

A Lei da Transparência na Gestão Pública Municipal: um Estudo de Caso

The Transparency Law in the Municipal Public Management: A Case Study

Autor: Luciano Galvão Freire Junior

lucianogalvao@yahoo.com.br

UFRPE/UAEADTec/Especialização em Gestão Pública

Orientador: Jorge da Silva Correia Neto

jorgecorreianeto@gmail.com

UFRPE/UAEADTec/Especialização em Gestão Pública

RESUMO

A cobrança dos cidadãos por melhorias na gestão pública passou a ser mais efetiva com os novos mecanismos de fiscalização e participação, especialmente, a partir da chamada Lei da Transparência e de outras Leis e Decretos que a complementaram. Neste contexto, o governo federal também criou a Escala Brasil Transparente (EBT), para mensurar o grau de transparência dos municípios brasileiros. Assim, dadas as dificuldades dos pequenos municípios brasileiros, buscou-se investigar como a Lei da Transparência foi assimilada e gerida pela gestão pública do município de Serra Talhada/PE, que em 2018 obteve nota máxima na EBT. Realizou-se uma pesquisa exploratória-descritiva, comparando as dimensões da EBT nos *sites* de quatro grandes municípios do sertão de Pernambuco (Serra Talhada, Salgueiro, Caruaru e Petrolina), visando descobrir como a disponibilização de informações, pelos gestores públicos municipais, poderá abrir um canal de comunicação essencial às necessidades da sociedade. Percebe-se que um gestor público municipal estará cumprindo melhor seu papel, quando publicizar todas as informações necessárias para o cidadão. Na medida em que cumpre um dos cinco princípios da administração pública brasileira, a publicidade, o gestor municipal disponibiliza um importante canal de comunicação, o que poderá, por sua vez, melhorar a interatividade com a população.

Palavras-chave: Lei da Transparência; Gestão Pública Municipal; EBT.

ABSTRACT

The collection of citizens for improvements in public management has become more effective with the new mechanisms of supervision and participation, especially from the so-called Transparency Law and other Laws and Decrees that complemented it. In this context, the federal government also created the Transparent Brazil Scale (EBT), to measure the degree of transparency of Brazilian municipalities. Thus, given the difficulties of small Brazilian municipalities, we sought to investigate how the Transparency Law was assimilated and

managed by the public management of the municipality of Serra Talhada/PE, which in 2018 obtained a maximum score in the EBT. An exploratory-descriptive research was carried out, comparing the dimensions of EBT in the websites of four large municipalities of the Pernambuco hinterland (Serra Talhada, Salgueiro, Caruaru and Petrolina), in order to discover how the availability of information by municipal public managers can open a communication channel essential to the needs of society. It is perceived that a municipal public manager will be better fulfilling his role when he publishes all the necessary information for the citizen. To the extent that it complies with one of the five principles of Brazilian public administration, publicize, the municipal manager provides an important communication channel, which can, in turn, improve interactivity with the population.

Keywords: Transparency Law; Municipal Public Management; EBT.

1 INTRODUÇÃO

A cobrança dos cidadãos por melhorias da gestão pública passou a ter maior efetividade com as novas ferramentas de fiscalização e participação, a exemplo da chamada Lei da Transparência e das Leis e Decretos que a complementaram. E é nos municípios que se pode notar um maior empenho da população por essas cobranças, pois antes mesmo de serem cidadãos de um estado ou país, é no município que todas as pessoas habitam, convivem e vivenciam, cotidianamente, com os problemas que mais lhes impactam. Dessa forma, a gestão municipal passa a ser mais fiscalizada por intermédio das informações que possui e que, obrigatoriamente, devem disponibilizá-las aos cidadãos.

Como já argumentava Gomes (2003), está acontecendo uma constante instrumentalização dos canais de participação da sociedade, dentro das políticas públicas; a participação da população local nas esferas institucionais, criadas pelo Estado, torna-se fundamental tanto para o atendimento aos requisitos legais de participação como também para que o cidadão possa cumprir seu verdadeiro papel ativo, em buscas de suas demandas.

Segundo Cezar *et al.* (2014), a discussão ou debate é um instrumento coletivo em busca de opiniões públicas. A argumentação, por sua vez, aparece como um símbolo dessas discussões e que molda os rumos da convivência da sociedade. Nesse sentido, a população só terá a efetiva capacidade de “dialogar” com o Estado, nas três esferas, se efetivamente puder ter acesso às informações pertinentes. A falta de publicização de informações fidedignas inviabiliza o debate e, por conseguinte, a busca pela realização de suas demandas enquanto cidadão.

Por isso, no cenário político-econômico-social em que o Brasil se encontra, com várias denúncias por parte da Controladoria Geral da União (CGU), inclusive com a não aprovação da prestação de contas de inúmeros gestores públicos, a disponibilização de informações por parte dos gestores públicos torna-se essencial à fiscalização e cobrança por parte da população. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), foi divulgada uma relação, em 15/08/2018, com a relação de 1.598 (hum mil quinhentos e noventa e oito) prefeitos que tiveram suas contas apreciadas e rejeitadas, referente aos os oito anos anteriores ao pleito de 07/10/2018. (TCE-PE, 2018)

Em 2018, o município de Serra Talhada, no sertão de Pernambuco, foi analisado pela Escala Brasil Transparente (EBT), metodologia adotada pela CGU a medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, em sua 3ª avaliação, obteve o conceito máximo. Além dele, somente os municípios do Recife e São Vicente Ferrer obtiveram a mesma avaliação. Os municípios pernambucanos mais próximos, no *ranking* estadual e nacional, ocupam o 98º lugar, como apresenta a Tabela 1.

Tabela 1 - Escala Brasil Transparente - Panorama dos Governos Municipais – PE - 3.ª avaliação

Posição no Brasil	Município	Nota	Varição
1	Recife	<u>10,00</u>	=
	São Vicente Ferrer	<u>10,00</u>	=
	Serra Talhada	<u>10,00</u>	=
98	Brejão	<u>9,58</u>	-
	Caetés	<u>9,58</u>	▲ +3,33
	Lagoa do Ouro	<u>9,58</u>	▲ +8,19
	Tuparetama	<u>9,58</u>	-
198	Triunfo	<u>9,02</u>	▲ +9,02
212	Santa Terezinha	<u>8,75</u>	▲ +7,36
234	Olinda	<u>8,61</u>	= 0,00

¹ Varição em relação à segunda avaliação da Escala Brasil Transparente

Fonte: Adaptado de CGU (2019).

Sendo domicílio do pesquisador e, ao mesmo tempo, estando bastante motivado quanto ao empenho da gestão pública municipal frente às demandas dos cidadãos do município de Serra Talhada, surgiu a seguinte questão de pesquisa: como está sendo tratada a disponibilização de informações à sociedade pelos gestores públicos dos municípios analisados nessa pesquisa?

A escolha de mais três municípios (Caruaru, Petrolina e Salgueiro) como objeto de estudo dessa pesquisa, deu-se em função de suas respectivas distribuições geográficas, levando

em consideração não só a mesorregião mas, também, sua importância/relevância no contexto econômico do Estado de Pernambuco, conforme será abordado mais adiante.

Mais especificamente, buscou-se i) analisar como se dá a elaboração da EBT e sua respectiva metodologia; ii) analisar os procedimentos adotados pelos municípios para disponibilizar informações aos munícipes; iii) comparar os *sites* e plataformas de comunicação oficiais que estão sendo adotadas pelos gestores municipais dos municípios de Caruaru, Petrolina, Salgueiro e de Serra Talhada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O marco inicial do processo do Governo Aberto

Em 2009, os Estados Unidos da América (EUA) publicou um documento intitulado Transparency and Open Government Act (Declaração de Transparência e Governo Aberto), onde Obama fazia a seguinte afirmação:

Minha administração está empenhada em criar um nível sem precedentes de abertura no governo. Vamos trabalhar juntos para garantir a confiança do público e estabelecer um sistema de colaboração, transparência e participação do público. Abertura irá fortalecer nossa democracia e promover a eficiência e eficácia no governo." (BARACK, 2009, tradução nossa).

Esta Declaração, então, passou a ser considerada o ponto inicial da abertura do acesso aos dados governamentais, no mundo, e mais uma importante forma de transparência pública. A partir dessa proposta, em 2011 foi criada a Open Government Partnership (OGP), endossada por Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos da América. Atualmente, já são 78 países e 20 entidades subnacionais filiados (OGP, 2020, online). A Parceria para um Governo Aberto (tradução para o português) propunha que os países que defendessem essa ideia se comprometessem a: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação da população (participação cívica); implementar os mais altos padrões de integridade profissional em todas as esferas da administração pública e; aumentar o acesso a novas tecnologias que possibilitem a abertura das informações com responsabilidade (OGP, 2011).

A Figura 1 mostra os passos para que um país possa atingir as metas propostas pela OGP.

Figura 1 – Esquema de atividades para existência do Governo Aberto



Fonte: Fundação José Ortega Y Gasset (2018, online).

Tendo endossado a Declaração de Governo Aberto, o Brasil tem procurado adotar os princípios da transparência, da participação cidadã, da *accountability* (prestação de contas) e da tecnologia e inovação (BRASIL. Controladoria Geral da União, 2019). Assim, em 2011 instituiu-se o Plano Nacional de Dados Abertos e o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), através de Decreto, onde se pode destacar o art. 2º

O Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto contemplará iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas voltados para: I - o aumento da transparência; II - o aprimoramento da governança pública; III - o acesso às informações públicas; IV - a prevenção e o combate à corrupção; V - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa; e VI - o fortalecimento da integridade pública (BRASIL, 2019b, online).

Porém, o Brasil já havia dado um passo importante para o Governo Aberto, já no ano de 2009, no segundo mandato do Governo Lula, através da Lei Complementar nº 131/2009. Essa lei ficou conhecida como a Lei da Transparência, que alterava o art. 48 da, também, Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como a Lei da Responsabilidade Fiscal.

Destaca-se o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 131, que dispõe:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

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

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (BRASIL, 2009).

Esta Lei abrange os três entes da federação (município, estado e governo federal), mas não obstante os impactos gerados nos estados e no próprio governo federal, foi nos municípios que ela passou a ter uma cobrança maior.

Entende-se esfera pública como “aquilo que toda coletividade, e não apenas uma parte dela, pactuar, explícita ou implicitamente, ser de interesse comum” (COELHO, 2014, p. 13). É subdividida em Administração Direta e Administração Indireta, sendo a primeira composta pelos serviços associados à estrutura administrativa da Presidência da República e de seus respectivos ministérios, bem como aos governos e secretarias dos demais entes federativos; já a segunda é composta por “organizações dotadas de personalidade jurídica e patrimônio próprio, que gozam de autonomia administrativa e financeira e se encontram vinculadas aos ministérios ou secretarias” (COELHO, 2014, p. 17).

Para dar mais transparência às ações dessas organizações foi instituída a Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Destaca-se o art. 7º, que dispõe os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; a informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; a informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; a informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; a informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; informação relativa: à

implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e; ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (BRASIL, 2011).

Em 2012 foi publicado o Decreto nº 7.724, que regulamenta a Lei nº 12.527 (BRASIL. Casa Civil. Lei nº 12.527, 2019) e, passa a conceituar e classificar os tipos de informações, conforme o art.3º, em: Informação; Dados Processados; Documento; Informação Sigilosa; Informação Pessoal; Tratamento da Informação; Disponibilidade; Autenticidade; Integridade; Primariedade; Informação Atualizada e; Documento Preparatório. Sendo assim, este Decreto possibilitou criar um parâmetro de avaliação para posterior classificação dos entes federativos, com relação à disponibilização das informações à sociedade (BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.724, 2019).

Cabe aqui lembrar que os municípios chegaram à condição de ente federativo, juntamente com o Distrito Federal, a partir da Constituição Federal de 1988. A partir de então, todas as leis que foram criadas no intuito de regular a gestão governamental incluíam os municípios. Como exemplo cita-se a Lei das Licitações, Lei nº 8.666/1993, que regia “os princípios e normas gerais sobre licitações e contratos administrativos referentes a obras e serviços – inclusive de publicidade –, compras, alienações, concessões, permissões e locações no âmbito de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios...” (COELHO, 2014, p. 63).

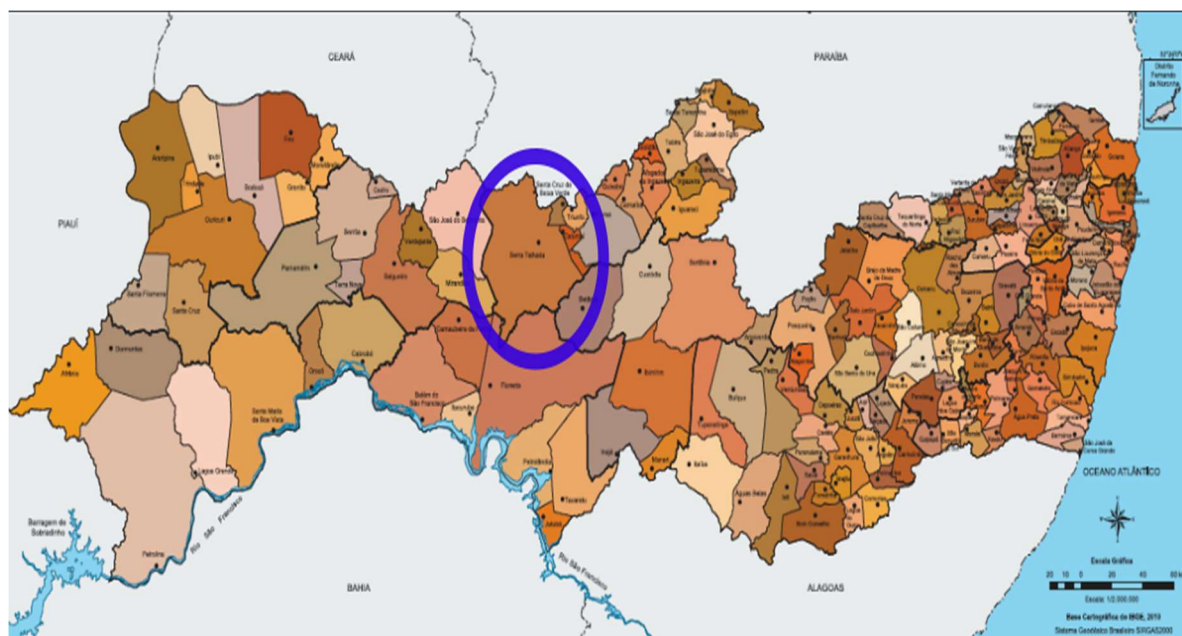
2.2 Delimitação do objeto da pesquisa

Conforme justificativa anterior, o principal município escolhido para o estudo foi Serra Talhada (Figura 2), que está localizado no sertão do Pajeú, com uma área de 2.979,974 Km², representando 3% da área total do Estado de Pernambuco, distante da capital 414 km pela BR 232, clima semiárido, temperatura mínima variando entre 20° a 26°, e máxima entre 36° a 37°. Em 2010 apresentava o IDH= 0,661; PIB 709 (em milhões) e PIB *per capita* em R\$ 8.946. Sua economia se distribui entre agropecuária, comércio, indústria, saúde e educação, gerando empregos públicos e privados na área urbana, o que atrai migrações para a cidade (ATLAS BRASIL, 2013).

O supracitado município foi classificado como um dos municípios em todo o território nacional com nota 10 (dez), segundo a EBT, que é uma metodologia para medir a transparência

pública em estados e municípios brasileiros, e que avalia o grau de cumprimento de dispositivos da LAI.

Figura 2: Municípios de Pernambuco com destaque do Município de Serra Talhada



Fonte: IBGE, Base Cartográfica (2010).

Para melhor compreensão do contexto, deve-se enfatizar que o Estado de Pernambuco pode ser dividido em cinco mesorregiões, como mostra a Figura 3: região metropolitana de Recife; região da Zona da Mata; região do Agreste; região do Sertão e; região do São Francisco. Conforme foi mencionado anteriormente, somente os municípios de Recife (capital), São Vicente Ferrer (Zona da Mata) e Serra Talhada obtiveram a mesma nota 10 na EBT. Com o intuito de se obter uma melhor compreensão dessa realidade, optou-se por realizar uma comparação com relação a essa colocação, verificando-se, assim, a classificação no *ranking* EBT dos municípios de Caruaru, Salgueiro e Petrolina.

Sendo assim, esta pesquisa buscou, como forma de comparação, analisar as notas obtidas de mais três municípios de Pernambuco. O critério levou em conta a representatividade do município na sua respectiva mesorregião: Caruaru (Agreste); Petrolina (São Francisco) e: Salgueiro (Sertão)¹.

¹ O município de Salgueiro foi escolhido por ser de porte similar em número de habitantes (56.629) ao de Serra Talhada (79.232), segundo o IBGE de 2010. Ao mesmo tempo, serve de comparação com um outro município da mesma região.

Figura 3 – Mesorregiões de Pernambuco com destaque para os municípios de Petrolina, Caruaru e Salgueiro.



Fonte: Elaborado a partir de base cartográfica da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de PE (PERNAMBUCO, 2020).

O município de Caruaru tem um Produto Interno Bruto - PIB: de R\$ 6.239.417, sendo a 5ª maior economia do estado e a 1ª posição fora da Região Metropolitana do Recife (BDE, 2020). Já o município de Petrolina é o 6º maior PIB de Pernambuco e tem o 6º maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o 10º maior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do estado. Salgueiro, por sua vez, faz parte da mesma mesorregião do município de Serra Talhada, tendo sido escolhida por ser um dos municípios que mais se destacam na mesorregião do sertão.

2.3 A Escala Brasil Transparente

Por ser uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, a EBT está focada na avaliação da transparência passiva e na análise da regulamentação da LAI (BRASIL. Controladoria Geral da União. Metodologia da EBT, 2019). O *checklist* da EBT contém 12 (doze) quesitos que se propõem a mensurar tanto os aspectos referentes à regulamentação do acesso às informações como a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cliente – SIC. Com relação à LAI são analisados seis quesitos: Exposição da legislação no *site* do avaliado; Existência da regulamentação; Regulamentação do SIC; Regulamentação da classificação de sigilo; Regulamentação da responsabilização do servidor e; Regulamentação de instâncias recursais.

Também são avaliados seis quesitos no tocante à Transparência Passiva²: Divulgação do SIC físico (atendimento presencial); Existência de um e-SIC (atendimento pela Internet);

² A transparência Ativa é realizada quando o ente federativo disponibiliza informações por iniciativa própria. Já a transparência passiva acontece quando as informações são disponibilizadas a partir da iniciativa (requerimento) do cidadão.

Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; Respostas aos pedidos no prazo legal e; Respostas em conformidade com o que foi solicitado (BRASIL, 2019c).

Sendo assim, obtém-se uma métrica que vai de 0 a 10, onde 25% desta se refere à regulamentação da LAI e os outros 75% estão relacionados à efetiva existência e avaliação do SIC de cada ente federativo.

São designados avaliadores que se basearão em quatro solicitações de acesso às seguintes informações: três relacionadas às principais áreas sociais (saúde, educação e assistência social) e outra solicitando informações sobre a regulamentação do acesso à informação por parte do ente federativo. Cada avaliador segue a lógica de preenchimento binário, atribuindo a resposta SIM ou NÃO para cada pergunta do *checklist* e, caso não exista um *site* ou se o mesmo estiver fora do ar (no momento da avaliação) são colocadas as respostas: Não Localizado e/ou *Site* Fora do Ar (BRASIL. Controladoria Geral da União. Metodologia da EBT, 2019).

O mecanismo de aferição tem por pontuação máxima 3600 pontos, onde a resposta SIM gera a pontuação máxima por quesito avaliado e a resposta NÃO recebe a nota zero. A nota final é obtida convertendo-se da base 3600 para a base 10 com uma casa decimal gerando a seguinte fórmula:

$$\text{Nota} = (\text{Pontuação atingida} / 3600) * 10^3$$

Na versão 3.0 (a partir de 2016) não existe um critério de desempate para municípios avaliados com a mesma nota. A EBT versão 1.0, foi realizada entre janeiro e abril de 2015, onde só foram avaliados os municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, entre março a maio de 2015 foram avaliadas as capitais dos estados. A EBT versão 2.0 ocorreu entre julho e agosto de 2015. Sendo que a sua 3ª edição ocorreu entre os meses de junho a agosto de 2016 (CGU, 2020)

Segundo o Guia de Aplicação da EBT, cada avaliador realizará a aplicação tomando por base as seguintes perguntas com relação à localização do *site*:

- O *site* do ente público foi encontrado?
- O *site* foi localizado e pôde ser acessado?
- O *site* foi localizado e está fora do ar ou está em manutenção?
- O *site* não foi localizado?

³ www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/arquivos/checklis_ebt_3-0.xls
Acesso em: 30 set. 2019.

Com relação à Regulamentação da LAI, são respondidas as seguintes questões:

- O ente público regulamentou a LAI?
- O normativo foi localizado na página eletrônica do ente público?
- O normativo prevê a criação do SIC físico?
- O normativo prevê autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?
- O normativo prevê a responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas?
- O normativo prevê a existência de pelo menos uma instância recursal?

Quanto à existência do SIC físico:

- Foi localizada no *site* informação precisa do funcionamento de um SIC físico?
- Quais informações a respeito do SIC físico estão disponíveis no *site*, no e-SIC ou no portal de transparência?

Quanto à existência do SIC eletrônico:

- Há alternativa de envio de pedidos de forma eletrônica?
- Para enviar os pedidos de forma eletrônica, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?

E, por último, com relação aos pedidos enviados:

- É possível acompanhar o andamento da pergunta usando a Internet?

2.4 A EBT 360°

Porém, a CGU passou a adotar uma nova metodologia denominada EBT – 360°, onde acrescentou critérios de transparência ativa: informações sobre receitas e despesas, contratos, licitações, obras públicas, servidores públicos, entre outros (CGU, 2019). Adotando, assim, tanto elementos da transparência passiva, quanto da transparência ativa, tendo ambos pesos iguais na nota de avaliação (50%-50%). A sua primeira avaliação ocorreu entre julho e novembro de 2018, onde foram utilizados os critérios representados na figura 4.

Figura 4 – Escala Brasil Transparente – 360°



Fonte: <https://bit.ly/3cpCzdy>

Porém, até o término dessa pesquisa só houve a divulgação do *ranking* de 15 Estados e do Distrito Federal (Figura 5) e de 12 (doze) capitais (Figura 6).

Figura 5 – EBT 360° - Ranking Estados e Distrito Federal

Ente Federativo	Nota Inicial	Nota Final	Posição Inicial - Ranking Estados	Posição Final - Ranking Estados
Acre	6,37	6,67	25	25
Alagoas	8,34	9,26	12	7
Bahia	6,03	7,23	26	22
Ceará	8,47	9,47	10	3
Distrito Federal	9,15	9,62	3	2
Espírito Santo	7,93	9,25	14	8
Goias	9,08	9,25	5	8
Mato Grosso	8,43	8,87	11	10
Mato Grosso do Sul	8,94	9,64	6	1
Minas Gerais	7,12	7,36	22	20
Paraíba	7,42	7,52	19	18
Piauí	8,30	8,70	13	14
Rio Grande do Sul	9,29	9,32	2	6
Rondônia	8,65	8,80	8	11
Santa Catarina	9,09	9,40	4	4
São Paulo	7,93	8,78	14	13

Fonte: CGU (2019).

Figura 6 – Ranking das 12 capitais analisadas pela EBT – 360°

Ente Federativo	Nota Inicial	Nota Final	Posição Inicial - Ranking Estados	Posição Final - Ranking Estados
Belo Horizonte (MG)	8,94	9,16	9	8
Boa Vista (RR)	6,96	7,03	20	21
Fortaleza (CE)	8,16	8,46	14	14
João Pessoa (PB)	7,99	8,72	16	11
Maceió (AL)	9,42	9,52	6	7
Natal (RN)	5,60	6,19	27	26
Palmas (TO)	6,67	6,96	25	22
Porto Alegre (RS)	8,34	8,44	13	16
Recife (PE)	9,76	9,90	2	1
Salvador (BA)	8,04	8,74	15	10
São Luís (MA)	7,42	7,72	18	18
São Paulo (SP)	6,69	7,94	24	17

Fonte: CGU (2019).

Contudo, a EBT 360° só divulgou o resultado da avaliação de 40 (quarenta) municípios. Entre estes aparecem apenas dois municípios do Estado de PE: Caruaru e Petrolina. O município de Caruaru obteve a nota final de 7,85 e, ocupando o 195° lugar no ranking. Já o município de Petrolina obtendo a nota final de 7,18 e ocupando o 276° lugar.

Por não divulgar as notas dos demais municípios, o pesquisador não pode levar em conta esses dados para realizar a comparação com os outros dois municípios envolvidos nessa pesquisa. Ficando este estudo limitado ao resultado da 3ª versão da EBT.

3. METODOLOGIA

A metodologia para a pesquisa indica o caminho a ser percorrido no estudo proposto, apontando as vias prováveis para atingir o objetivo do trabalho. No estudo realizou-se uma pesquisa documental, através de utilização de dados secundários e/ou terciários.

Esta pesquisa classifica-se como exploratória e descritiva. Por um lado, a pesquisa exploratória procura obter uma maior proximidade com o universo do objeto de estudo na formulação de hipóteses, enquanto na pesquisa descritiva o pesquisador deverá fazer o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico, sem a manipulação ou interferência dele (LAKATOS; MARCONI, 2002).

Por fim, pode-se classificar esta pesquisa como um estudo de caso, pois de acordo com Gil (2002), um estudo de caso caracteriza-se pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. “Em outras palavras, o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange

tudo- com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados” (YIN, 2014, p. 23).

A coleta de dados foi realizada através do acesso ao *site* da EBT para analisar a forma e o cálculo proposto para a classificação dos municípios, bem como o acesso aos *sites* oficiais dos municípios supracitados. A análise dos dados foi realizada levando-se em conta a comparação dos *sites* oficiais envolvidos no estudo, bem como a identificação dos pontos fortes e fracos detectados nos mesmos, levando-se em conta a metodologia utilizada pela EBT, no tocante a sua versão 3.0.

4 RESULTADOS

Conforme podemos analisar no decorrer dessa pesquisa, a partir de 2009, com a publicação da Declaração de Transparência e Governo Aberto, muitos países começaram um processo de abertura do acesso aos dados governamentais. No Brasil, esse movimento passou efetivamente a ser posto em prática com a Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI. Com a Escala Brasil Transparente, a partir de 2015, a CGU passou a implantar uma metodologia que visava analisar e, depois, classificar os estados e municípios com relação à transparência pública, e é com base na EBT que a presente investigação foi construída.

4.1 Elaboração da EBT e sua respectiva metodologia

Com relação à elaboração da EBT e sua respectiva metodologia, pode-se observar que esta forma de medição leva em conta apenas a avaliação da informação passiva. Ou seja, aquela em que o Gestor só disponibiliza informações quando é solicitado. Sua metodologia envolve seis quesitos: Exposição da legislação no *site* do avaliado; Existência da regulamentação; Regulamentação do SIC; Regulamentação da classificação de sigilo; Regulamentação da responsabilização do servidor e; Regulamentação de instâncias recursais. Mas não analisa outros importantes aspectos, como a veracidade das informações que são disponibilizadas no *site*. A análise que o avaliador, devidamente indicado para este fim, faz se restringe à verificação de 15 questões, que são respondidas com Sim/Não, com as informações que estão disponíveis nos *sites* oficiais dos entes governamentais.

Essa metodologia, apesar de propor uma forma de análise à transparência passiva de estados e municípios, carecia ainda de atualização, pois não incentiva a transparência ativa. Ou seja, não analisa e nem incentiva entes federativos a disponibilizarem informações por iniciativa

própria. Utilizando-se desta metodologia, os estados e municípios foram avaliados em três períodos. A EBT versão 1.0, entre janeiro e abril de 2015, onde só foram avaliados os municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, entre março a maio de 2015 foram avaliadas as capitais dos Estados. A EBT versão 2.0 ocorreu entre julho e agosto de 2015. Por fim, a sua 3ª edição ocorreu entre os meses de junho a agosto de 2016.

4. 2 Procedimentos adotados para disponibilizar informações aos municípios

Apesar da implantação da LAI em 2011, muitos gestores municipais não estão se empenhando para a adoção dos princípios da transparência, da participação cidadã, da *accountability* (prestação de contas) e da tecnologia e inovação. A 3ª versão da EBT, apesar de suas limitações, demonstrou a dificuldade encontrada na adequação dos municípios às imposições da lei, como foi constatado nesse estudo.

Ao analisar os procedimentos adotados pelos municípios para disponibilizar informações aos municípios, segundo objetivo específico, pode-se verificar que os gestores as fornecem de forma passiva. Ou seja, só o fazem por imposição da lei, e essa disponibilização de informações estão colocadas em *sites* oficiais que, muitas vezes, são mal estruturados.

4. 3 Comparação entre os sites

O terceiro objetivo específico, comparar os *sites* e plataformas de comunicação oficiais que estão sendo adotadas pelos gestores municipais dos municípios de Caruaru, Petrolina, Salgueiro e de Serra Talhada, foi realizado através de análise e comparação dos mesmos baseando-se nos critérios da EBT.

Tomando por base que a EBT⁴ classificou apenas três municípios de Pernambuco com a nota máxima, no caso o Recife (capital), São Vicente Ferrer (Zona da Mata) e Serra Talhada (Sertão). Optou-se por analisar a metodologia adotada pela EBT, bem como comparar as notas obtidas pelos municípios de Caruaru, Petrolina e Salgueiro com a de Serra Talhada.

O município de Caruaru destaca-se por ser um grande centro comercial do agreste, apesar de ter obtido a nota de 4,44 no *ranking* da EBT, ficando com a 762ª colocação. O *site* oficial (www.caruaru.pe.gov.br), em comparação ao *site* oficial ao município de Serra Talhada,

⁴ Até o final da pesquisa (março de 2019) o *site* da EBT não havia disponibilizado o *ranking* de 2019.

na época inicial da pesquisa (setembro de 2019), não apresentava um *link* direto para e-SIC, o que, por sua vez, o fez perder pontos. O *site* oficial disponibiliza, ao cidadão, acesso à LAI através de *link*. O *site* oficial era bastante confuso e, para se ter uma ideia, somente ao acessar o *link* (<http://transparencia.caruaru.pe.gov.br/lai/>) é que se descobria a existência de outro sub *link* (<http://transparencia.caruaru.pe.gov.br/e-sic/>) que daria possibilidade do cidadão entrar em contato para solicitar um pedido de informação no e-SIC.

O município de Petrolina, por sua vez, destaca-se como centro comercial e produtor de frutas na mesorregião do São Francisco. Mas ficou classificado em 689ª posição, obtendo nota de 5,0. Em seu *site* oficial ([ww.petrolina.pe.gov.br](http://www.petrolina.pe.gov.br)) também não foi encontrado um *link* para o e-SIC. Porém, este indica claramente um *link* para que o cidadão possa acessar informações sobre a regulamentação da LAI neste município, Decreto nº 037/2016 (PETROLINA, 2020).

O município de Salgueiro, na mesma mesorregião de Serra Talhada, obteve a nota de 3,88, ficando apenas com a 828ª posição no *ranking*. Em seu *site* oficial (www.salgueiro.pe.gov.br), inexistia um *link* para o e-SIC. O *site* mostra-se bastante confuso, pois para que o munícipe busque informações sobre a LAI, teria que entrar em um sub *link* (http://www.salgueiro.pe.gov.br/cid_legislacao.htm) e, mesmo assim não encontraria a legislação específica referente à regulamentação da LAI.

Ao acessar os *sites* oficiais desses quatro municípios, Quadro 1, constatou-se que o município de Serra Talhada conseguiu obter nota máxima pois atendeu a todos os critérios exigidos pela EBT. Os demais municípios deixaram de cumprir alguns quesitos importantes na avaliação da EBT. Deve-se ressaltar que, no final desta pesquisa (março de 2020) os *sites* oficiais desses três municípios ainda apresentavam os mesmos problemas apontados em setembro de 2019.

Quadro 1 - Comparativo dos *sites* dos municípios pesquisados

Município	<i>Link</i> direto para e-SIC	Acesso à LAI	Observações
Caruaru	NÃO	SIM	Site apresenta dificuldade para se encontrar a LAI
Petrolina	NÃO	SIM	
Salgueiro	NÃO	NÃO	Site bastante confuso
Serra Talhada	SIM	SIM	

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2020)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder à questão de pesquisa (como está sendo tratada a disponibilização de informações à sociedade pelos gestores públicos municipais?) é preciso lembrar que, segundo Coelho (2014), existem cinco princípios que regem a administração pública brasileira: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade e; eficiência. Assim, na medida em que

um gestor público municipal consegue dar publicidade a todos os atos governamentais, ele estará dando um grande passo para uma correta gestão. Seus munícipes, por sua vez, poderão melhor fiscalizar as ações governamentais da prefeitura, solicitando esclarecimentos e cobrando melhorias para a sociedade como um todo.

Para Jannuzzi (2014, p. 20) é muito importante dar ênfase nos indicadores sociais⁵, pois os mesmos “apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas...”. A EBT, ao analisar os entes federativos, também dá ênfase ao acesso do cidadão às principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social. E, na medida em que um município disponibiliza informações pertinentes aos indicadores sociais em seu *site* oficial, busca melhorar a relação estado e contribuinte, melhorando essa interatividade.

Pode-se observar também que, baseado na análise dos *sites* oficiais, os gestores municipais não estão se esmerando no repasse das informações aos seus munícipes, mesmo com a criação da Lei de Acesso à Informação e, ainda, da EBT.V

A EBT 360° desponta com uma nova metodologia de análise de dados, que não só analisa a transparência passiva, mas também a transparência ativa. Será preciso, futuramente, estudar a evolução dos municípios aqui analisados, frente a essa nova forma de análise.

Este estudo não tem um caráter conclusivo, nem tão pouco aborda todas as questões relevante relacionadas a este assunto. Outra pesquisa futura poderá ser realizada baseando-se na análise da percepção do cidadão sobre as informações disponibilizadas pelos gestores municipais.

REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. **Atlas Brasil**. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/serra-talhada_pe> Acesso em: 28 jan. 2019.

BARACK, O. **Obamawhitehouse**. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2WJYq92>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BDE. **Base de dados do Estado de Pernambuco**. Acesso em: 15 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.bde.pe.gov.br/ArquivosPerfilMunicipal/Caruaru.pdf>> 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto de 15/09/2011**. Acesso em: 27 jan. 2019. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/decreto-sn.pdf>> 2011.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br>>. Acesso em: 27 jan. 2019. np.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Metodologia da EBT. Disponível em: <<https://bit.ly/2LiKuNE>> Acesso em: 10 fev. 2019.

⁵ Medidas que permitem a operacionalização de uma demanda de interesse programático na área social.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 7.724**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 12.527**. Acesso em: 27 jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpBdQ0>> Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm> Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **EBT – Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <<https://bit.ly/3fHMvAW>> Acesso em: 27 jan. 2019.

CEZAR, L. C.; BARBOSA, T. R. C. G.; REIS, M. C. T.; FONSECA JÚNIOR, F. A. publicização para além da esfera pública: análise dos canais institucionais de participação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Anais...** Anais do XXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro 13 a 17 de setembro de 2014.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2014.

CGU. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente – Amostragem**. Disponível em: <www.cgu.gov.br/assuntos/transparência-publica/escala-brasil-transparente/amostragem> Acesso em: 30 mar. 2020.

CGU. Controladoria Geral da União. **Como é aplicada a EBT – Avaliação 360º? 2019?**. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpCzdy>> Acesso em: 15 maio 2020.

CGU. Controladoria Geral da União. **CGU informa notas revisadas da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º**. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3dJmq2K>> Acesso em: 15 maio 2020.

_____. Controladoria Geral da União. **Panorama dos Governos Municipais. Escala Brasil Transparente - 3.ª avaliação**. 2019. Acesso em: 29 jan. 2019. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23>

FUNDACION JOSÉ ORTEGA Y GASSET. **Goberna**. Disponível em: <<https://goberna.org/que-es-el-gobierno-abierto/>> Acesso em: 24 mar. 2020. 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapas**. Disponível em: <<https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage>>. Acesso em: 27 jan. 2019. 2019.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores socioeconômicos na Gestão Pública**. 3. ed. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES UAB, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OGP. Open Government Partnership. **Open Government Declaration**. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2WoVLmb>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. Open Government Partnership. **Open Government Members**. 2020. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/members/>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

PERNAMBUCO. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas. **Sistema Gestor Metropolitano**: mapas do estado de Pernambuco. Disponível em: <<https://bit.ly/3cpxaDk>> Acesso em: 24 jan. 2020. 2019.

PETROLINA. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível em: <<http://transparencia.petrolina.pe.gov.br/lai/>> Acesso em: 14 abr. 2020. 2020.

TCE-PE. **Lista de pareceres prévios**. Disponível em: <<https://bit.ly/3brbx42>> Acesso em: 30 mar. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.