

1 INTRODUÇÃO

A gestão transparente e a prestação de contas à sociedade são dois componentes básicos de uma democracia sólida e eficaz. Em uma era marcada por transformações rápidas e pela globalização da informação, a exigência por uma governança transparente e responsável tornou-se um clamor popular incontestável. O gestor, ao assumir uma posição de liderança e responsabilidade perante a sociedade, deve reconhecer que sua atuação não se resume apenas à execução de políticas públicas ou ao gerenciamento de recursos, mas também engloba a crucial tarefa de manter o público informado, participativo e confiante nas ações do Estado (Novais *et al.*, 2017).

Esse compromisso com a transparência não se trata apenas de uma demanda ética, mas também de um imperativo estratégico para garantir a legitimidade, a eficácia e a sustentabilidade das ações governamentais. Em uma sociedade cada vez mais informada e conectada, a ocultação ou a manipulação de informações por parte dos gestores pode ter repercussões imediatas e significativas, minando a confiança da população e comprometendo a integridade das instituições. Nesse sentido, a prestação de contas torna-se não apenas um dever, mas um mecanismo essencial para construir e manter a confiança do público na administração pública.

No cenário global, de acordo com Cunha Filho (2019), a promoção da transparência tem ganhado destaque crescente e, no Brasil, constata-se a expansão da transparência em reformas legislativas e em mudanças infralegais com consequências relevantes para o sistema político. Como representações da institucionalização da transparência na administração pública do Brasil, podem-se citar legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (Lei nº 101/2000), que consagra a transparência como fundamento fiscal e introduz uma série de mecanismos para a divulgação de informações orçamentárias; e a Lei de Acesso à Informação Ambiental de 2003 (Lei nº 10.650/2003), que impôs a responsabilidade aos órgãos públicos de disseminar informações ambientais sob sua gestão, dentre outras disposições normativas que são objeto desta pesquisa.

No âmbito da administração pública, todos os cidadãos assumem a condição de partes interessadas (*stakeholders*) e os mecanismos de controle por eles exercidos desempenham uma função vital para garantir que o governo atinja seus objetivos de maneira transparente. A garantia de "*Accountability*" para a sociedade é um dos pilares fundamentais nesse contexto. Nessa constante busca por uma gestão pública que melhor utilize os recursos limitados e escassos, ganha destaque a tendência da transparência na administração pública. Essa

abordagem surge como resposta à necessidade de acompanhar a execução dos recursos públicos e fortalecer o controle social exercido pela população em geral.

De acordo com Zorzal e Rodrigues (2015), a informação sob a responsabilidade do Estado constitui um bem público, e sua divulgação deve ser realizada pela administração pública de maneira espontânea, proativa e independente de qualquer solicitação, configurando o que se denomina transparência ativa, conforme definido em lei. Incumbe, portanto, a tais instituições, a tarefa de identificar o que é mais requisitado pela sociedade e antecipar-se para disponibilizar essas informações de forma proativa na Internet e/ou por outros meios. Tal procedimento tem o objetivo de facilitar que as partes interessadas (*stakeholders*) localizem essas informações, minimizando custos tanto para as instituições como para os próprios *stakeholders*.

A transparência desempenha um papel fundamental na democracia e na cidadania, viabilizando o exercício destas por meio da fiscalização da atividade administrativa realizada pela sociedade (Novais *et al.*, 2017). Um recurso essencial para promover a transparência governamental é o controle social. Essa fiscalização, quando efetiva, não apenas garante a correta aplicação das leis e dos recursos, mas também promove uma cultura de responsabilidade e prestação de contas entre os governantes e os governados. Além disso, a transparência permite que os cidadãos estejam mais informados sobre as decisões que afetam suas vidas, fortalecendo assim a participação democrática e a confiança nas instituições.

Algumas das principais reformas legislativas e mudanças infralegais que contribuíram para a construção do arcabouço legal são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), que regulamentou que a responsabilidade na gestão fiscal deve pressupor ações planejadas e transparentes; a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei nº 10.650/2003), que estabeleceu que os órgãos públicos deveriam permitir o acesso público aos documentos que fossem relacionados à matéria ambiental; e finalmente a Lei de Acesso à Informação, LAI (Lei nº 12.527/2011), que regulou o direito de acesso à informação aos cidadãos, previsto na Constituição Federal de 1988.

Embora o conceito de transparência e acesso à informação possa ter raízes em práticas e ideias mais antigas, a formalização desses conceitos em leis específicas, em muitos países, ocorreu principalmente nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Somente a Suécia formalizou uma lei nesse sentido antes de 1950, especificamente no ano de 1766. Com o avanço das tecnologias e o desenvolvimento das instituições, os paradigmas relacionados à abertura continuam em constante transformação, e os espaços dedicados à inovação seguem em expansão (Michener, 2011).

Em decorrência da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, os governos nos âmbitos federal, estadual e municipal empreenderam projetos e iniciativas visando sua adequação à referida legislação. Dentre essas ações, destacam-se: a criação de portais de transparência *online*, facilitando o acesso público a informações sobre orçamentos, contratações, salários de servidores e outras despesas governamentais; implementação de sistemas eletrônicos de solicitação de informações, permitindo que cidadãos requisitem dados específicos não disponíveis de forma proativa nos portais; estabelecimento de órgãos ou setores responsáveis pelo monitoramento e garantia do cumprimento da LAI dentro das instituições públicas, como os Serviços de Informações ao Cidadão (SICs); e adoção de medidas de responsabilização e punição para entidades e servidores que não cumpram com as determinações da LAI. Em 2012, o governo federal regulamentou, por meio de instruções normativas, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). No mesmo ano, foi estabelecido o Portal de Dados Abertos do Governo Federal, cujo propósito era catalogar os conjuntos de dados abertos disponibilizados por todas as esferas governamentais.

Os mecanismos de controle e combate à corrupção têm se aprimorado constantemente, sendo a transparência um dos pilares mais eficazes nessa luta. A transparência, ao garantir o acesso claro e compreensível a informações referentes à gestão pública, permite que a sociedade atue como fiscalizadora das ações governamentais. Apesar dos esforços em criar mecanismos de controle, os frequentes escândalos na administração pública brasileira, tais como a Operação Lava Jato em 2014, Operação Zelotes em 2015, Operação Carne Fraca em 2017 e, mais recentemente, casos envolvendo a vacinação contra a covid-19 em 2021, sugerem que há uma lacuna entre a transparência implementada na administração pública e o controle social exercido até o momento. Os esforços regulatórios do Estado, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que representa uma tentativa de melhorar a responsabilização e transparência pública no Brasil, parecem não ter sido suficientes para conter o desperdício dos recursos públicos.

A ascensão global das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e a evolução dos instrumentos digitais para conservação e armazenamento de dados em escalas ampliadas proporcionaram ao Estado uma renovada visão acerca do potencial gerencial, econômico e direcional das atividades públicas. De fato, reconheceu-se que os dados poderiam ser transformados em informações valiosas, e não somente ser considerados em sua forma isolada (Frazão, 2019).

Nesse contexto emerge o movimento de Dados Governamentais Abertos (DGA), com o propósito de robustecer essa relação, tornando disponíveis informações pertinentes à gestão governamental em formato aberto e acessível. Tal iniciativa proporciona o acesso e os meios

necessários para que os cidadãos transitem da condição de meros observadores para a de participantes ativos no processo de ação pública (Silva; Monteiro; Reis, 2020).

No âmbito da Administração Pública, identificam-se quatro prerrogativas relacionadas aos dados: o dever de abertura, o dever de transparência, o dever de proteção e o dever de regulação. Embora teoricamente possam ser objeto de análises distintas, é imperativo que, operacionalmente, sejam interpretados como um ciclo coeso e interconectado (Da Silva Cristóvam; Hahn, 2020).

O grau de transparência atingido está intrinsecamente relacionado a, no mínimo, três dimensões: (a) os temas e esferas sobre os quais é possível gerar informação de caráter público; (b) a amplitude e a excelência da informação disponibilizada; e (c) o volume de indivíduos e categorias de pessoas autorizadas a acessar referida informação (Gomes; Amorim; Almada, 2018).

Em relação às pesquisas voltadas para a transparência em entidades públicas, observa-se uma escassez de estudos centrados na análise dos dados abertos governamentais. Grande parte das investigações nacionais focou na transparência das informações respaldadas pela LAI. Dentro do cenário exposto e considerando a relevância crescente da transparência nas ações governamentais, como avaliar o grau de transparência dos dados abertos governamentais disponibilizados pelos entes públicos? Dada a limitação de estudos que abordam o cenário atual dos dados abertos governamentais no Brasil, esta pesquisa se propôs, inicialmente, a explorar formas de quantificar o nível de transparência desses dados.

Após levantamento sistemático teórico, foi escolhido o modelo de Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014). Segundo os autores, o modelo OpenGovB foi desenvolvido de acordo com o conceito de Governo Aberto adotado, que reconhece dados abertos, transparência de dados, transparência governamental, participação e colaboração, entre os quais os três primeiros estão relacionados com dados abertos, enquanto os dois últimos requerem o envolvimento de responsáveis governamentais. Este modelo foi aplicado em 2013, utilizando os dados disponíveis gratuitamente no portal oficial de dados abertos do governo dos Estados Unidos da América.

O modelo em questão foi empregado no estudo de Klein, Luciano e Macadar (2015) para avaliar o grau de transparência dos dados no catálogo de fontes disponíveis no portal governamental do Rio Grande do Sul. Embora o referido estudo tenha apresentado resultados significativos, sua abrangência limitou-se a um único portal. O presente estudo tem como objetivo aplicar uma versão adaptada do modelo OpenGovB, com a finalidade de realizar uma análise abrangente de todos os portais de dados abertos dos governos estaduais brasileiros.

Nesse sentido, o presente estudo avalia o grau de transparência dos portais de dados abertos dos Estados Brasileiros por intermédio do modelo OpenGovB, restrito às informações econômico-financeiras, sob a perspectiva dos princípios de Dados Governamentais Abertos, focando nos critérios relacionados à autenticidade, compreensibilidade e reutilização dos dados abertos disponibilizados.

O estudo apresenta relevância prática e teórica em diversas frentes. Inicialmente, a transparência nas informações das entidades governamentais é um direito dos cidadãos e uma necessidade para a garantia da democracia e do bom funcionamento das instituições. Assim, ao classificar os estados brasileiros conforme o grau de transparência dos seus dados abertos, o estudo auxilia na identificação de achados, que serão explorados no intuito de verificar pontos de melhoria e disseminar melhores práticas para as organizações públicas.

Devido à relevância das informações e as restrições temporais, este estudo limitou-se à análise de conjuntos de dados específicos, mais precisamente àqueles pertencentes à categoria "Finanças e Economia". Optou-se por esta categoria pois, frequentemente, as informações nela contidas enfrentam desafios quanto à sua disponibilização em formatos abertos, predominando a apresentação em formato fechado.

1.1 Objetivo Geral

Com o propósito de abordar a questão de pesquisa, o presente estudo estabelece como objetivo geral avaliar o grau de transparência dos dados abertos governamentais relacionados às informações econômico-financeiras disponibilizadas pelos Portais de Dados Abertos dos Estados Brasileiros, utilizando como referência o modelo OpenGovB de Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014).

1.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, para este estudo apresentam-se os seguintes:

- 1) avaliar a transparência das informações econômico-financeiras nos Portais de Dados Abertos dos governos estaduais brasileiros;
- 2) examinar a autenticidade, compreensibilidade e potencial de reutilização dos dados abertos disponibilizados pelos governos estaduais;
- 3) identificar áreas de melhoria críticas a partir dos principais achados.