

ARTIGO

Recebido em:  
09/10/2014

Aceito em:  
01/04/2015

*Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 20, n. 42, p. 1-16, jan./abr., 2015. ISSN 1518-2924. DOI: 10.5007/1518-2924.2015v20n42p1

**Aplicação da lei de acesso à informação em portais de  
transparência governamentais brasileiros**  
*Enforcement of access to information in portals of brazilian  
government transparency*

**Walisson da Costa Resende**  
Universidade Federal De Minas Gerais  
wresende@ufmg.br

**Mônica Erichsen Nassif**  
Universidade Federal De Minas Gerais  
mnassif@eci.ufmg.br

**Resumo**

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada nos 27 Portais de Transparência pública dos governos executivos estaduais brasileiros, com o objetivo principal de determinar se eles estariam de acordo com as normas e recomendações estipuladas pela Controladoria-Geral da União. Dentro da perspectiva da Gestão da Informação, foi utilizada uma metodologia qualitativa de análise para os vinte e sete Portais de Transparência do Executivo Estadual brasileiro. A análise de cada portal foi feita a partir dos critérios e recomendações publicados, em 2013, pela Controladoria-Geral da União. Além disso, a análise também contou com a comparação de cada portal com o Portal de Transparência do Executivo Federal, considerado como portal de referência no assunto. Os principais resultados indicam que os Portais de Transparência Pública Governamentais dos Estados, do Poder Executivo brasileiro, não apresentam, em sua maioria, conformidade plena com o que é estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União.

**Palavras-Chave:** Lei de Acesso à Informação Pública. Gestão da Informação. Transparência Pública. Portais de Transparência.

**Abstract**

This paper presents the results of a survey conducted on 27 public Transparency Portals maintained by the Administrations of Brazilian states. The survey's core objective was to establish whether such portals comply with the applicable regulations and recommendations made by the Federal Office of the Comptroller General. Based on an Information Management approach, a qualitative analysis methodology was employed to assess all the 27 Transparency Portals created by Brazilian state administrations. The evaluation of each portal was based on the criteria and recommendations issued by the Federal Office of the Comptroller General in 2013. Moreover, each state portal was compared to the Federal Administration's Transparency Portal, which was taken as a benchmark. The main results indicate that most Transparency Portals maintained by Brazilian state administrations do not fully comply with the provisions of the federal Information Access Act and the recommendations made by the Federal Office of the Comptroller General.

**Keywords:** Public Information Access Act. Information Management. Public Transparency. Transparency Portals.



v. 20, n. 42, 2015  
p. 1-16  
ISSN 1518-2924



Esta obra está licenciada sob uma [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## **1 INTRODUÇÃO**

Para a UNESCO, o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da sociedade do conhecimento” (ANGÉLICO, 2012, p. 29). O livre acesso à informação é, portanto, peça fundamental para o amadurecimento das instituições, dos estados democráticos, da sociedade organizada e dos direitos civis. No período posterior à segunda guerra mundial, com o advento da chamada “sociedade do conhecimento”, observamos o surgimento, em vários países, de leis de acesso à informação, combinadas com a adoção de políticas de transparência. Essas leis e políticas vêm ao encontro das demandas da sociedade e também auxiliam os governos na manutenção de um pacto social coeso.

A evolução da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil começou em 2003, quando foi apresentado na Câmara dos Deputados, em Brasília, o Projeto de Lei 219/2003, de autoria do deputado Reginaldo Lopes. O texto, depois de longa tramitação no legislativo, foi enviado para a sanção presidencial em 31 de outubro de 2011, sendo sancionado sem ressalvas pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, transformando-se assim na Lei 12.527/2011.

Independentemente do contexto histórico de aprovação da lei brasileira, podemos afirmar que, em todos os países que criaram a lei de acesso, existiu um processo composto por três fases: aprovação, implantação e execução da lei, compondo o chamado “triângulo de transparência”. Consideramos a fase de implantação como a fase mais crítica no processo de criação do “triângulo de transparência”, e ressaltamos a importância da gestão da informação neste processo. O gestor da informação, seja um profissional com viés técnico, jurídico ou administrativo, é o agente responsável pela efetiva interpretação e operacionalização da lei. Essa gestão influencia diretamente o processo de execução da lei.

A Lei de Acesso à Informação Pública brasileira determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disponibilizar, em meio eletrônico e em tempo real, as informações detalhadas acerca da sua execução orçamentária e financeira. Essa demanda pode ser atendida pela criação dos portais de transparência, que são páginas *web* onde devem estar divulgados todos os dados governamentais abarcados pela Lei de Acesso à Informação. Todos os entes federativos brasileiros são obrigados a seguir essa determinação de obrigatoriedade de divulgação eletrônica de informações, por meio dos portais de transparência, com a única exceção possível para esta determinação sendo aplicada aos municípios com menos de 10.000 habitantes (BRASIL, 2011).

## **2 TRANSPARÊNCIA E OPACIDADE INFORMACIONAIS**

Partimos do pressuposto de que todos os prazos foram cumpridos, cabe agora ao gestor providenciar os recursos tecnológicos necessários para a implantação dos portais, bem como promover a efetiva construção desses portais. O gestor da informação é o principal agente que determina como será constituído o respectivo portal de transparência. É esperado que, sem uma parametrização nessa etapa, irão surgir portais de transparência diferentes entre si, apesar de todos estarem baseados na mesma lei. Podemos dizer que foi isso que aconteceu no caso brasileiro entre a data de promulgação da lei e os dias atuais, pois foi somente em abril de 2013 que a Controladoria-Geral

da União elaborou um manual de recomendações para a construção de portais de transparência em todos os níveis do governo, onde estão elencados todos os parâmetros (obrigatórios ou sugeridos) para as informações que devem ser disponibilizadas nesses portais.

Nesse interstício (2011 a 2013), cada ente federativo elaborou o seu portal de transparência de acordo com sua interpretação particular da lei. Abriu-se o caminho para o fenômeno de “transparência *versus* opacidade”, quando informações semelhantes podem ser disponibilizadas por este ou aquele gestor de formas diferenciadas, gerando transparência em um caso e opacidade em outro. A ideia de transparência é dicotômica, pois a afirmação de que alguma informação é transparente já implica na adoção da ideia de que existe a informação que não é transparente, ou seja, que é totalmente opaca. Baseando-se nesta ideia, Jardim (1999) refinou o conceito e criou a concepção do fenômeno em termos de algo gradual, com degraus entre uma situação de extrema transparência e outra situação de total opacidade. Não existiriam, portanto, apenas as ideias de “transparente” e “opaco”. Poderiam existir também informações “límpidas”, “translúcidas” ou “diáfanas”. O gestor da informação responsável pelo portal de transparência poderia então, conscientemente ou não, colocar as informações ali prestadas em um estado superficialmente transparente, adequando-se ao enunciado pela lei mas, de forma prática, não proporcionando ao cidadão ou usuário final o efetivo acesso à informação:

A transparência designa, inicialmente, a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Falar, neste sentido, de transparência administrativa significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador. Mas a transparência é suscetível de graus: um corpo pode ser realmente transparente, ou seja, límpido e fazer aparecer com nitidez os objetos que recobre, ou somente translúcido, se ele não permite, ainda que seja permeável à luz, distinguir nitidamente esses objetos, ou ainda diáfano, se a luz que ele deixa filtrar não permite distinguir a forma desses objetos. Por extensão, a transparência designará o que se deixa penetrar, alcançar levemente, o sentido escondido que aparece facilmente, o que pode ser visto, conhecido de todos ou ainda que permite mostrar a realidade inteira, o que exprime a verdade sem alterá-la (JARDIM, 1999, p. 51).

A pergunta principal da pesquisa então é a seguinte: os Portais de Transparência governamentais foram implantados de acordo com o estipulado pela Lei de Acesso à Informação, estando, portanto em conformidade com a padronização definida pela Controladoria-Geral da União?

Outras perguntas secundárias também podem ser feitas. A ocorrência de irregularidades nestes portais pode evidenciar falhas de implantação por parte do gestor informacional? Essas falhas podem criar zonas intermediárias de transparência informacional, fazendo com que o objetivo principal do portal, que é a máxima transparência, não seja atingido?

Diante dessas questões, esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a adequação de Portais de Transparência Pública à Lei de Acesso à Informação e aos parâmetros definidos pela Controladoria-Geral da União. Os objetivos específicos foram comparar os resultados obtidos nestes portais

com o Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais e verificar se o objetivo da máxima transparência informacional está sendo atingido.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

A existência de leis de transparência pública em governos democráticos é uma consequência natural do amadurecimento das suas respectivas sociedades. Angélico (2012) verifica esse comportamento não somente em nações com alto desenvolvimento econômico-social, mas, também, nas sociedades ainda em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina.

No Brasil foi necessário aproximadamente, um século para que as informações públicas deixassem de ser tratadas como um “caso de Estado” para serem tratadas como uma “obrigação do Estado”. Os termos “caso de Estado” e “obrigação do Estado” identificam duas abordagens possíveis no que diz respeito à divulgação das informações públicas. Enquanto no “caso de Estado” as informações são tratadas como propriedade patrimonial do Estado constituído, que pode usá-las, retê-las ou descartá-las de acordo com os seus interesses, independentemente das vontades ou necessidades do cidadão; na abordagem “obrigação do Estado” as informações continuam sendo um patrimônio do governo, mas não podem mais ser usadas, retidas ou descartadas de acordo com a vontade deste ou daquele governante. Nesse caso, o Estado moderno encara o cidadão como um parceiro informacional, que tem não somente o acesso total à informação, mas também pode interpretá-la e dispor dela de acordo com os interesses sociais ou mesmo os seus interesses individuais. O cidadão passa da condição de tutelado para a condição de interpretante.

O processo brasileiro, formalmente concluído com a promulgação da Lei de Acesso à Informação Pública, em 2011, e com sua regulamentação, em 2012, teve, como seu primeiro desafio, a sua própria implantação. Independentemente das características sociopolíticas de determinado país, seja ele fortemente federativo - como o Brasil - ou baseado em um pacto em que se permite maior liberdade local - como no caso dos Estados Unidos -; na implantação é que podem surgir desvios de resultados em relação ao que é proposto pela lei inicial. Na falta de uma gestão da informação eficiente nesta etapa de implantação nós poderíamos, por exemplo, ter graves problemas nos resultados obtidos através do acesso à informações públicas por meio de Portais de Transparência.

O Brasil não conta com um órgão supervisor independente e exclusivamente voltado às questões relativas ao acesso. As discussões iniciais acerca de uma política de informação foram matéria do Poder Legislativo. A efetiva implantação da lei somente ocorreu após intenso trabalho de coordenação de interesses por parte do Poder Executivo. Ao Poder Judiciário coube, em última instância, o julgamento de demandas que possam estar relacionadas com o acesso à informação. Independentemente dessa divisão de responsabilidades, cuja configuração no Brasil é bem tradicional, a Controladoria-Geral da União (CGU) foi o órgão que assumiu a responsabilidade de implementar a lei no âmbito do Executivo Federal. Atualmente, considera-se que a CGU é o órgão governamental, dos três poderes, com maior capacidade para organizar e fomentar políticas de acesso, sendo portanto, um órgão de referência para questões relativas à transparência no Brasil. Mesmo não tendo a força e a autonomia de uma

agência regulatória governamental independente, à exemplo das agências que regulam alimentos e medicamentos (ANVISA), comunicações (ANATEL) e transportes terrestres (ANTT) ou a autonomia jurídica necessária para resolver de forma definitiva possíveis conflitos, a CGU estabelece as diretrizes básicas para implantação, fomento e uso das políticas de acesso, inclusive no que diz respeito aos Portais de Transparência, que são os objetos deste estudo.

A Controladoria-Geral da União é, portanto o órgão brasileiro de referência no que diz respeito à Lei de Acesso à Informação Pública, e veio parametrizar todas as questões relativas à implantação apresentadas neste estudo. No caso específico dos Portais de Transparência, faltava na Lei de Acesso à Informação a padronização do processo de implantação dos portais pelos diversos entes federativos. Essa padronização foi feita somente em abril de 2013, com a publicação do Guia de Implantação de Portais de Transparência. A partir das recomendações desse guia, que serão consideradas como padrão de referência, justifica-se, agora, não somente proceder a uma avaliação criteriosa nos portais já implementados, como também classificá-los e sugerir melhorias, avaliando onde estão ocorrendo distorções no amplo espectro entre a opacidade e a transparência.

No caso brasileiro, a Lei de Acesso a Informação foi promulgada em 2011, ou seja, ela tem aproximadamente dois anos de existência no momento em que este estudo está sendo feito. Muita discussão teórica e muita análise prática ainda estão sendo feitas sobre o caso brasileiro. Dessa forma, para melhor organizar a questão, optamos por basear nossos referenciais teóricos em quatro eixos principais:

- Primeiro Eixo: A documentação oficial do governo brasileiro, especialmente a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a promulgação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011); o seu processo de regulamentação (BRASIL, 2012) e os guias de implantação elaborados pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2013).
- Segundo Eixo: Os autores referenciais encontrados na literatura científica brasileira, que tratam tanto das questões relativas ao acesso à informação governamental (VALENTE, 2002), à Lei de Acesso à Informação (ANGÉLICO, 2012) quanto dos conceitos de transparência e opacidade informacional (JARDIM, 1999).
- Terceiro Eixo: Os estudos acadêmicos de Gestão da Informação e Gestão do Conhecimento, especialmente aquelas feitos por Davenport (1988) e Choo (2003).
- Quarto Eixo: As relações entre a Gestão da Informação, a Lei de Acesso à Informação e os portais de transparência.

No que diz respeito ao primeiro eixo, ou seja, à documentação oficial sobre acesso à informação, em âmbito nacional e internacional, verificamos que existem discussões acerca do tema desde os anos 40. A promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas, é um bom exemplo. Foi concebida dentro de um escopo de pós-guerra, do julgamento de crimes em escala internacional e do surgimento de várias nações que iriam compor, nos próximos anos, o chamado “terceiro mundo”.

O segundo eixo deste referencial teórico busca relacionar os autores que tenham trabalhado especificamente com lei de acesso e transparência pública. O primeiro autor encontrado, em ordem cronológica, foi Jardim que, apesar de ter escrito em 1999 (mais de 10 anos antes da promulgação da lei de transparência pública), já atentava para conceitos indispensáveis como a transparência e a opacidade do estado.

Jardim, por último, lança definições sobre o conceito de *accountability*, que será retomado por Valente (2002) e, mais fortemente, por Angelico (2012), também correlacionando à necessidade de se promover a transparência da informação pública para que um governo possa ser considerado *accountable*. Isso define quando os cidadãos conseguem discernir se os governantes estão agindo no interesse da coletividade e, em caso negativo, possam ser apropriadamente sancionados. O autor mais recente, dentro das referências encontradas, à trabalhar com a Lei de Acesso à Informação, foi Angélico (2012). Ressaltamos que, de todos os autores citados, foi o único a realizar seu estudo após a promulgação da lei, ou seja, teve a oportunidade de acompanhar, durante a pesquisa, o processo político de efetivação da lei mas, à exemplo dos outros autores, não pode também verificar os problemas decorrentes da sua implantação, tanto em nível político como em nível de gestão da informação. Do ponto de vista de gestão da informação pública como um bem igualmente público, cita-se a importância da informação no dia-a-dia das pessoas, comunidades e organizações. Esse tipo de informação precisa ser clara e objetiva o suficiente para atingir à todos os extratos da sociedade, independentemente do conhecimento técnico e instrução que esses extratos possuam. O governo, neste sentido, é um dos maiores provedores da informação decisória moderna.

O terceiro eixo busca trabalhar com autores já consolidados na área de gestão da informação e gestão do conhecimento. O primeiro autor que encontramos foi Davenport (1998) que em “Ecologia da Informação” trabalhou com vários aspectos acerca do comportamento cultural em relação à informação, a questão da cultura organizacional e também o uso da informação. Outro autor é Terra (1999), que avalia os portais corporativos como instrumentos da gestão da informação. Inicialmente o autor trata dos problemas que surgem quando uma organização, seja ela qual for, torna-se uma gestora de informação e conhecimento, e precisa divulgar esse conhecimento para seus clientes ou usuários. A primeira alternativa nestes casos é quase sempre o portal corporativo. Contudo, como era de se esperar, já existem problemas recorrentes na utilização indiscriminada desses portais. Os problemas são, em sua maioria, oriundos de uma má gestão ou implantação, ou seja, são causados pela inabilidade dos gestores no sentido de adequar o portal ao usuário ou mesmo criá-lo com foco no usuário final, e não apenas no sistema. Por último, para falarmos sobre os temas da busca e da disseminação da informação, apontamos Choo (2003) que, sobre a busca, já discorre sobre as necessidades da informação por parte do indivíduo. A necessidade da informação pública não tem apenas um quesito “visceral”, e não é somente um incômodo para o cidadão e para a sociedade. A partir de um determinado nível de refinamento político-social, a necessidade da informação e da transparência é formalizada pela sociedade e aceita pelo Estado como uma necessidade clara para a manutenção da governabilidade

(ou *accountability*). Nesse momento, o indivíduo tem plena consciência da necessidade de buscar a informação.

O quarto eixo busca relacionar a Lei de Acesso à Informação com os Portais de Transparência e a Gestão da Informação. É um relacionamento que, apesar de ter uma percepção quase intuitiva (são tópicos de assunto assemelhado), ainda necessita de uma correlação formal. O primeiro aspecto é destacar a noção de informação por parte da sociedade e por parte dos agentes públicos. Como o acesso à informação, para uma sociedade recém-saída de um período ditatorial, ainda era um conceito distante, a pessoa que quisesse ter acesso a uma informação ou documento público nem sempre conseguia o canal adequado para obter essa informação, ou nem mesmo sabia qual informação deveria solicitar. O órgão público, por sua vez, ainda entendia a informação como algo de sua propriedade, do seu setor de trabalho, como um bem exclusivo do estado. Quebrar essa percepção alienada da sociedade, e condicionar a informação como um bem público foi o primeiro desafio para implantação de uma cultura informacional de transparência. Nesse sentido os Portais de Transparência são a base técnica para a implantação dessas práticas de gestão informacional. O usuário final, por exemplo, não precisa mais passar pelo exaustivo processo de catalogar os dados em vários órgãos diferentes, organizá-los, eliminar campos obsoletos e fazer correlações. Os portais se configuram como agentes de democratização da informação, ao passo que permitem a consulta aos dados de forma impessoal, direta e imediata.

#### **4 METODOLOGIA DA PESQUISA**

A pesquisa está configurada como um estudo comparativo, à medida que buscamos analisar aspectos específicos de cada portal, de acordo com parâmetros técnicos pré-definidos. Dado o grande número de Portais de Transparência Pública brasileiros, que existem nos três poderes constituídos, e também nas esferas municipais, estaduais e federais, houve a necessidade de se realizar dois cortes metodológicos neste estudo, para que se tornasse viável a conclusão do mesmo.

O primeiro corte metodológico foi a distinção entre os três poderes do governo brasileiro. Como um dos objetivos do estudo é comparar os Portais de Transparência estaduais com o Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais, que é o portal oficial do Poder Executivo Federal, optamos por excluir, assim, os portais que fazem parte dos outros poderes. Também foram excluídos todos os outros possíveis portais, como, por exemplo, os portais de transparência de ONGs ou empresas de capital misto, que são abrangidas pela Lei de Acesso à Informação, mas que, neste estudo, também não teriam parâmetros de comparação com o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais.

O segundo corte metodológico foi baseado na divisão política do território nacional, que é uma federação composta por estados que, por sua vez, são compostos por municípios. A Lei de Acesso à Informação exige que haja a sua aplicação nos três níveis, ou seja, tanto no nível federal quanto no nível estadual e municipal. No nível federal já estamos trabalhando com o portal de referência, que é o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. Existem sim outros portais de transparência do executivo, divididos por órgãos, mas todos convergem para este portal de transparência central. Mesmo portais temporários, como o portal que tratava dos recursos

utilizados na realização da Copa do Mundo de 2014, e o portal que trata dos recursos que serão utilizados nas Olimpíadas de 2016, podem ser acessados através de *links* no Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. Já no nível municipal, de acordo com o IBGE, o Brasil possuía, em 2000, um total de 5561 municípios regulares (IBGE, 2014), sendo que, destes, 2871 possuíam mais de 10.000 habitantes, ou seja, estariam obrigados, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, a disponibilizar Portais de Transparência Pública. Mesmo com dados defasados, percebemos que o número de Portais de Transparência Pública possíveis de análise, caso considerássemos todos estes municípios, inviabilizaria a conclusão deste estudo em tempo hábil. Optamos, portanto, por excluir todos os municípios da federação, aplicando-se então toda a pesquisa apenas nos estados.

Combinamos o primeiro corte metodológico - tipo de portal, em relação ao poder constituído - com o segundo corte - quantidade de portais nos três níveis federativos brasileiros - e trabalhamos, portanto, apenas nos portais governamentais do executivo estadual dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. No total, foram analisados 27 Portais de Transparência Pública.

A coleta dos dados foi feita em ordem alfabética, por Estado da Federação, incluindo nessa listagem o Distrito Federal. Como o estudo é relativo aos Portais de Transparência em ambiente virtual, criados em função da Lei 12.527, todo o processo de coleta será feito através da Internet. Após a coleta dos dados, a primeira etapa de análise será a verificação de conformidade destes dados em relação às principais recomendações da Controladoria-Geral da União, que foram publicadas no Guia de Implantação de Portal de Transparência (BRASIL, 2013). Dos quinze requisitos exigidos e/ou recomendados pela Controladoria-Geral da União, e relativos aos Portais de Transparência, foram selecionados dez requisitos principais, dentro do critério de que seriam itens diretamente relacionados à Gestão da Informação e que, portanto, teriam correlação direta com este estudo. Os cinco itens restantes, os quais foram descartados, se relacionavam à aspectos excessivamente técnicos de operação, como a descrição detalhada dos requisitos de software necessários para a exibição de determinado tipo de informação, ou mesmo a recomendação de aplicação deste ou daquele ambiente computacional para criação e hospedagem dos dados. Os dez critérios selecionados foram os seguintes:

1. Nome do domínio
2. Registro no [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br)
3. Existência de ferramenta de busca
4. Existência da seção “Fale Conosco”
5. Existência da seção “Perguntas Mais Frequentes”
6. Acesso livre
7. Acesso por outros sistemas
8. Acessibilidade
9. Característica da informação
10. Gravação de relatórios

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

O primeiro item é o “Nome do domínio”. Este item é de cumprimento obrigatório e determina que o Portal de Transparência Pública deve estar, no caso dos estados, no formato “uf.gov.br”. Como os estados brasileiros

normalmente são identificados com seus nomes completos (por exemplo, o estado do Mato Grosso do Sul) ou através de suas iniciais padronizadas (por exemplo, a inicial “ms” para o estado do Mato Grosso do Sul), iremos aceitar ambos os formatos. De todos os 27 Portais de Transparência avaliados, 5 portais não tiveram conformidade com este item, o que nos dá uma taxa de conformidade na ordem de 81%.

O segundo item é o registro no portal de contas públicas do TCU. Podemos verificar se um determinado portal de transparência está ou não cadastrado no [www.contaspublicas.com.br](http://www.contaspublicas.com.br) através da verificação do número de registro desse portal no site do TCU. Todos os Portais de Transparência Pública estaduais avaliados estão representados no TCU, seja diretamente, seja através da representação do poder executivo do seu estado e possuem, portanto, registro válido no [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br). Nesse quesito a taxa de conformidade foi de 100% nos 27 Portais de Transparência Pública avaliados.

O terceiro item trata das ferramentas de busca. A análise deste critério mostrou-se bastante complexa, quando comparada à análise dos outros critérios. Esse comportamento se deu, em sua maior parte, em função das definições subjetivas determinadas pela CGU acerca do que seria uma boa ferramenta de busca. A especificação recomendada pela CGU define que um Portal de Transparência Pública, para ter uma boa ferramenta de busca, deve conter ferramentas de pesquisa de conteúdo que permitam o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Os resultados mostraram que, dos 27 Portais de Transparência Pública analisados, 13 estados foram classificados como “em conformidade” e 14 estados foram classificados como “em não conformidade”. Os estados que apresentaram conformidade foram Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Eles representam 48% dos estados brasileiros. Os outros estados, considerados “em não conformidade”, representam os 52% de opções restantes de classificação.

O quarto item trata da existência de uma seção “Fale Conosco”. A recomendação da CGU neste item é bem clara. O Portal de Transparência Pública precisa ter uma seção “Fale Conosco” que possua telefone e e-mail de contato. Independentemente da simplicidade para o cumprimento deste quesito (divulgação do email e telefone de contato), foi alto o índice de não conformidade observado nos resultados. Apenas 9 Portais de Transparência Pública atingiram a conformidade, ao exibirem o telefone e o e-mail para contato. Os estados que estão em conformidade foram Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Santa Catarina. Esse número representa 33% dos portais estudados.

O quinto item trata da existência da seção “Perguntas Mais Frequentes”. Esse critério permite uma avaliação mais direta, pois a recomendação da CGU é bem clara: deve haver uma seção de “Perguntas Mais Frequentes” nos Portais de Transparência Pública brasileiros. Essa seção agiria como uma espécie de “manual do usuário”, pois selecionaria as dúvidas mais comuns na operação do portal. Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 20 estão em conformidade com o recomendado pela CGU, representando 74% de conformidade.

O sexto item trata do acesso livre. Para avaliarmos este critério é necessário, antes de mais nada, uma distinção do que é chamado de

“transparência ativa” e “transparência passiva”. A transparência ativa é a transparência promovida, por exemplo, pelos Portais de Acesso à Informação Pública. Ela é chamada de ativa, pois independe da solicitação específica de algum cidadão, devendo também ser completa e regularmente atualizada. Os governos estariam assim, por conta própria, obrigados à manter os cidadãos atualizados acerca de despesas orçamentárias, com pessoal, licitações, arrecadação de impostos, pagamento de fornecedores, etc. Já a transparência passiva é a obrigação que os governos tem de atender toda e qualquer solicitação, por mais específica que seja, desde que seja formalmente solicitada ao órgão correspondente e que não possua nenhum critério de sigilo de Estado que justifique uma negativa ao acesso. Neste caso, o cidadão precisa localizar, dentro do órgão governamental que possui a informação, um departamento responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Entendidas essas diferenças, podemos observar que, no caso da transparência passiva, há a clara necessidade de identificação do requerente. Não existe, contudo, em nenhum outro ponto da Lei 12.527 ou do decreto 7.724, uma redação que especifique se essa identificação é necessária e/ou obrigatória no caso da transparência passiva. Não há nenhum tipo de especificação de como devem se portar os Portais de Transparência Pública neste caso. A recomendação de que nenhuma identificação seja exigida aparece somente nas sugestões de implantação publicadas pela CGU e, como se tratam apenas de recomendações, não há a obrigatoriedade de cumprimento. Em resumo, os estados poderiam exigir a identificação para acesso aos portais mas, como isso não é exigido no Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais e a CGU também recomenda que nenhuma informação de identificação seja exigida do cidadão, este critério acabou sendo seguido por todos os Estados da Federação. Temos, portanto, nos 27 portais avaliados, um índice de 100% de conformidade para este critério.

O sétimo item trata do acesso por outros sistemas. O item “acesso por outros sistemas” especifica que o Portal de Transparência Pública deve possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Os dados também precisam estar estruturados, ou seja, precisam ter algum tipo de organização mínima que permita à sistema automatizados classificá-los, diferenciá-los e ordená-los. Também precisam ser automaticamente legíveis por máquinas, independente da ação humana. Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 20 foram classificados como “em conformidade” com o critério de acesso aberto recomendado pela CGU, totalizando 74% dos portais. Os outros 7 portais avaliados, representando 26% do total, não obtiveram a conformidade necessária. A não conformidade foi caracterizada por dois motivos principais: o formato de disponibilização dos dados e a capacidade de leitura automática das informações.

O oitavo item trata da acessibilidade. A recomendação da CGU no que diz respeito à acessibilidade determina que os Portais de Transparência Pública devem adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 16 portais - Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins - foram classificados como “em não conformidade”, por não apresentar nenhum tipo de informação ou recurso vinculado à acessibilidade. Este número equivale à 59% do total. Os outros

11 portais, que equivalem aos 41% restantes, apresentam pelo menos um recurso de acessibilidade presente. A diferenciação aparece no tipo e quantidade de recursos. Temos três portais - Mato Grosso, Pará e Rio Grande do Sul - que apresentaram apenas o recurso de múltiplas possibilidades de tamanho da fonte, o que possibilita ao usuário visualizar o conteúdo do portal em fontes de tamanhos diferentes, normalmente expandidos em relação ao formato padrão. Outros sete portais - Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo - apresentaram, além do recurso de visualização de fontes em vários tamanhos, o recurso de alto contraste, que disponibiliza o conteúdo do portal em um diagrama de cor diferenciado do diagrama normal, exibindo os caracteres totalmente brancos em um fundo totalmente preto ou vice-versa. O último portal, que é o portal de informações do estado do Paraná, apresentou, além dos recursos acima citados, o recurso de navegação através de atalhos pré-definidos, acessíveis através de combinações de teclas, sendo assim considerado o portal mais completo nesse critério.

O nono item é o critério da característica da informação, que define que o site deve garantir a integridade e a autenticidade das informações disponíveis para acesso. A integridade é a propriedade de que a informação não foi modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental. Para se certificar-se da integridade de determinada informação, é necessário o acesso à fonte primária dessa informação. Já a autenticidade é a propriedade de que a informação foi produzida, modificada ou descartada por uma determinada pessoa física, órgão, entidade ou sistema. A autenticidade relaciona-se com a confirmação de autoria, a certificação e a originalidade da informação. Em portais de informação, a forma mais comum de assegurar-se a autenticidade de uma informação em meio eletrônico é a assinatura digital. Não há, contudo, uma forma efetiva de assegurar-se a integridade de todas as informações, pois grande parte das mesmas encontra-se em suporte físico (papel) ou está protegida pela confidencialidade (divulgação de dados pessoais). Neste estudo, nenhum dos portais apresentou requisitos mínimos de autenticidade, por não possuírem, em sua totalidade, nenhuma plataforma que gerasse chaves de segurança. Neste quesito, houve uma não conformidade de 100% nos 27 portais estudados e até mesmo no Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. No caso da integridade, poderíamos também avaliar que houve 100% de não conformidade, pois nenhuma fonte primária da informação foi encontrada nos portais. Contudo, neste caso, há um aspecto que deve ser levado em conta. Considerando-se que todos os Serviços de Informação ao Cidadão correspondentes aos portais estejam em funcionamento, seria perfeitamente viável obter a informação correspondente, em sua forma original, se houvesse alguma identificação da mesma no portal de transparência. Essa identificação poderia ser, como já citado, o número de uma nota de empenho ou o número do processo interno. São itens que possibilitam a localização da informação dentro da máquina burocrática do estado e que possibilitariam, pelo menos em essência, chegar-se à informação original. Essa opção não exime o portal da necessidade de divulgação da informação primária, mas pelo menos permitiria ao cidadão o acesso à estas fontes.

O décimo e último item trata da gravação de relatório. O critério de gravação de relatório recomenda que os Portais de Transparência Pública devem possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos,

inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações. Essa funcionalidade é muito útil em diversos tipos de análises futuras. Pode ser utilizada, por exemplo, para o cruzamento de dados globais, tornando possível identificar cruzamentos lógicos entre informações. Dos 27 Portais de Transparência Pública avaliados, 11 portais estão em conformidade com esta norma, representando assim 41% do total. Os portais em conformidade são os portais dos estados do Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Os 16 portais restantes, que representam 59% do total, apresentaram problemas que os deixaram fora da regra de conformidade.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Todo este estudo surgiu da percepção de que a implantação de uma política de transparência pública pode ser um processo informacional operacionalmente complexo. O conceito de transparência pública informacional foi apresentado, de acordo com Angélico (2012), como fruto de uma decisão político-cultural que floresceu no Século XX, juntamente com o advento da Sociedade da Informação. Contudo, apontamos que, apesar da conceitualização relativamente simples, que dependeria apenas da elaboração e promulgação de uma lei específica, a implantação efetiva dessa política poderia se tornar difusa e complexa. O objetivo deste trabalho, foi então, avaliar se a implantação de uma política de acesso à informação pública, no caso brasileiro, e no que diz respeito, especificamente, aos Portais de Transparência Pública governamentais, ocorreu efetivamente de acordo com a legislação, ou se sofreu interferências, em determinados aspectos, acabando por gerar resultados completamente adversos dos inicialmente propostos. Isso criaria, de acordo com a nossa premissa, Portais de Transparência Pública brasileiros não somente diferentes com relação à uma norma geral, mas também diferentes de um modelo único proposto e, conseqüentemente, Portais de Transparência Pública diferentes entre si, o que possibilitaria não somente avaliar o quão transparentes esses portais seriam, mas também classificá-los dentro de um grupo único, observando que alguns portais estariam contribuindo mais que outros para a efetiva implantação de uma política pública de acesso à informação.

Para atingir este fim, a primeira providência foi encontrar padrões de referência para a avaliação de portais. O primeiro padrão encontrado foi a documentação publicada pela Controladoria-Geral da União em 2013 onde são elencados os requisitos obrigatórios e recomendáveis para a boa implantação de um portal de transparência governamental. O segundo padrão, além desta documentação, baseou-se na decisão de se comparar estes portais com o portal de referência recomendado pela Controladoria-Geral da União, que é o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais ou, em outras palavras, o portal de transparência do governo Executivo Federal brasileiro. Além destes padrões, temos também a legislação pública no que concerne à política de transparência, a Lei de Acesso à Informação, e aos seus aspectos mais específicos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por último, temos também o suporte teórico sobre o assunto, baseado nas publicações acadêmicas sobre o tema de transparência pública, gestão informacional e ciência da informação. Por motivos de ordem prática, foi feito um corte metodológico que possibilitasse a conclusão do

estudo no tempo e no alcance de uma dissertação de mestrado. Assim, trabalhamos com os 27 Portais de Transparência dos governos executivos estaduais, avaliados à luz de 10 critérios recomendados pela Controladoria-Geral da União e comparados, nestes mesmos critérios, com o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais.

No que diz respeito aos objetivos propostos neste estudo, podemos dizer que os Portais de Transparência Pública governamentais estaduais do Poder Executivo brasileiro não apresentam, em sua maioria, conformidade plena com aquilo que é estipulado pela Lei de Acesso à Informação e recomendado pela Controladoria-Geral da União. Tampouco apresentam correspondência fiel com o portal de referência adotado, o Portal de Transparência dos Recursos Públicos Federais. Por último, constatamos que as deficiências encontradas na implantação destes portais, na forma de não conformidades, acabam criando zonas de opacidade informacional em um ambiente que deveria ser de transparência máxima.

Uma sugestão para trabalhos futuros seria o aprofundamento dessa análise, passando dos 27 Portais de Transparência Pública analisados neste estudo para um número maior, o que forneceria provavelmente muito mais dados comparativos. Os estudos futuros poderiam, tendo realizado uma coleta mais extensa, realizar também análises estatísticas dos dados coletados, para verificar, por exemplo, a existência de “vícios” na implantação dos portais, ou mesmo a existência de comportamentos estatísticos recorrentes entre os objetos de análise, e que não seriam visíveis à partir da análise de um substrato muito pequeno. Essa análise, levando-se em conta o grande número de Portais de Transparência Pública envolvidos, também poderia ser automatizada, caso fosse possível estabelecer alguma rotina computacional que realizasse a avaliação. Neste sentido, a sugestão seria a apresentação do mesmo problema para pesquisadores nas áreas de computação e programação aplicada, onde o foco de Gestão da Informação seria mantido, mas um ferramental computacional mais robusto também pudesse ser utilizado. Trabalhos com coparticipação com áreas afins (Ciência da Informação, Computação e Estatística) seriam bem vindos para o esclarecimento das questões informacionais relativas aos Portais de Transparência Pública. Outra sugestão seria a realização de novos estudos pelos próprios governos, no sentido de que os resultados obtidos nas análises pudessem ser usados como substrato para avaliação dos próprios serviços prestados pelos órgãos públicos. Aliados à pesquisa de satisfação, por exemplo, os dados obtidos através da avaliação dos Portais de Transparência Pública poderiam nortear as políticas dos órgãos públicos, no sentido de aprimorar cada vez mais a sua eficácia e contribuir para a construção de uma cultura de transparência brasileira cada vez mais forte. Por último, trabalhos futuros que conseguissem avaliar a evolução temporal dos Portais de Transparência Pública seriam também interessantes, pois essa evolução temporal poderia indicar novos caminhos, mostrando uma tendência destes portais, onde esperamos que seja no sentido dos Portais de Transparência Pública se mostrarem cada vez mais completos, objetivos e atualizados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais**

**instrumentos de transparência e de controle social.** Distrito Federal: Controladoria-Geral da União. Sexto Concurso de Monografias da CGU, 2011. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/concursos/6\\_ConcursoMonografias.asp](http://www.cgu.gov.br/concursos/6_ConcursoMonografias.asp). Acesso em 28/05/2014.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil.** São Paulo: Escola de administração de empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2012 (Dissertação de Mestrado).

ANGELONI, Maria Terezinha (Org). **Gestão do conhecimento no Brasil: casos, experiências e práticas de empresas públicas.** Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2008.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. **A ciência da informação como ciência social.** Ciência da Informação, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 21-27, set./dez. 2003.

BRITO, Vladimir de Paula. **O papel informacional dos serviços secretos.** Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2011 (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais.** Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia\\_TransparenciaAtiva\\_EstadosMunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_TransparenciaAtiva_EstadosMunicipios.pdf). Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de Portal da Transparência.** Brasília, DF: CGU: 2013. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia\\_PortalTransparencia.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf). Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, 16 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 26/08/2013.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01/05/2013.

BRASIL. Governo Federal. **Dados Abertos**. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <http://dados.gov.br/dados-abertos>. Acesso em 12/07/2014.

CARNEGIE MELLON UNIVERSITY. **CAPTCHA: Telling Humans and Computers Apart Automatically**. Disponível em: <http://captcha.net/>. Acesso em 28/06/2014.

CENDÓN, Beatriz Valadares. **Ferramentas de busca na WEB**. Brasília: Revista Ciência da Informação, Volume 30, 2001.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**; tradução Eliana Rocha. São Paulo: Editora SENAC, 2003.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**; tradução Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Indicadores Sociais Municipais. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm). Acesso em 24/09/2014.

INDICE de transparência 2014. **Contas Abertas**. 30/05/2014. Disponível em: <http://indicedetransparencia.com/2014/05/30/es-pe-e-sp-sao-os-estados-mais-transparentes-do-brasil>. Acesso em 30/05/2014.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999.

PAIM, Ísis (Org). **Gestão da Informação e do Conhecimento**. Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação / UFMG, 2003.

SARACEVIC, Tefko. **Ciência da informação: origem, evolução e relações**. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, p. 41-62, 1996.

SERRA, Afonso Celso da Cunha (Trad.). **Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

TAKEUCHI, H., NONAKA, T. **Gestão do conhecimento**; tradução Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TERRA, José Cláudio Cyrineu; BAX, Marcello Peixoto. **Portais Corporativos: novo instrumento de gestão da informação**. Terra Fórum Biblioteca, 1999. Disponível em: <http://www.slideshare.net/jcterra/portais-corporativos-novo-instrumento-de-gestao-da-informacao>. Acesso em 07/10/2013.

TOMAEL, Maria Inês; CATARINO, Maria Elisabete; VALENTIM, Marta Lígia Pomim, JÚNIOR, Oswaldo Francisco de Almeida; SILVA, Terezinha Elisabeth. **Avaliação de fontes de informação na Internet: critérios de qualidade.** Paraíba: Revista Informação & Sociedade: Estudos, Volume 11, 2001. Disponível em: <http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/293>. Acesso em 28/05/2014.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Acesso à informação governamental: estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União.** Belo Horizonte: Escola de Ciência da Informação da UFMG, 2002 (Dissertação de Mestrado).

VAITSMAN, Hélio Santiago. **Inteligência empresarial: atacando e defendendo.** Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

WILSON, T. D. **Information Behavior: an interdisciplinary perspective.** Information Processing & Management vol. 33, n. 4, p. 551-572, 1997.