



TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO EM NÍVEL LOCAL: UMA ANÁLISE DAS CAPACIDADES DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

**TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION AT LOCAL LEVEL:
AN ANALYSIS OF THE CAPACITIES OF THE MUNICIPALITIES OF RIO
GRANDE DO SUL**

TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO EM NÍVEL LOCAL: UMA ANÁLISE DAS CAPACIDADES DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION AT LOCAL LEVEL: AN ANALYSIS OF THE CAPACITIES OF THE MUNICIPALITIES OF RIO GRANDE DO SUL

Reneo Pedro Prediger² | Sérgio Luís Allebrandt³

Recebimento: 29/05/2022
Aceite: 14/06/2024

¹ Este artigo é parte da tese de doutorado DADOS ABERTOS COMO INDUTORES DA TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO A PARTIR DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS apresentada pelo primeiro autor, sob orientação do segundo, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijui) no ano de 2020.

² Doutor em Desenvolvimento Regional (UNIJUI).
Docente da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) - Cerro Largo – RS – Brasil.
E-mail: reneo@uffs.edu.br

³ Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC).
Docente da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijui) - Ijuí – RS – Brasil.
E-mail: allebr@unijui.edu.br

RESUMO

Este artigo trata da transparência pública em nível local. O objetivo é identificar e analisar os fatores administrativos, burocráticos e tecnológicos que influenciam nas ações municipais referentes à transparência. Os municípios do Estado do Rio Grande do Sul constituíram o locus deste estudo. O trabalho contextualiza a transparência pública como atributo fundamental dos regimes democráticos, além de abordá-la como política pública, tanto em nível mundial quanto nacional, com destaque à legislação brasileira que a regulamenta. Para a análise, utilizou-se a observação documental, com o intuito de verificar o tratamento dispensado pelos 497 municípios à transparência pública, por meio de seus portais da transparência. Além disso, aplicou-se questionário *on-line* às administrações municipais gaúchas. As dificuldades dos municípios estão localizadas nas limitações de suas estruturas governamentais e na ausência de qualquer organização da área responsável pelo tratamento da informação. Dentre os resultados, um dos mais preocupantes refere-se à excessiva concentração de municípios atendidos por uma mesma empresa para elaboração do *software* e o fato de cumprirem apenas o requerido pela legislação e não se constituírem em canais de transparência aos cidadãos.

Palavras - chave: Democracia. Políticas públicas. Transparência. Portais municipais.
Acesso à informação.

ABSTRACT

This article deals with public transparency at the local level. The objective is to identify and analyze the administrative, bureaucratic and technological factors that influence municipal actions related to transparency. The municipalities of the State of Rio Grande do Sul constituted the locus of this study. The work contextualizes, at first, public transparency as a fundamental attribute of democratic regimes, in addition to addressing it as public policy both globally and nationally, highlighting the Brazilian legislation that regulates it. For the analysis, the treatment of 497 municipalities to public transparency was observed, through their transparency portals, in addition to an on-line questionnaire submitted to municipal administrations in Rio Sul. The difficulties of the municipalities are located in the limitations of their governmental structures and in the absence of any organization in the area responsible for the treatment of information. The most worrying results concern the excessive concentration of municipalities served by the same company.

Keywords: Democracy. Public policy. Transparency. Municipal portals. Access to information.

INTRODUÇÃO

O Brasil está organizado territorialmente em 5.570 municípios. Uma pesquisa realizada pelo Ministério Público Federal (2016), nos anos de 2015 e 2016, identificou portais da transparência em 5.568 prefeituras municipais, o que, praticamente, equivale ao total de municípios no Brasil. Sob este ângulo, a Lei Complementar 131/2009 (Brasil, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011a) cumpriram integralmente seus objetivos. A comparação entre o período anterior à legislação citada e o de 2015 em diante mostra que os portais de transparência já existentes apresentavam problemas semelhantes aos atuais e, principalmente, que nem todos os municípios possuíam o seu portal.

Os portais municipais da transparência têm sido estudados sob diversas óticas. Uma delas, talvez a que predomine entre as demais, é essencialmente quantitativa, cujas metodologias empregadas conduzem à construção de índices de transparência e às categorias nas quais estes índices se enquadram. Exemplos deste viés são: a Escala Brasil Transparente (CGU, 2018), da Controladoria Geral da União, e o Ranking Nacional da Transparência, produzido pelo Ministério Público Federal (2016). Estas pesquisas, basicamente, verificam o cumprimento da legislação e o atendimento das questões eminentemente técnicas. No entanto, são inúmeros os relatórios e artigos enaltecendo os excelentes índices obtidos pelos entes públicos.



Por outro lado, alguns trabalhos empregam outras metodologias quantitativas ou qualitativas, ao avaliarem os portais da transparência (Ceolin; Almeida; Alves, 2015; Coelho *et al.*, 2018; Figueiredo, Vanuza da Silva; Gazoni, 2016; Gama, 2017; Luciano; Wiedenhöft; Pinheiro dos Santos, 2018; Noceti, 2019). Estas e outras pesquisas, usualmente, examinam estes portais fundamentalmente sob o ponto de vista de uma ferramenta na *web*, isto é, o grau de acessibilidade, usabilidade, facilidade de acesso e outros elementos, além do alinhamento dos portais ao cumprimento da legislação. Assim, o foco não é o cumprimento, pura e simples, do atendimento às exigências legais.

Os resultados destas pesquisas são, na maioria dos casos, coincidentes: existem dificuldades de localização e navegação. Além dos fatores tecnológicos associados às buscas nos portais da transparência, somam-se as dificuldades relacionadas à linguagem e termos empregados nestes portais. Somente estão familiarizados com o linguajar aqueles que trabalham em áreas afins, ou os utilizam cotidianamente. Observa-se, adicionalmente, que quando se consegue localizar as informações desejadas elas nem sempre são compreensíveis e podem não ser interpretadas adequadamente pelos cidadãos.

O objetivo deste estudo é a identificação e explicação de fatores presentes no cenário acima referido, que se mostra paradoxal, visto que, por um lado, a legislação, os órgãos de fiscalização e as ações publicitárias oficiais apregoam o quanto as instituições são transparentes e, por outro, encontram-se cidadãos desinformados, pois a informação pode não estar disponível, ou não pode ser localizada facilmente, ou, ainda, não é passível de ser assimilada e processada por todos.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na investigação. A seção seguinte tece um painel, com abrangência nacional e internacional, de iniciativas governamentais para o estabelecimento de políticas públicas que determinem e organizem as ações de transparência nos diversos níveis e esferas de governo. A terceira e última seção aborda a transparência na esfera local e as dificuldades observadas nos municípios gaúchos para a implementação de aspectos efetivos na comunicação com os munícipes.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o atendimento dos objetivos do estudo, as análises e caracterizações foram sustentadas por dados quantitativos. Estes dados, alguns primários, construídos em levantamento de informações e em questionários semiestruturados, e outros secundários, obtidos em diversas instituições, principalmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram objeto de manipulação estatística com o suporte de *softwares* adequados como o R¹ em combinação com o *RStudio*². Estes instrumentos estatísticos, fundamentalmente descritivos, foram empregados na caracterização do tema em análise e dos municípios abrangidos.

Explicações para a conjuntura observada nos municípios gaúchos evidenciaram-se mediante análise dos fatores referentes à estrutura, à organização e aos recursos empregados pelos municípios, com ênfase aos relacionados às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), servidores públicos, fornecedores e prestadores de serviços de informática e *softwares*, tanto nas atividades internas da administração municipal quanto os utilizados para os portais municipais, especificamente o portal da transparência. A investigação relativa a estas informações foi realizada por meio de dois instrumentos distintos: o envio de questionário para os gabinetes dos Prefeitos de todos os municípios do Rio Grande do Sul e a verificação direta dos portais municipais na *internet* e dos portais da transparência dos 497 municípios gaúchos. Pretendeu-se, com as informações obtidas em ambos os instrumentos, ilustrar as dificuldades dos municípios, além de eventual ausência de interesse no atendimento às exigências da legislação e dos preceitos democráticos em relação à transparência.

O primeiro instrumento consistiu em um questionário *on-line*³, cujo endereço de acesso individual para cada município foi enviado por *e-mail*. O questionário foi respondido por 162 prefeituras municipais, embora nem todas o fizeram de forma completa. As questões submetidas estavam relacionadas à estrutura e organização das atividades de Tecnologia de Informação (TI), aos sistemas de informação utilizados pela Prefeitura Municipal, aos diversos portais na *internet* e às ações relacionadas à transparência pública, participação popular e disponibilização de dados abertos.

1 R é um *software* livre para tratamento estatístico e elaboração de gráficos. Pode ser obtido em <https://cran.r-project.org>

2 O ambiente de desenvolvimento integrado (IDE) RStudio é um conjunto de ferramentas visuais para a utilização do R. Pode ser obtido em <https://posit.co>

3 O questionário foi elaborado com o auxílio do *software Limesurvey*, hospedado em servidor contratado para tal finalidade e com domínio próprio. O *Limesurvey* pode ser obtido em <https://www.limesurvey.org>.



A observação dos portais municipais e dos portais da transparência foi realizada, em um primeiro momento, com o desenvolvimento de aplicativos em *Python*⁴, os quais acessaram os sítios dos municípios e buscaram identificar, por meio de estratégias de mineração de dados, os seus desenvolvedores e a disponibilidade de alguns serviços ou funcionalidades específicas. Os locais onde os aplicativos não lograram identificar as informações desejadas foram, em uma segunda etapa, objeto de visita direta pelo pesquisador.

A TRANSPARÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A democracia moderna trouxe consigo uma estrutura estatal não existente nos tempos de Atenas. Naquela época, tanto o Estado como suas instituições eram incipientes, sem nenhuma relação com a complexidade do aparelho governamental contemporâneo. Mesmo assim, era fundamental para o exercício da *Isonomia*⁵ e da *Isegoria*⁶ o conhecimento pleno, por todos os cidadãos, dos assuntos públicos e comuns.

Bobbio (1997, p. 10), ao analisar o futuro da democracia, afirma que “Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder”. Em uma nação democrática não apenas as decisões, mas também suas razões, devem estar à vista de todos. Assim, para Bobbio (1997, p. 83, grifos do autor), um “dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do **poder visível**. Que pertença à **natureza da democracia** o fato de que **nada pode permanecer confinado no espaço do mistério**”. Um poder opaco, salienta Bobbio, não é uma democracia.

A informação é fundamental para o exercício da transparência governamental. Os portais governamentais, tanto por iniciativa do próprio ente público quanto por efeito da legislação

4 *Python* é uma linguagem de programação cujo interpretador e a extensa biblioteca padrão estão disponíveis gratuitamente em <https://www.python.org>

5 O termo *Isonomia*, primeiro e mais significativo dos princípios da democracia Ateniense, é formado pelas partículas *isos* (igualdade) e *nomos* (lei). Pode referir-se, num primeiro momento, a igualdade de todos perante a lei. Outra interpretação, entretanto, pode trazer como significado uma igualdade de direitos políticos de todos os cidadãos consagrada na lei.

6 A democracia em Atenas também instituiu o princípio da *Isegoria*, que representa a possibilidade de que qualquer um, sem diferenciação social, possa manifestar-se nas assembleias.



relativa à transparência, geralmente, apresentam grande volume de informações de natureza contábil, fiscal e financeira. No entanto, além de estarem publicadas em formatos que dificultam a reutilização, é o “governo quem decide o que e como será visto” (Vaz; Ribeiro; Matheus, 2011, p. 45). São relatórios padronizados, com linguajar técnico, portanto, é necessário saber ler e interpretar adequadamente as informações apresentadas. Sabe-se também que, em qualquer comunidade, não são muitos os capazes para tal atividade. Como diz Gisele Craveiro, entrevistada por Issa (2013, p. 62), “em lugar de serem os portais da transparência, são os portais de opacidade”.

Pode-se entender a democracia como um conjunto de regras para a decisão de como governar com a participação e a intervenção dos cidadãos. Na democracia, o exercício do poder não é perpétuo e deveria estar sob vigilância e sujeito a sanções que impeçam abusos, arbitrariedades e, eventualmente, a recondução dos governantes. A transparência pública pode ser compreendida como um conjunto destas regras e instrumentos, visto que as ações de transparência não podem depender exclusivamente do espírito ético, e da boa vontade dos agentes públicos. De outra forma, é fundamental que a transparência pública seja vista como uma política de Estado. Bobbio justifica que

[...] existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de Estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita. Não me detenho aqui nem mesmo sobre um outro problema que entretanto mereceria alguma reflexão, qual seja, o problema do reaparecimento dos *arcana imperii* sob a forma do governo dos técnicos ou da tecnocracia: o tecnocrata é depositário de conhecimentos que não são acessíveis à massa e que, caso o fossem, não seriam sequer compreendidos pela maior parte ou então, no mínimo, a maior parte (isto é, os sujeitos do poder democrático) não poderia dar qualquer contribuição útil à discussão a que eventualmente fosse chamada. [...] O que distingue o poder democrático do poder autocrático é que apenas o primeiro, por meio da livre crítica e da liceidade de expressão dos diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo os anticorpos e consentir formas de “desocultamento” (Bobbio, 1997, p. 101).

São muitos os atores, políticos e sociais, envolvidos nos processos de construção da transparência. As interações entre estes atores, que influenciam as práticas de transparência, são complexas e seguem regras formais e informais, rotinas e culturas organizacionais diversas, costumes individuais ou coletivos e, de maneira facilitadora, as opções e a variedade de tecnologias disponíveis e que estão em permanente evolução (Meijer, 2013). Deste modo, se as ações de transparência forem resultado de políticas públicas, institucionalizadas no Estado, a zona de influência delas será correspondente ao Estado como um todo e não apenas aos seus agentes (Naessens, 2010).



A transparência pública é resultante de processos que

combinam relações tensas entre opacidade e publicidade; sigilo e notícias, súditos e cidadãos; claro-escuro e luzes; centralismo burocrático e liberdades individuais e coletivas; privilégios e igualdade que explicam como o poder público é projetado e implementado com a intervenção de atores, agências, estratégias, tempos e objetivos específicos. Estas dicotomias têm sido e estão presentes em diferentes graus de impacto no caminho que leva ao reforço da transparência como política pública. Isso significa que a democratização do poder por causa de sua distribuição, abertura e acessibilidade não são ações ou processos mecânicos, mas fazem parte de lutas, pressões, demandas e respostas que se combinam para dar vida ao avanço das sociedades modernas (Berrones, 2016, p. 200, tradução nossa).

Esta afirmação de Berrones resume o caminho da transparência pública ao longo da história mundial. A exemplo da democracia, foi apenas no século XX que um número crescente de países estabeleceu leis e procedimentos regulamentando o direito e o acesso às informações públicas. A expansão da democracia motivou o florescimento de demandas com objetivos de controle, fiscalização, participação, governança e, em última análise, a própria cidadania. De outro lado, embora não tenha produzido efeitos imediatos, um dos primeiros estímulos para que as nações reconheçam e definam politicamente o direito à informação foi dado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, quando aprovou a Resolução 59, onde consta que “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU” (Mendel, 2009, p. 17). Esta declaração foi ratificada, dois anos mais tarde, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Mendel, 2009).

Uma série de tratados e acordos internacionais têm, em suas pautas, referências e estímulos à liberdade e ao acesso à informação. Podem ser listados, em ordem cronológica, a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1986), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1992), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2005) e a Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação (2008) (Mendel, 2009).

O século XX, além do extraordinário avanço da democracia em todo o mundo, exhibe uma segunda característica que foi fundamental, tanto no crescimento das demandas por informação pública quanto no aumento no número de nações a reconhecer este direito e disponibilizar estas informações: o também admirável desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação.



O acesso à informação, como forma prática de viabilizar processos e ações de transparência, representa “um dos mais rápidos processos de disseminação global de uma legislação” (Malin, 2012, p. 6).

O programa *Global Right to Information Rating* relaciona 128 nações com algum tipo de política ou legislação específica relacionada à transparência pública (*Rti Rating*, 2019). Por se tratar de nações soberanas não se observa, evidentemente, um mesmo nível de alcance e profundidade entre estes instrumentos legais. A implementação é insuficiente em quase todos estes países, porque “Sem a plena implementação, as leis têm pouca chance de sucesso” (*Transparency International*, 2019).

A Suécia, em 1766, foi o primeiro país a definir legislação para o acesso à informação. De acordo com o programa *Global Right to Information Rating*, somente em 1951, o segundo país, a Finlândia, estabeleceu legislação para o tema. Na sequência, os Estados Unidos da América, em 1966. Consolidando os dados do programa, até o final do século XX, apenas 32 países haviam estabelecido a sua legislação específica. Este número corresponde a 25% do grupo de nações que, atualmente, possui algum tipo de legislação em relação ao acesso à informação. Isto mostra que o estabelecimento de políticas oficiais é um movimento recente, característico do século XXI (*Rti Rating*, 2019).

Outra iniciativa, para acompanhamento e monitoramento das políticas de acesso à informação nos países, é o projeto *The Right to Information: Good Law and Practice*⁷. Embora seus dados não estejam no mesmo nível de atualização do *Global Right to Information Rating*, é possível identificar o tipo de instrumento legal nas nações monitoradas. De forma geral, a grande maioria criou leis ordinárias cujo título genérico poderia ser Lei de Acesso à Informação ou, em inglês, *Freedom of Information Act*. Destaca-se que 82 países também definiram elementos relacionados à transparência ou acesso à informação em suas constituições (*Right2Info*, 2019).

O Brasil, em quase toda a sua história, praticamente não incluiu o acesso à informação em seu ordenamento jurídico. Existem muitas explicações para tal contexto, pois, quando o País não estava sob algum tipo de ditadura, a forma de administração pública, patrimonialista e burocrática, não permitia o florescimento de qualquer iniciativa de estímulo à transparência pública (Lopes, 2007).

7 A organização reúne informações sobre o marco constitucional e legal para o direito de acesso à informação, bem como jurisprudência de mais de 80 países, organizada e analisada por tópico. Pode ser acessada em <https://www.right2info.org/>.



A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, incluiu, nos seus princípios, diversas referências relacionadas à transparência e ao acesso à informação na e da Administração Pública. Elementos contidos no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216, os quais remetem ao direito para obtenção de informações, particulares ou públicas, serviram como base e inspiração para a construção de um conjunto de instrumentos legais específicos (Brasil, 1988).

O acesso à informação é a forma mais comum para a implementação de políticas públicas em relação à transparência pública. O Brasil, seguindo o exemplo de diversos países, estabeleceu, principalmente no século XXI, um conjunto de instrumentos, explicitados no Quadro 1, que normatizam tanto as obrigações dos diversos entes públicos, quanto os direitos dos cidadãos em relação ao acesso à informação.

Quadro 1 | Acesso à informação na legislação Brasileira

Instrumento legal	Objetivo
A Constituição Federal de 1988	Direito para obtenção de informações, particulares ou públicas (inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216)
Lei 8.159	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados
Lei 11.111	Regulamenta alguns dispositivos constitucionais relacionados ao acesso à documentos públicos
Lei 9.755	Dispõe sobre a divulgação de dados referentes a todos os entes da federação pelo Tribunal de Contas da União na <i>internet</i>
Lei 10.683	Criação do cargo de Ministro de Estado do Controle e da Transparência e, afeto a este, o Conselho da Transparência Pública e Combate a Corrupção
Decreto 5.482	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores - <i>internet</i>
Lei complementar 101 Lei complementar 131	Estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Trouxe a obrigatoriedade de disponibilizar, em tempo real, informações sobre a execução financeira e orçamentária
Decreto 7.185	Atende o disposto no inciso III do parágrafo único do artigo 48 da Lei Complementar 101 e define padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da federação
Lei 12.527	Disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso à informação previsto em diversos momentos da Constituição Federal

Fonte: Elaborado pelos autores



Os parâmetros atuais, que regulam a transparência na administração pública, foram estabelecidos a partir do ano 2000 por meio da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000) a qual foi alterada pela lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Brasil, 2009). A mais significativa das medidas legais apresentadas, no entanto, é a Lei nº 12.527 de 2011, que regula o acesso à informação, e abrange

os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, do Judiciário e do Ministério Público, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2011a).

Esta lei disciplina os procedimentos a serem observados para garantir o acesso à informação previsto na Constituição Federal. Alguns dos objetivos desta lei procuram complementar a cultura da transparência e do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação já previstas nas Leis Complementares 101 e 131.

Estes instrumentos legais, combinados, permitem comportamentos distintos por parte da gestão pública. Numa perspectiva, agir mediante um comportamento ativo ao divulgar espontaneamente, ou por força da lei, as informações de sua competência e, num caminho diferente da perspectiva anterior, agir tendo uma atitude passiva atendendo às solicitações dos cidadãos. De qualquer forma, fica evidente que a informação, ou os dados que a compõem, ressaltando-se as exceções previstas nas próprias leis, não são de propriedade ou de uso exclusivo do poder público ou de seus administradores.

O conjunto de instrumentos legais, apresentados anteriormente, apenas norteiam os entes públicos no sentido de definir claramente o que deve ser tornado público e como devem ser os processos para que isto aconteça. A transparência pública, na legislação, é um objetivo claro, mas que não pode ser alcançado apenas com o cumprimento da lei. Não se trata unicamente da quantidade de informação disponibilizada, mas da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo. Ribeiro (2009, p. 7) reitera que se deve

propor que o cidadão possa conhecer suas estruturas e suas decisões. Deve haver uma diminuição da opacidade administrativa. O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas. Por exemplo, o orçamento e a prestação de contas podem ser disponibilizados integralmente no Portal eletrônico do órgão público. Pela facilidade do acesso via *Internet*, em tese, qualquer cidadão pode verificar. Contudo, será que o cidadão médio consegue entender os termos técnicos presentes nestes documentos? Esse órgão não será totalmente transparente, pois dispõe os dados, mas não há a compreensão destes por seu público-alvo, ou seja, a sociedade como um todo. O Poder Público mesmo que disponibilize seus dados em um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizadas constantemente.



Cabe ressaltar, por fim, o constante no artigo 5º da lei 12.527 (Brasil, 2011a) quando estabelece que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. A intenção, claramente, é permitir que todos, independentemente de área de conhecimento, formação ou atuação profissional, sejam capazes de compreender a informação disponibilizada.

TRANSPARÊNCIA NA ESFERA LOCAL - OS MUNICÍPIOS GAÚCHOS E SUAS AÇÕES DE TRANSPARÊNCIA

O Rio Grande do Sul é dividido em 497 municípios. São, na sua maioria, municípios com pequena extensão territorial, população reduzida e localizados na metade norte do Estado. Aproximadamente 55% dos municípios gaúchos situam-se nas Regiões Geográficas Intermediárias (RGIIn) de Caxias do Sul, Ijuí e Passo Fundo. Nestas três regiões, cerca da metade dos municípios tem até 5.000 habitantes. Este fato é mais significativo na RGIIn de Passo Fundo, onde quase 65% das localidades não atingem este número de habitantes (IBGE, 2019).

Uma segunda característica, da maior parte dos municípios gaúchos, é a pequena extensão territorial. Esta particularidade, aliada à população reduzida, produz reflexos nas estruturas administrativas dos municípios, afetando as atividades relacionadas às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Os municípios empregam poucos servidores públicos e têm dificuldade de acesso a fornecedores e prestadores de serviços de informática. São raras as alternativas para desenvolvimento e aquisição de *softwares*, tanto os utilizados nas atividades internas da administração municipal, como aqueles empregados nos portais municipais, notadamente o portal da transparência.

Os municípios do Rio Grande do Sul, quando examinados sob a ótica da transparência pública e das condições, tanto do portal municipal⁸ quanto do portal de transparência, encontram-se em situação bastante semelhante à dos municípios do restante do país. Alguns estudos (Bittencourt; Reck, 2018; Bortulini, 2016; Brocco *et al.*, 2018; Klein, 2018; Visentini; Santos, 2019) realizados em municípios gaúchos permitem essa inferência. Os municípios estão sujeitos à mesma legislação e

8 Sítio na *internet* onde o município divulga informações e serviços referentes à Administração Municipal.



submetem-se às mesmas ações de fiscalização e controle por parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público.

Possíveis explicações para este cenário podem ser encontradas nos próprios municípios. Os resultados obtidos a partir das respostas ao questionário submetido às administrações municipais são apresentados de forma consolidada, em dois tópicos que abordam a estrutura interna da Prefeitura Municipal em relação às tecnologias e sistemas de informação e os portais municipais, suas origens e os serviços oferecidos pelo município por meio da *internet*.

a) A estrutura de TI e os Sistemas de Informação

Nas respostas ao questionário submetido, 48 prefeituras mostraram a forma como a área de Tecnologia da Informação está organizada. Em 27 delas o pessoal técnico responsável pela área de TI está alocado a uma unidade específica. Este órgão, chamado de Centro de Processamento de Dados (CPD), Departamento de Informática, Departamento de Tecnologia da Informação, ou outro nome semelhante, é quem desempenha as atividades de manutenção dos equipamentos, instalação e configuração de *softwares*, além do suporte técnico aos demais servidores públicos. Estas unidades, na sua quase totalidade, estão alocadas à Secretaria de Administração.

Em contrapartida, em 21 Prefeituras Municipais que responderam à questão, as atividades relacionadas às TICs estão dispersas em diversas secretarias ou órgãos do município. Embora o índice de resposta ao questionário não permita nenhuma forma de inferência, este fato pode ser muito mais comum do que inicialmente se possa concluir. Um estudo desenvolvido por Brandi e Silva (2018), comparando governança municipal de TI entre municípios brasileiros e portugueses, mostra que 70% dos gestores municipais desconhecem, ou não adotam, qualquer modelo de governança.

Somente dois dos municípios respondentes relataram o desenvolvimento de *softwares* por servidores municipais alocados a esta função. Este número, ressalta-se novamente que não permite fazer qualquer ilação categórica, também aponta para o fato de que, usualmente, os municípios adquirem softwares de terceiros. Além de 37 dos 48 municípios terem especificado esta alternativa, as observações referentes às origens dos portais municipais, descritas adiante, permitem esta suposição.

A aquisição de *softwares*, também, aparenta não seguir qualquer tipo de política ou estratégia nas prefeituras dos municípios gaúchos. Algumas prefeituras declararam um único fornecedor para todos os



sistemas adquiridos, enquanto outras apresentam uma espécie de “Torre de Babel” onde cada sistema é fornecido por empresa diferente. Isto permite supor, ainda, a quase que completa falta de integração e interoperabilidade entre estes *softwares*. É necessário lembrar, ainda, que a lógica de aquisição por parte de entes públicos deve seguir os procedimentos definidos na legislação específica (Brasil, 2011b) na qual, geralmente, o critério é o menor preço.

b) A transparência pública e o portal da transparência

De que formas os municípios podem ser mais transparentes? Quais os instrumentos que podem ser empregados para se possa avançar além dos expedientes legais? O questionário submetido aos municípios apresentou algumas alternativas, as quais foram selecionadas por 38 prefeituras respondentes. As que se sobressaem estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 | Ferramentas empregadas para transparência nos municípios - 2019

Ferramentas para transparência	Número de municípios
Emissoras de rádio	27
Jornais	31
Portal da transparência	35
Portal municipal	30
Redes sociais	28
Serviço de Informações ao Cidadão (LAI)	17
Televisão	4

Fonte: Elaborada pelos autores

Dois destes instrumentos estão diretamente associados às Leis de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), de Transparência (Brasil, 2009) e de Acesso à informação (Brasil, 2011a). O Portal da Transparência e o Serviço de Informações ao Cidadão deveriam ser escolhas óbvias e obrigatórias, mas, mesmo assim, nem todos as assinalaram. As emissoras de rádio, jornais e televisão são mídias tradicionais usadas, tipicamente, para tornar público os atos das administrações municipais, o que significa pura e simples publicidade. Não houve a verificação, no entanto, para quais ações, com qual linguagem e com que nível de detalhamento estas notícias são veiculadas.

O portal municipal e as redes sociais são elementos novos no caminho para a transparência pública. As observações aos portais mostram que o emprego desta alternativa está direcionado a mera



publicidade. O uso das redes sociais, embora o questionário não as tenha discriminado, é uma alternativa cada vez mais frequente. Estas ferramentas permitem tanto a manifestação do poder público quanto dos cidadãos. A questão que surge é de que forma este diálogo é conduzido ou mediado pela administração municipal e quais as ações que dele resultam.

As questões envolvendo a transparência pública também podem ser atendidas por meio de ferramentas relacionadas à Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011a). As administrações públicas implantaram portais específicos na *internet* para viabilizar os pedidos, os atendimentos e os controles das solicitações de informações. Os números disponíveis são relativos à 34 Prefeituras municipais que, em resposta ao questionário submetido, informaram a origem deste portal. Cinco municípios declararam o desenvolvimento desta ferramenta por técnicos da própria administração, enquanto os outros 29 informaram a aquisição deste *software*.

Um detalhe adicional sobre os portais da LAI consiste na não coincidência entre as empresas fornecedoras deste portal e aquelas que forneceram os portais da transparência. Embora a amostra não seja representativa, em 20 prefeituras os fornecedores não foram os mesmos. É evidente que ambas as ferramentas possuem requisitos distintos e, desta forma, não precisam estar integradas. Por outro lado, isto mais uma vez aponta para um número grande e distinto de fornecedores de *softwares* para uma mesma prefeitura municipal.

Em relação ao segundo instrumento de pesquisa, a observação direta dos portais, um dos elementos contemplados foi o conjunto de funcionalidades, recursos ou possibilidades oferecidas aos cidadãos que os incentivem e instrumentalizem a participação e obtenção de serviços públicos. Os cidadãos podem, além de informar-se, intervir na administração, na construção e na avaliação de políticas públicas, ou no simples ato de debater sobre assuntos que dizem respeito à comunidade.

Associado ao ponto anterior, verificou-se se estes portais empregam, ao menos de forma adicional, uma linguagem capaz de ser assimilada por quem não seja técnico ou qualificado a compreender os termos e padrões técnicos da área fiscal, financeira e contábil. Também foi importante observar a organização destes portais no que se refere à localização e apresentação das informações exigidas pelas leis referenciadas na seção anterior. Desta forma, o acesso aos portais, por meio da navegação em todo o seu conteúdo, proporcionou uma visão geral, relativa ao cumprimento da legislação e dos elementos



relacionados à transparência pública e participação popular.

Um terceiro ponto de investigação esteve relacionado à obtenção de dados em formatos outros que não apenas informações dispostas em formato textual. No conjunto de instrumentos legais citados anteriormente encontram-se referências explícitas à possibilidade de manipulação, por ferramentas computacionais diversas, dos dados de responsabilidade do ente público. O Decreto nº 7.185, ao regulamentar a Lei Complementar 101, no inciso II do artigo 4º estabelece que o sistema deve “permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados;” (Brasil, 2010). Por sua vez, a Lei nº 12.527, no artigo 8º, § 3º, incisos II e III, define, que o portal deve “possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações” e “possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” (Brasil, 2011a).

As respostas para estas questões foram verificadas a partir do *site* oficial do município e do portal da transparência. De um modo geral, os problemas ou as virtudes dos portais são quase que comuns a todos ou, pelo menos, à maioria deles. Constatou-se, em todos os municípios, a divisão das responsabilidades de desenvolvimento, ou de fornecimento, do portal municipal e do sistema integrado de administração financeira e controle, onde se encontram as funcionalidades que atendem ao chamado portal da transparência.

O portal da transparência é uma exigência legal. Todos os municípios o implementaram, mas, em função da estrutura e recursos disponíveis, pouquíssimos o desenvolvem. A observação dos 497 portais de transparência no poder executivo dos municípios gaúchos mostra um cenário fortemente concentrado. São apenas 22 empresas fornecendo para 494 municípios e somente três municípios desenvolvem as próprias ferramentas. A Tabela 2 apresenta esta distribuição, exibindo as empresas que fornecem para mais do que 10 municípios. A concentração é evidente, pois somente 12 empresas são fornecedoras de portais da transparência para 465 municípios, que correspondem a 93,5% dos municípios. A tabela permite observar, ainda, que uma única empresa está presente em quase um quarto dos municípios do estado. Apenas quatro empresas desenvolvem os portais de transparência de 308 (62%) municípios.



Tabela 2 | Origem dos Portais da Transparência nos municípios gaúchos - 2019

Empresa	Municípios	(%)
Empresa A	112	22,5%
Empresa B	81	16,3%
Empresa C	72	14,5%
Empresa D	43	8,7%
Empresa E	25	5,0%
Empresa F	24	4,8%
Empresa G	23	4,6%
Empresa H	23	4,6%
Empresa I	23	4,6%
Empresa J	15	3,0%
Empresa K	13	2,6%
Empresa L	11	2,2%
Outras empresas (10)	29	5,8%
Desenvolvimento interno	3	0,6%
Total	497	100%

Fonte: Elaborada pelos autores

Uma constatação imediata é o fato de que os portais da transparência são idênticos em alguns grupos de municípios. Este fato conduz à conjectura de que suas funcionalidades e qualidades, bem como suas dificuldades e defeitos, são comuns a diversos municípios. De qualquer forma, todos oferecem, praticamente, as mesmas funções. Os portais apresentam informações em tempo real e são relativamente abrangentes em termos do conjunto de informações disponibilizadas. A grande dificuldade é que, por se tratar de uma extensão do mesmo sistema empregado na administração financeira e fiscal da prefeitura municipal, utilizam linguagem e termos excessivamente técnicos. Não se verificou evidências de qualquer iniciativa que contemple o cidadão não qualificado tecnicamente nesta área do conhecimento.

O padrão, em todos os portais, é a apresentação das informações em páginas HTML ou em formato PDF. A legislação, entretanto, específica que os sistemas devem produzir informações em formatos que possam ser manipulados por outros *softwares*, sejam de uso genérico como planilhas eletrônicas e editores de texto, sejam desenvolvidos especialmente para alguma análise em particular. Alguns portais permitem, adicionalmente, a exportação em XML, o que poderia facilitar o processamento destas



informações por outros *softwares* desenvolvidos por terceiros. Não anexam, contudo, qualquer documentação ou especificação dos arquivos gerados, o que dificulta a produção de qualquer aplicação específica.

Para Branco (2012), transparência implica acesso claro e inteligível à informação sobre os processos decisórios que afetam a vida dos cidadãos, permitindo que todos compreendam as demandas impostas e tenham a capacidade de criticar e manifestar indignação sem serem rotulados como meros opositores políticos. A autora explicita que o

acesso à informação **transparente** não é, porém, sinónimo de sobreinformação, que é um outro modo de tornar a realidade opaca e de favorecer a confusão, levando a uma submissão das vontades através de processos de diversão, que levam à distração e, em última instância, à alienação das pessoas, ofuscando o que é fundamental e destacando o que é aparentemente importante (Branco, 2012, p. 207).

As formas como os portais de transparência se apresentam, nos municípios gaúchos ao menos, é quase que um sinónimo da citação acima. Há disponibilidade de muitos dados sem que, contudo, possam ser compreendidos e assimilados pela grande maioria da população.

A disponibilização de informações é uma ação comunicativa, por excelência. São os governos exercendo sua função de comunicar como desenvolvem os seus atos. Estas ações poderiam, num modelo ideal, ressaltar a importância do acesso à informação para embasar decisões, fortalecer o vínculo entre a sociedade e o governo por meio do acesso à informação além de propiciar o surgimento de arenas de discussão na esfera pública (Carniello; Santos, 2013).

A acessibilidade e a disponibilização simplificada da informação são pilares fundamentais para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, destaca-se o fornecimento de dados para embasar decisões por parte dos gestores públicos, para o controle social da sociedade sobre as políticas e para a avaliação das condições locais e regionais. É crucial notar que essa divulgação de informações não necessariamente incentiva a participação cívica imediata ou gera soluções instantâneas, mas representa um direito do cidadão e uma condição indispensável para o desenvolvimento, como destacado por Sen (1999) ao relacionar o desenvolvimento à democracia (Carniello; Santos, 2013). As ações de comunicação pública não devem se ater, unicamente, à transmissão de informações pelas instituições públicas, mas visar a promoção do diálogo e do debate em torno de questões de interesse público, entre os governantes e os cidadãos.



A democracia e o desenvolvimento se fazem com participação. O conceito de desenvolvimento pode também incluir o conhecimento que se tem das coisas públicas, buscando promover a implementação de ações que dependem da motivação dos participantes para iniciar um processo de transformação destinado a impulsionar o avanço da sociedade em direção a um estágio mais avançado. Da perspectiva de Sen (1999), o desenvolvimento está associado à liberdade do conhecimento, à democracia e a uma boa comunicação pública, feita pelos gestores públicos, mas com ampla participação da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia necessita que suas instituições, e seus governantes, sejam transparentes. De todos os atributos e características dos regimes democráticos a transparência é fundamental para a formação da opinião pública. O conhecimento que o cidadão possui sobre as organizações governamentais, seus funcionários e a classe política como um todo, é um ponto fundamental na escolha de seus representantes, ou de sua participação nos processos públicos e deliberativos. É importante observar que o tema trata dos relacionamentos e implicações do acesso à informação (nas suas diversas possibilidades) e a transparência pública, no caso específico, dos entes públicos municipais. A transparência associa-se naturalmente à democracia e aos processos de participação, cidadania deliberativa, dialogicidade e construção coletiva de saber, proporcionando melhores condições para o exercício do controle social e da gestão social. Em todo este contexto, a construção do conhecimento é essencial para a inclusão dos diferentes atores sociais na construção do pluralismo e da igualdade participativa.

A transparência tem sido objeto de políticas públicas em grande parte das nações. O avanço destes conjuntos de regras e determinações conduziu, rapidamente, ao estabelecimento de que a informação é um direito humano fundamental e condicionante da democracia. O Brasil, alinhado a estes princípios, definiu, já no século XXI, um conjunto de instrumentos legais que norteiam todos os entes públicos no tocante à disponibilização e ao acesso à informação e que trouxeram, para as administrações públicas de todos os níveis, um conjunto de exigências direcionadas ao incremento, especialmente, da transparência governamental. Estas novas obrigações dos municípios foram as responsáveis, fundamentalmente, pela expansão dos portais municipais na *internet*, principalmente,



os portais da transparência. O que se observou, é que estas ferramentas têm sido implementadas de modo que parte da população tem dificuldade em acessar e entender as informações ali exibidas. Os portais da transparência estão disponíveis em todos os municípios brasileiros em função das exigências da legislação. Não é possível, contudo, estimar quantos existiriam caso o conjunto de instrumentos legais, não tivessem sido implantados no Brasil a partir do início deste século. De qualquer modo, são notórias as dificuldades na localização, compreensão e interpretação das informações existentes. O linguajar excessivamente técnico é o vilão deste quadro. A legislação sobre transparência pública e acesso à informação é suficientemente clara e, aparentemente, seguida por todos os entes públicos no Brasil. Algumas determinações, no entanto, são controversas. A maior deficiência, observada e relatada sobre os portais da transparência, está relacionada à forma e linguagem empregadas, as quais são técnicas, de difícil localização e compreensão. O certo é que pouquíssimos cidadãos são beneficiados com tais ferramentas.

Os portais, de um modo geral, procuram cumprir a legislação. E somente existem em decorrência da legislação e de atos publicitários. A superação destas questões não envolve apenas questões técnicas. É fundamental que as intenções e as práticas políticas assumam que os portais de um ente público podem se constituir, como preconizado por Habermas, na esfera pública, interconectada, dos tempos atuais.

O Estado do Rio Grande do Sul, assim como a maioria dos estados brasileiros, é constituído, por pequenos municípios, tanto sob o ponto de vista populacional quanto com base em suas extensões territoriais. Estes 497 municípios apresentam diversas limitações, além daquelas de caráter financeiro. Os municípios demonstram severas restrições na composição e qualificação dos recursos humanos que compõem seus quadros de servidores públicos, as quais refletem-se nas suas estruturas de Tecnologia de Informação e na forma como seus sistemas administrativos e demais ferramentas de *software* são obtidas, principalmente os seus portais na *internet*, em especial o portal de transparência. Estes entraves conduzem os municípios à aquisição destes instrumentos na iniciativa privada, em empresas desenvolvedoras de *softwares* para a área pública.

Os resultados desse contexto se fazem sentir, especialmente, naqueles recursos destinados à efetivação da transparência pública. Um pequeno número de empresas fornece seus *softwares*



para muitas localidades. Isto faz com que os problemas, e as virtudes eventualmente existentes, se repitam em número expressivo de municípios. Em se tratando dos portais de transparência isto é extremamente significativo, pois os relatos e observações mostram que estes são pouco efetivos e contemplam, geralmente, os aspectos técnicos relacionados às informações disponibilizadas.

Chama a atenção a extrema concentração de fornecimento dos portais de transparência e, por analogia, dos sistemas administrativos e tributários internos em poucas empresas. Considerando a amostra observada, não é possível generalizar estes resultados para todos os municípios brasileiros. Mesmo assim, pode-se imaginar o poder, a influência e as responsabilidades destas empresas. Pode-se presumir, de um ponto de vista, que estes portais são oferecidos como um pacote e, desta forma, os municípios pouco podem influir no seu desenvolvimento. De outro modo de ver a questão, pode não ser tão complexa a realização de modificações nestes *softwares* por serem poucas as fontes de desenvolvimento.

Dois grupos de razões podem ser elencadas para a eclosão de tal contexto. As primeiras, de ordem burocrática, estão relacionadas às administrações municipais, sua estrutura e seus recursos. O principal é, possivelmente, a questão cultural associada aos servidores públicos e a maneira conservadora e tradicional como desempenham suas funções. Estes aspectos vão desde a qualificação dos servidores até os costumes clientelistas e paternalistas de antigamente. A relevância e autoridade atribuída à área de TI, na qual se inclui o número de servidores existentes e as funções que desempenham, complementam este cenário. Destaca-se, ainda, neste contexto a aquisição dos *softwares* pelas prefeituras. A legislação e os costumes referentes aos processos de licitação ocasionam uma atenção muito pequena aos requisitos associados à transparência pública e ao entendimento dos cidadãos. As empresas que desenvolvem estes *softwares*, sem a iniciativa e demanda por parte das administrações municipais ou sem a pressão da concorrência, dificilmente se movimentarão para a incorporação, em seus produtos, de novas funcionalidades que possam preencher as lacunas hoje observadas.

Os fatores tecnológicos são, ao mesmo tempo, simples e complexos, e estão fortemente relacionados às questões burocráticas. Os recursos computacionais existentes nas prefeituras municipais são extremamente limitados, geralmente, desatualizados e têm o propósito de atender



aos funcionários públicos servindo como estação de trabalho pessoal. Aliado a este fator, suas configurações não permitem o seu uso de forma direta na atividade de disponibilização de informações. Mesmo que os equipamentos fossem atualizados, o modelo adotado pelas administrações municipais, adquirindo *softwares* de terceiros, não criaria as condições necessárias para tal oferecimento.

A maior preocupação dos administradores municipais e das empresas fornecedoras de *softwares*, tem sido o estrito cumprimento da legislação. Atingir os objetivos da legislação estabelecida, contudo, exige mais do que simplesmente tornar públicos os dados e oferecer mecanismos para acessá-los. Não se pode imaginar que apenas aqueles com algum tipo de formação específica, nas áreas contábeis e administrativas, possam compreendê-los. É fundamental, assim, que a linguagem e os formatos empregados na apresentação destas informações sejam adequados e compreensíveis a quem não é técnico. Não basta replicar o acesso ao mesmo instrumento tecnológico usado pelos servidores públicos, na execução de suas atividades técnicas, para o público em geral e afirmar que, desta forma, se está sendo transparente.

A história mostra que a transparência pública, especialmente a de nível municipal, não pode depender de ações individuais de uma ou outra administração ou de um ou outro agente político. Os municípios brasileiros somente implementaram ferramentas de acesso à informação após o estabelecimento de políticas públicas específicas. É inegável o avanço verificado, mesmo que os instrumentos hoje existentes sejam imperfeitos. Parece, finalmente, ser necessário o aperfeiçoamento da legislação de forma a cobrir as lacunas observadas. Não se percebem evidências de que, por iniciativas voluntárias, o cenário se modifique.



REFERÊNCIAS

BERRONES, Ricardo Uvalle. Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, [s. l.], v. LXI, n. 226, p. 199–220, 2016.

BITTENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. Interações entre Direito Fundamental à Informação e Democracia para o Controle Social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos Portais de Transparência dos Municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 126–153, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: as regras do jogo. 6 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BORTULINI, Emanuel Felipe. **A percepção de Auditores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre a Transparência Pública**. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo (RS), 2016.

BRANCO, Patricia. Transparência. In: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS (org.). **Dicionário das Crises e das Alternativas**. Coimbra: Almedina, 2012.

BRANDI, Letícia Souza Netto; SILVA, Armando Malheiro da. Governança Digital: estudo comparado em municípios brasileiros e portugueses. **Prisma.com**, [s. l.], n. 35, p. 73–107, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.185/2010, de 27 de maio de 2010**. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000**. 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131/2009, de 27 de maio de 2009**. 2009.

BRASIL. **Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011**. 2011a.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. 2011b.

BROCCO, Camila *et al.* Transparência Da Gestão Pública Municipal: fatores explicativos do nível de Transparência dos Municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 139–159, 2018.

CARNIELLO, Monica Franchi; SANTOS, Moacir José dos. Comunicação e desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s. l.], v. 9, n. 2, 2013. Disponível em: <https://www.rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/1032>.

CEOLIN, Alessandra Carla; ALMEIDA, José Aldo Cavalcanti de; ALVES, Maria do Carmo Maracajá. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (RDSD)**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 42–59, 2015.

CGU. **Escala Brasil Transparente 360º**. [s. l.], 2018. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente>. Acesso em: 8 jan. 2020.

COELHO, Taiane Ritta *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 75, p. 235–260, 2018.

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; GAZONI, Rosenclever Lopes. Transparência nos sites dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 130–143, 2016.

GAMA, Jader Ribeiro. **Transparência pública e governo eletrônico. Análise dos portais dos municípios do Pará**. 1. ed. Belém: Universidade Federal do Pará, 2017.



IBGE. **Estimativas de população. 2014 a 2019.** [s.l.], 2019. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/. Acesso em: 4 jan. 2019.

ISSA, Marcelo Kalil. **Dados Abertos Governamentais: implicações e possibilidades em políticas públicas.** 2013. 122 f. - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, [s. l.], 2013.

KLEIN, Angélica Denise. Transparência do Orçamento Público Municipal: desenvolvimento de uma ferramenta (aplicativo) digital capaz de monitorar em tempo real o Legislativo Municipal de São Leopoldo (RS). **Colóquio**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 207–225, 2018.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de finanças públicas**, [s. l.], v. 1, n. 8, p. 5–40, 2007.

LUCIANO, Edimara Mezzomo; WIEDENHÖFT, Guilherme; SANTOS, Fábio Pinheiro dos. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança?. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 282–291, 2018.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão Brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – 28 a 31 de outubro de 2012 – Fiocruz – Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 1–14.

MEIJER, Albert. Understanding the complex dynamics of transparency. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado.** 2. ed. Ed. Brasília: Unesco, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência.** [s. l.], 2016. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 1 set. 2019.

NAESSENS, Hilda. Ética pública y transparencia. In: XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, 2010, Santiago de Compostela. **Anais ...** Santiago de Compostela, 2010. p. 2113–2130.

NOCETI, Bianca. Ferramenta para análise de transparência de dados públicos de municípios do estado de Santa Catarina. **iSys: Revista Brasileira de Sistemas de Informação**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 89–116, 2019.

RIBEIRO, Manuella Maia. Usando a internet para a promoção da transparência: os Portais na América Latina. In: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009, Salvador. **Anais...** Salvador, 2009. p. 1–18.

RIGHT2INFO. **Good Law & Practices.** [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.right2info.org/>. Acesso em: 24 nov. 2019.

RTI RATING. **Global Right to Information Rating.** [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Right to information: a tool for people power.** [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.transparency.org>. Acesso em: 15 nov. 2019.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 45–62, 2011.

VISENTINI, Monize Sâmara; SANTOS, Micheli dos. Transparência na Gestão Pública Municipal evidenciada nos Portais Eletrônicos dos Municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) das Missões/RS. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 17, n. 49, p. 158–175, 2019.

