.

Entretanto, considerando os limites desse estudo, parece relevante destacar que a coordenação simultânea dos casos pode indicar um caminho de melhor solução no sentido do aproveitamento de va-

lores, o que parece razoável, uma vez que uma atuação concomitante das instituições pode permitir melhor harmonização das sanções, quando comparado com negociações em momentos distintos.

Apesar desses achados, não foi possível identificar padrão relacionado aos percentuais de compensação aplicados, tampouco tendência acerca dos montantes concedidos como crédito, o que talvez possa ser alcançado com amostra mais ampla, a ser concretizada com o incremento do número de casos.

4.1. Limites do modelo identificado

A análise permitiu concluir que o modelo identificado para a mitigação de acúmulo de sanções aplicadas a pessoas jurídicas é aquele em que as autoridades dos EUA permitem que as entidades sancionadas deixem de pagar parcela da multa imputada, em razão do pagamento de sanção perante autoridades brasileiras.

Ainda que tenhamos identificado dois casos em que essa prática impediu integralmente o acúmulo das sanções, a representatividade dos demais casos sugere que os países, em regra, mantêm sua potestade sancionadora, e, conseqüentemente, aplicam suas sanções pecuniárias.

Para mitigar esses efeitos, a *Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties* (DOJ, 2018) se apresentou como publicação inédita com o condão de indicar princípios a serem observados pelos procuradores do DOJ ao definir sobre uma resolução coordenada e os limites que devem ser considerados para concessão de créditos às colaboradoras. A política do DOJ materializa relevante passo na direção do fomento de espaço jurídico para a aplicação de sanções justas e proporcionais no âmbito de resoluções coordenadas (ODED, 2020a, p.255). Os números identificados nos casos coordenados entre CGU e AGU com autoridades norte-americanas refletem, em alguma medida, essa política.

Todavia, a crítica previamente existente acerca da ausência de publicidade sobre critérios adotados nos casos coordenados (Davis, 2016, pp. 68-69), pode ainda permanecer, considerando a discricionariedade existente na atuação do DOJ nesse tipo de situação (Oded, 2020b, p.532). Nos casos analisados, por exemplo, não foi possível identificar as razões para definição dos valores creditados. Parece haver espaço, portanto, para aprimoramentos, com vistas a trazer maior previsibilidade a essas situ-

3. Divulgações do DOJ disponíveis em: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/samsung-heavy-industries-company-ltd-agrees-pay-75-million-global-penalties-resolve-foreign> e <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/swiss-commodities-trading-company-pleads-guilty-foreign-bribery-scheme>. Acessos em 19/11/2025.

ações (Reniere, 2019, pp.172 e 207), a exemplo da edição do memorando divulgado pelo DOJ, em 2025 (DOJ, 2025).

Além dessa crítica, outra limitação que desponta nesse modelo é a ausência de reciprocidade dos acordos brasileiros, ao menos que tenha sido possível de ser identificado.

No que se refere ao marco da LAC, os normativos que regulamentam o tema na estrutura da CGU conferem competência ao órgão para interlocução com entidades estrangeiras (Brasil, 2023). O que também é objeto do Acordo de Cooperação Técnica, firmado, em 2020, pela CGU, pela AGU, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, sob supervisão do Supremo Tribunal Federal, que trata sobre combate à corrupção no Brasil, em especial por meio de acordos de leniência, e consigna, em seu décimo segundo princípio específico, sobre a cooperação internacional e a adequada e proporcional recuperação de ativos correspondentes a cada jurisdição.

Ainda, as convenções internacionais têm incentivado a cooperação entre autoridades estrangeiras, inclusive para alcançar uma sanção mais justa e proporcional (OCDE, 2019, p. 39).

Em que pese esse substrato normativo para a coordenação de resoluções com autoridades estrangeiras, não se identificavam normativos sobre como a cooperação de pessoas jurídicas em mais de uma jurisdição seria considerada pela CGU em seus acordos.

Entretanto, esse cenário alterou recentemente com medidas por parte do órgão para enfrentar esses desafios.

5. Desafios e solução no âmbito da CGU

Nada obstante os desafios para aprimorar essa coordenação entre autoridades de jurisdições diversas, a CGU vem capitaneando importantes experiências.

Nesse sentido, em 30/07/2025, a CGU e a AGU firmaram acordo de leniência com as empresas Seatrium Limited, Jurong Shipyard Pte. Ltd. e Estaleiro Jurong Aracruz, como parte de uma negociação coordenada que envolveu autoridades de Singapura, o que parece inaugurar nova fase de coordenação com autoridades estrangeiras distintas das norte-americanas, passando a exigir das partes novas soluções, diante de novo cenário.

Nesse contexto, uma solução adotada pela CGU para aprimorar sua política de modo a evitar acú-

mulo de sanções em acordos coordenados foi a de regulamentar critérios objetivos para evitar o *bis in idem*, incluindo procedimentos para o creditamento de valores pagos em outras instâncias estrangeiras.

Essa regulamentação foi materializada na Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 01/2025 (Brasil, 2025), na qual consta previsão de medidas para se evitar o duplo pagamento de valores pelos mesmo ilícitos.

A norma traz entendimento de que a CGU e a AGU avaliarão, a pedido da pessoa jurídica, a compensação entre valores endereçados no acordo e aqueles pagos em outros processos administrativos ou judiciais, desde que comprovada a identidade de sujeitos, natureza jurídica e de fatos.

Mais especificamente sobre acordos coordenados com autoridades estrangeiras, a CGU passa a prever a possibilidade de creditar valores pagos pelas pessoas jurídicas em razão de sanções quitadas a Estado estrangeiro e relacionadas aos mesmos fatos sancionados no Brasil, desde que haja reciprocidade entre os Estados na prática desse creditamento.

Ainda, a norma passa a prever a possibilidade de se estabelecer prazo de até um ano, prorrogável pelo mesmo período, a contar desde a celebração do acordo de leniência, para que a pessoa jurídica procure a autoridade estrangeira visando solucionar a situação, bem como efetuar o pagamento das sanções aplicáveis. A solução proposta se mostra adequada, uma vez que as negociações de acordos podem não ocorrer em paralelo, permitindo, assim, a adoção de medidas para evitar o acúmulo de sanções. Entretanto, necessário fazer a mesma ressalva quando da análise dos casos já celebrados, que demonstraram que esse mecanismo pode ter menor eficácia quando comparado àqueles divulgados de forma simultânea.

Esse normativo parece enfrentar o problema apontado neste artigo de ausência de reciprocidade por parte dos acordos de leniência da CGU e AGU, quando em coordenação com autoridades estrangeiras. Esse procedimento parece ter o condão de aprimorar os casos negociados em paralelo, uma vez que passa a permitir que também seja possível conceder benefício às pessoas jurídicas em virtude de pagamentos realizados perante Estado estrangeiro, quando atendido os requisitos.

A normatização dessa possibilidade de creditamento aprimora os procedimentos para mitigar ou evitar o acúmulo de sanções, podendo resultar em incentivos aos instrumentos de colaboração de pessoas jurídicas com o Estado. Necessário, entretanto,

aguardar a aplicação aos casos concretos e os seus efeitos quanto ao aprimoramento do procedimento para atenuação do acúmulo de sanções.

6. Considerações finais

A partir desta breve análise, é possível identificar que, com a edição da Lei nº 12.846/2013, o Brasil passa a ser inserido no contexto internacional de combate à corrupção com caráter transnacional, de maneira mais ampla, com a previsão legal de responsabilizar objetivamente pessoas jurídicas envolvidas em ilícitos, dentre eles, o de suborno transnacional.

Essa novidade normativa, ao estabelecer o acordo de leniência como instrumento sancionador consensual, também alinhou o ordenamento jurídico nacional com as práticas internacionais, as quais já utilizavam ferramentas consensuais para responsabilizar pessoas jurídicas, proporcionando a mitigação de sanções em troca de colaboração.

A CGU e a AGU vêm consolidando a utilização desta ferramenta, inclusive em casos que envolvem a coordenação com outros países, especialmente os EUA.

O país norte-americano foi grande propulsor da implementação de convenções internacionais que exigiam a tipificação do delito de suborno transnacional, inclusive com sanção de pessoas jurídicas, e continua sendo reconhecido pelo seu papel global na investigação e sanção desse delito, especialmente por meio de acordos.

Nesse contexto, foi possível identificar que as instituições brasileiras, CGU e AGU, desde 2019, coordenam acordos com autoridades norte-americanas, alcançando, até o momento, um total de oito com algum nível de coordenação.

Analisando esses casos concretos divulgados, concluiu-se que existem mecanismos para se evitar um acúmulo de sanções, quando se consideram as penalidades aplicadas nos acordos firmados com Brasil e EUA. Entretanto, as medidas aplicadas atualmente seriam suficientes apenas para evitar, em média, a sobreposição de 70% das sanções, tendo sido observadas situações em que houve o afastamento integral de acúmulo de sanções.

O modelo identificado foi aquele em que as autoridades norte-americanas creditam valores em

seus acordos firmados com as pessoas jurídicas, em razão de montantes pagos por essas entidades em acordos firmados com CGU e AGU.

O estudo ainda permitiu identificar que essas medidas provenientes das instituições estadunidenses se consolidam em políticas e manuais que orientam a condução do trabalho de seus agentes (DOJ, 2018; DOJ & SEC, 2020 e DOJ, 2025).

Todavia, as soluções adotadas em casos coordenados já recebiam críticas relacionadas à ausência de publicidade, ainda previamente à edição dessas políticas (Davis, 2016, pp. 68-69), o que ainda pode se fazer presente, considerando os casos analisados.

No âmbito da CGU, não se identificavam normativos sobre como a cooperação de pessoas jurídicas em mais de uma jurisdição poderia ser considerada em seus acordos.

Entretanto, essa situação ganhou novos contornos com a com a edição da Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 01/2025 (Brasil, 2025), que firma entendimento no sentido de que as instituições avaliarão, a pedido da pessoa jurídica, a compensação entre valores endereçados no acordo de leniência e aqueles pagos em outros processos administrativos ou judiciais, desde que comprovada a identidade de sujeitos, natureza jurídica e de fatos.

Sobre acordos coordenados com autoridades estrangeiras, há previsão de se ajustar o creditamento de valores pagos pelas pessoas jurídicas em razão de sanções quitadas ao Estado estrangeiro. A referida medida normativa avança sobre o problema apontado neste artigo de ausência de reciprocidade por parte dos acordos da CGU e da AGU, possibilitando incremento no fomento aos instrumentos de colaboração.

A partir da sua efetiva aplicação no âmbito dos futuros casos concretos coordenados com autoridades estrangeiras poderemos identificar os efeitos práticos e o alcance dessa medida para evitar acúmulo de sanções.

De todo modo, necessário reconhecer o esforço da CGU para aprimoramento do instrumento do acordo de leniência, trazendo mais clareza acerca dos limites aplicados aos acordos coordenados e conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica ao incentivo à colaboração.

7. Referências

- Athayde, A. (2019). *Manual dos acordos de leniência no Brasil: teoria e prática- CADE, BC, CVM, CGU, AGU, TCU, MP*. Ed. Fórum.
- Blanco Cordero, I. (2020). “Responsabilidad penal de las empresas multinacionales por delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales y *ne bis in idem*”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 22-16, pp. 1-47. [<https://revistacriminologia.com/22/recpc22-16.pdf>].
- Boutros, A.S. & Funk, T. M. (2012) ““Carbon Copy” Prosecutions: A Growing Anticorruption Phenomenon in a Shrinking World”. *University of Chicago Legal Forum*, vol. 2012, article 12. [<http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol2012/iss1/12>].
- Brasil. (2013). Lei nº 12.846/2013, de 1º de agosto de 2013. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm].
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11330.htm].
- Brasil. (2025). Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1, de 19 de dezembro de 2025. [<https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-interministerial-cgu/agu-n-1-de-19-de-dezembro-de-2025-677644031>].
- Colombet, A.M. (2020). “Transnational Negotiated Justice: the Cornerstone of an Organized Extraterritoriality?” *Dans RED*, vol. 1, issue 1, pp. 117 - 123. Éditions Groupe d'études géopolitiques. [<https://www.cairn-int.info/revue-red-2020-1-page-117.htm>].
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2022). *Manual de Responsabilização de Entes Privados*. [[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual de Responsabilização de Entes Privados abril 2022 Corrigido.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabilização_de_Entes_Privados_abril_2022_Corrigido.pdf)].
- Davis, F.T. (2016). “International double jeopardy: U.S. prosecutions and the developing law in Europe”. *American University International Law Review*, vol. 31:1, pp. 57-101.
- Fridriczewski, V. & Rodríguez García, N. (2024). *Repressão à corrupção no Brasil: dificuldades e desafios na utilização de novas ferramentas*. Tirant lo Blanch.
- Holtmeier, J. (2015). “Cross-Border Corruption Enforcement: A Case for Measured Coordination Among Multiple Enforcement Authorities”. *Fordham Law Review*, vol. 84, pp. 493-523. [<https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol84/iss2/7>].
- Kahn, D. (2018). “Responding to the Upward Trend of Multijurisdictional Cases: Problems and Solutions”. *Journal of Federal Law and Practice*. Department of Justice. vol. 66, n. 5, pp.125-138.
- Kochi, S. (2002). “Diseñando convenciones para combatir la corrupción: la OCDE y la OEA a través de la teoría de las relaciones internacionales”. *América Latina Hoy*, vol. 31, pp. 95-113.
- Motta, F. & Anyfantis, S. N. (2021). “Comentários ao art. 28”. Em: DI PIETRO, M.S.Z. e MARRARA, T.: *Lei Anticorrupção comentada*. 3ª ed. [livro eletrônico]. Ed. Fórum, pp. 317-322.
- Nicholls, C. (2017) *Corruption and misuse of public office*. 3rd. ed. New York: Oxford.
- Oded, S. (2020a). “The DOJ’s Anti-Piling On Policy: time to reflect?”. Em: Søreide, T. & Makinwa, A. (eds.). Em: *Negotiated settlements in bribery cases : a principled approach*. Edward Elgar Publishing, pp.228-258.
- Oded, S. (2020b). “Multi-Jurisdictional Anti-Corruption Enforcement: Time for a Global Approach”. *Journal of Law and Policy*, vol. 28, issue 2. [<https://brooklynworks.brooklaw.edu/jlp/vol28/iss2/3/>].
- Organização das Nações Unidas [ONU]. (2003). Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. [[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/Convencao da Corruptcao PT.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/Convencao_da_Corruptcao_PT.pdf)]. Acesso em 25/11/2025.
- Organização dos Estados Americanos [OEA]. (1996). Convenção Interamericana Contra a Corrupção. [<https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>].
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (1997). Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. [<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>].
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (2019). “Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions: Settlements and Non-Trial Agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention”. [https://www.oecd.org/en/publications/resolving-foreign-bribery-cases-with-non-trial-resolutions_e647b9d1-en.html].
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (2020). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: United States, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention*. [<https://doi.org/10.1787/0cd34e9f-en>].
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (2022). *Working Group on Bribery in International Business Transactions: 2022 Annual Report*. Paris: OECD Publishing. [<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/working-group-on-bribery-2022-annualreport.pdf>].

- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE]. (2023). “Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”. [\[https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378\]](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378).
- Reniere, J. M. (2019) “Fairness in FCPA Enforcement: A Call for Self-Restraint and Transparency in Multijurisdictional Anti-Bribery Enforcement Actions”. Roger Williams *University Law Review*, vol. 24, iss. 1, article 8. [\[https://docs.rwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1673&context=rwu_LR\]](https://docs.rwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1673&context=rwu_LR).
- Ribeiro de Oliveira, M. (2020). Negociação e acordos de leniência com múltiplas autoridades: perspectivas brasileira e americana. *Revista de Arbitragem e Mediação*, vol. 65, pp. 291 – 319.
- Rose-Ackermann, S. & Palifka, B.J. (2020). *Corrupção e Governo: causas, consequências e reforma*; tradução Eduardo Lessa. FGV Editora [livro eletrônico].
- Simão, V.M. & Vianna, M.P. (2017). *O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas*. Trevisan Editora [livro eletrônico].
- Souza, R. M. de, & Rodríguez García, N. (2022). *Justicia negociada y personas jurídicas: la modernización de los sistemas penales en clave norteamericana*. Tirant lo Blanch.
- U.S. Department of Justice [DOJ]. (2018). *Policy on Coordination of Corporate Resolution Penalties*. [\[https://www.justice.gov/archives/opa/speech/file/1061186/dl?inline\]](https://www.justice.gov/archives/opa/speech/file/1061186/dl?inline).
- U.S. Department of Justice [DOJ]. (2025). *Guidance on Coordinating Corporate Resolution Penalties in Parallel Criminal, Civil, Regulatory, and Administrative Proceedings*. [\[https://www.justice.gov/criminal/media/1402751/dl?inline\]](https://www.justice.gov/criminal/media/1402751/dl?inline).
- U.S. Department of Justice & U.S. Securities and Exchange Commission [DOJ & SEC]. (2020). *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*. 2^a ed. [\[https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/file/1292051/dl?inline\]](https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/file/1292051/dl?inline).
- Van Alstine, M. P. (2012). “Treaty Double Jeopardy: The OECD Anti-Bribery Convention and the FCPA”. *Ohio State Law Journal*, 73, pp. 1321-1352.
- Vogl, F. (2016) *Waging war on corruption : inside the movement fighting the abuse of power*. 1st. pbk. ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.



Matheus Bredt de Menezes

mbmenezes277@yahoo.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2374-4341>

Universidade de Salamanca - Espanha

Doutorando em Estado de Direito e Governança Global, pela Universidade de Salamanca - Espanha. Mestre em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integridade, pela Universidade de Salamanca - Espanha. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU).