

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIA D'ABADIA DE OLIVEIRA BORGES BRANDÃO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM GOIÁS E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA
DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL (2015-
2018)**

GOIÂNIA
2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

MARIA D'ABADIA DE OLIVEIRA BORGES BRANDÃO

3. Título do trabalho

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM GOIÁS E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL (2015-2018)

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Denise Paiva Ferreira, Usuário Externo**, em 05/10/2020, às 12:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Maria D' Abadia de Oliveira Borges Brandão, Usuário Externo**, em 05/10/2020, às 12:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §



1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1595628** e o código CRC **EB94FC23**.

MARIA D'ABADIA DE OLIVEIRA BORGES BRANDÃO

**A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM GOIÁS E SEUS EFEITOS NA POLÍTICA
DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL (2015-
2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira

GOIÂNIA

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

de Oliveira Borges Brandão, Maria D'Abadia
A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM GOIÁS E SEUS EFEITOS
NA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DO PODER
EXECUTIVO ESTADUAL (2015-2018) [manuscrito] / Maria D'Abadia
de Oliveira Borges Brandão. - 2020.
CLI, 151 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, ,
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2020.
Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista
de tabelas.

1. Transparência.. 2. Lei de Acesso à Informação. 3. Accountability.
4. Políticas públicas . 5. Democracia. I. Paiva Ferreira, Denise, orient.
II. Título.

CDU 316



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 007/2020 da sessão de Defesa de Dissertação de Maria D'Abadia de Oliveira Borges Brandão, que confere o título de Mestre em Ciência Política.

Aos vinte e oito dias do mês agosto de 2020, a partir das 14 horas, na Faculdade de Ciências Sociais, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "A Lei de Acesso à Informação em Goiás e seus Efeitos na Política de Transparência Pública do Poder Executivo Estadual (2015-2018)". Os trabalhos foram instalados pela Orientadora, Professora Doutora Denise Paiva Ferreira (PPGCP/FCS/UFG), com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor Vicente da Rocha Soares Ferreira -PPGADM/UFG, membro titular externo; Professora Doutora Camila Romero Lameirão – PPGCP/UFG, membro titular interno. Durante a arguição, os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata aprovada pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Professora Doutora Denise Paiva Ferreira, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e oito dias do mês agosto de 2020.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Camila Romero Lameirão, Professora do Magistério Superior**, em 28/08/2020, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denise Paiva Ferreira, Usuário Externo**, em 31/08/2020, às 14:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vicente Da Rocha Soares Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2020, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1475505** e o código CRC **9506BB5C**.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me sustentar nos momentos mais difíceis da minha vida, me firmando na rocha a cada novo desafio da jornada.

Ao meu pai (*In memoriam*), que partiu tão jovem, mas gravou no meu ser o significado da ética, de pai amoroso e cuidadoso, da partilha em uma família numerosa, da honestidade, integridade e decência, me fazendo entender que as melhores coisas da vida não se compram.

À minha mãe Radge (*in memoriam*) e à minha Tia Maria (“Peixe”, *in memoriam*) educadoras que sempre foram uma fonte de referência de justiça, ética e comprometimento com a educação e com a vida.

À minha mãe de coração, Balduína (índia da tribo Canela, que saiu das matas, na divisa do estado de Mato Grosso com o Pará, com o objetivo de encontrar sua “filha branca” – palavras dela), tão presente e tão disponível em todos os momentos da minha vida, pelo apoio incondicional, sempre.

À minha orientadora e Professora de Estágio-Docência, Denise Paiva, por ter sido um farol nesses tempos de construção acadêmica, sempre disponível e educada. Agradeço muito por seu proceder equilibrado e firme. Minha amiga da graduação em Ciências Sociais, a vida foi generosa nos aproximando de novo. Contar com você foi fundamental no meu retorno à Ciência Política. Muito obrigada pela paciência e pelo conhecimento compartilhado.

Ao meu melhor chefe e sempre amigo, Dr. José Carlos Siqueira, que me oportunizou grandes desafios na minha carreira pública, sendo o último deles trabalhar por oito anos com o tema desta dissertação. Minha gratidão e respeito pelo ser humano ético, competente e generoso, de quem recebi as melhores lições sobre “servir ao público”.

À Leticia Brandão (nossa Lelé), que cresceu e se tornou uma adulta responsável e competente, pelas suas contribuições.

À Lucélia, minha colega de trabalho, pelo incentivo inicial de retomada dos estudos para ingressar no Programa de Pós-Graduação. Obrigada pelos textos, pelos livros e pela experiência de quem percorria o mesmo caminho.

À Professora Genilda Bernardes, sempre uma incentivadora na minha vida acadêmica, por ter me orientado nas primeiras linhas do projeto a ser apresentado ainda na seleção do Programa.

Aos colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, os meus agradecimentos pelas instigantes reflexões e apoio nas atividades acadêmicas. Ao Adilson, em especial, pela pronta disposição em contribuir, pela gentileza e presteza a qualquer momento ou situação. Vou te levar sempre comigo.

Às minhas amigas e companheiras de jornada, Susana e Isabela, com vocês foi muito mais fácil sair da normose e voltar à vida de estudante. Como o tempo passou rápido desde nossas reuniões de estudo para a prova de seleção. Ao Felipe, por dividir a carona e sempre me incitar a novas reflexões, por ser essa pessoa inquieta com o mundo das ideias e estudar com tanto afinco, nos induzindo a seguir seu exemplo.

À professora Camila Romero, que me inspirou e cativou com sua competência e seriedade e me proporcionou leituras tão significativas e, ainda, por suas contribuições ao trabalho final.

Ao professor Vicente Ferreira, pelas preciosas contribuições advindas da banca de qualificação, que muito colaboraram com o aprimoramento do trabalho final.

À professora Fabiana Saddi, cujas aulas e literatura foram muito preciosas para mim. Seu trato com os alunos é impecável. Obrigada por me lembrar que a educação é um sacerdócio.

Aos demais professores do Programa, Prof. Pedro Mundin, Robert Bonifácio, João Botelho, Everton Rosa e Andréa Lucena, cada um, à sua maneira, contribuiu para agregar conhecimentos ao longo desta jornada.

Às minhas amigas Rosane Pessoa, do quadro de professores da UFG, pelas orientações em língua inglesa ainda durante o processo seletivo, sua dedicação e competência em língua inglesa sempre me encantaram; e à Gabriela De Val, por compartilhar minhas inquietações com a experiência de quem já viveu os percalços de um mestrado acadêmico.

Por último, mas não menos importante, meus sinceros agradecimentos à Dorinha, sempre gentil, atenciosa e pronta para nos apoiar nas nossas dúvidas e incertezas. Servidoras como você engrandecem o serviço público.

“O livre fluxo de informações e ideias ocupa justamente o cerne da noção de democracia e é crucial para o efetivo respeito aos direitos humanos. Se o direito à liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto, além das violações de direitos humanos ocorrerem em segredo, e de não haver como denunciar a corrupção e a ineficiência dos governos. É fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas em nome do povo. Esses órgãos possuem uma imensa riqueza de informações que, caso seja mantida em segredo, o direito à liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica gravemente comprometido”.

Abdul Waheed Khan, Diretor-Geral Assistente do Setor de Comunicação e Informação da Unesco (apud MENDEL, 2019).

RESUMO

Este estudo investiga o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação e seus efeitos na transparência pública do Poder Executivo estadual em Goiás no período de 2015 a 2018, no que diz respeito às informações publicadas pelos órgãos estaduais do Poder Executivo, considerando a transparência ativa e passiva. A pesquisa documental foi realizada por meio da análise de conformidade das informações publicadas pela administração estadual, visando entender o esforço institucional do poder público estadual para tornar públicas as informações sob sua guarda ou por ele produzidas. A principal fonte de informação para a pesquisa empírica foi o acesso ao Portal da Transparência, relacionadas à transparência (ativa e passiva). Constatamos que as informações disponíveis publicadas no Portal da Transparência cumpriram, em grande parte, os preceitos indicados na legislação. No quesito transparência ativa, houve um esforço institucional para cumprir a legislação, ainda que não em sua integralidade. No que diz respeito à transparência passiva, verificamos que as informações demandadas pelos cidadãos junto ao poder público foram dadas e vêm se consolidando ao longo do período analisado, mesmo que de forma ainda embrionária. Os achados nos levam a assegurar que existe uma janela de oportunidades para melhoria de processos na política pública já implantada, visando atingir o estado da arte em transparência pública em Goiás.

Palavras-chave: Transparência. Lei de Acesso à Informação. *Accountability*. Políticas públicas. Democracia.

ABSTRACT

The study investigates the process of implementation the Access to Information Law and its effects on the public transparency of the state executive branch in Goiás from 2015 to 2018 with regard to information published by the state agencies of the executive branch of the state, considering active transparency and passive. The research was carried out through the analysis of conformity of the information published by the state administration, aiming to understand the institutional effort of the state public power to make public the information under its custody or produced by it. The main source of information for the empirical research was Access to the Transparency I, the direct and indirect administration websites related to transparency (passive and active). The data gathered and documents analyzed show that the available information published on the transparency portal largely complied with the provisions of the legislation, and that in terms of active transparency, there was an institutional effort to follow the legislation, although not in its entirety. With regard to passive transparency, we found that the information demanded by citizens from the public authorities occurred and has been consolidated over the years analyzed, even if in an embryonic way. The findings lead us to ensure that there is a window of opportunity for process improvement in public policy already in place, aiming to achieve the state of the art in public transparency in Goiás.

Keywords: Transparency. Access to Information Law. Accountability. Policy making. Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Goiana de Comunicação
AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
AGETOP	Agência Goiana de Transporte e Obras
AGR	Agência Goiana de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
AGRODEFESA	Agência Goiana de Defesa Agropecuária
BOMBEIROS	Corpo de Bombeiro Militar
CEASA	Companhia Estadual de Abastecimento S/A
CGU	Controladoria Geral da União
CGE	Controladoria Geral do Estado
CELG G&T	Centrais Elétricas de Goiás Geração e Transmissão
CIDADÃ	Secretaria de Cidadania
CODEGO	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
CGE	Controladoria Geral do Estado
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DGPC	Diretoria Geral da Polícia Civil
DP	Defensoria Pública
EMATER	Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás
FAPEG	Fundação de Amparo à Pesquisa
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GM	Gabinete Militar
GOIÁSFOMENTO	Agência de Fomento de Goiás S/A
GOIÁSGÁS	Agência Goiana de Gás Canalizado S/A
GOIÁSPARCERIAS	Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás
GOIÁSPREV	Goiás Previdência
GOIÁSTURISMO	Agência Goiana de Turismo
IPASGO	Instituto de Previdência e Assistência de Goiás
IQUEGO	Indústria Química do Estado de Goiás
JUCEG	Junta Comercial do Estado de Goiás

LAI	Lei de acesso à informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
METROBUS	Metrobus Transporte Coletivo S/A
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PMGO	Polícia Militar do Estado de Goiás
SANEAGO	Saneamento de Goiás S/A
SED	Secretaria de Estado do Desenvolviemnto
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEGOV	Secretaria do Governo
SEGPLAN	Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento
SECC	Secretaria de Estado da Casa Civil
SED	Secretaria de Desenvolvimento
SEDUCE	Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte
SES	Secretaria de Estado da Saude
SECIMA	Secretaria de Cidades, Infraestrutura e Meio Ambiente
SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
SSPAP	Secretaria de Segurança Pública e Agencia Prisional
UEG	Universidade Estadual de Goiás

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O que é uma política pública	45
Figura 2 – Ciclo das políticas públicas	47
Figura 3 – Como se dá a montagem da agenda pública	50
Figura 4 – Modelo de Kingdon da montagem de agenda.....	53
Figura 5 – Ciclo de formulação e implementação com policy learning.....	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Transparência: administração direta do estado de Goiás – 2015.....	97
Gráfico 2 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2015	98
Gráfico 3 – Transparência: administração direta do estado de Goiás – 2016.....	99
Gráfico 4 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2016	100
Gráfico 5 – Transparência: administração direta do estado de Goiás 2017.....	102
Gráfico 6 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2017	103
Gráfico 7 – Transparência: administração direta do estado de Goiás – 2018.....	104
Gráfico 8 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2018	105
Gráfico 9 – Canal de atendimento ouvidoria – 2015	107
Gráfico 10 – Número de manifestações e tipo – 2015	108
Gráfico 11 – Órgãos mais demandados – 2015.....	108
Gráfico 12 – Perfil do manifestante – 2015	109
Gráfico 13 – Manifestações registradas no sistema de ouvidoria – 2015	109
Gráfico 14 – Canal de atendimento – 2016.....	110
Gráfico 15 – Número de manifestações e tipo – 2016	110
Gráfico 16 – Órgãos mais demandados – 2016.....	111
Gráfico 17 – Perfil do manifestante – 2016	112
Gráfico 18 – Motivo das manifestações – 2016.....	112
Gráfico 19 – Manifestações no período selecionado – 2016.....	113
Gráfico 20 – Motivo LAI indeferida – 2016	114
Gráfico 21 – Canal de atendimento – 2017.....	114
Gráfico 22 – Número de manifestações e tipo – 2017	115
Gráfico 23 – Órgãos demandados – 2017	115
Gráfico 24 – Perfil do manifestante – 2017	116
Gráfico 25 – Manifestações no período selecionado – 2017.....	116
Gráfico 26 – Motivo das manifestações – 2017.....	117
Gráfico 27 – Canal de atendimento – 2018.....	118
Gráfico 28 – Número de manifestações e tipo – 2018	118
Gráfico 29 – Órgãos mais demandados – 2018.....	119
Gráfico 30 – Perfil do manifestante – 2018	119
Gráfico 31 – Manifestações no período selecionado – 2018.....	120
Gráfico 32 – Motivo das manifestações – 2018.....	120

Gráfico 33 – Motivo LAI indeferida – 2018	121
Gráfico 34 – Motivo LAI indeferida – 2018	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo do ambiente normativo interno antes da publicação da Lei nº 12.527/2011	71
Quadro 2 – Marcos importantes para implantação da LAI	72
Quadro 3 – Bancadas na Assembleia Legislativa de Goiás – 17ª Legislatura (2010-2014)	78
Quadro 4 – Órgãos governamentais/entidades.....	91
Quadro 5 – Relação dos órgãos e/ou entidades avaliados	92

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Informações percentuais	94
Tabela 2 – Informações percentuais	97

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E <i>ACCOUNTABILITY</i>.....	23
2.1 A democracia contemporânea e a <i>accountability</i>	23
3 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA: DA AGENDA PÚBLICA À IMPLEMENTAÇÃO	42
4 A INSERÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL	66
4.1 Da tramitação da LAI na Assembleia Legislativa de Goiás à implantação do Portal da Transparência estadual.....	76
5 NOTAS METODOLÓGICAS, PROCEDIMENTOS E FONTES	90
5.1 Acesso à informação – análise das avaliações das informações dos órgãos estaduais – transparência ativa e passiva	95
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS.....	129
ANEXO A – LISTAGEM DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO ESTADO DE GOIÁS 2015/2018 – DADA PELA LEI N. 17.257/11	137
ANEXO B – CHECK LIST – INFORMAÇÕES REQUERIDAS	138

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a transparência pública em Goiás advinda da discussão do tema a partir da Constituição de 1988, que preceitua, em seu art. 5º, inciso XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. A força desse artigo, considerado em um conjunto, mudou efetivamente a relação entre sociedade civil e poder público a partir de então, conforme se analisa mais adiante. Assim, estabelecida como direito constitucional, passou a fazer parte das instituições políticas brasileiras, por meio do princípio da publicidade

Esta pesquisa investiga o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação e seus efeitos na transparência pública do Poder Executivo estadual em Goiás. Tal investigação foi realizada por meio da análise de conformidade das informações publicadas pela administração estadual entre os anos de 2015 e 2018, para entender se de fato o poder público estadual fez o esforço institucional de tornar públicas as informações sob sua guarda ou por ele produzidas. Busca-se mensurar a evolução das publicações relativas às informações dos principais requerimentos que a Lei de Acesso à Informação considera como essenciais, como as contas públicas do Poder Executivo estadual, análise esta fundada em pesquisas nacionais sobre transparência pública.

O problema de pesquisa consiste em identificar a implementação da Lei de Acesso à Informação em Goiás, no que diz respeito às informações publicadas pelos órgãos estaduais do Poder Executivo estadual, considerando a transparência ativa e passiva, no período entre 2015 e 2018. Assim, a pergunta central do estudo pode ser expressa nos seguintes termos: os portais dos órgãos governamentais do Estado de Goiás foram implementados observando o preceituado pela Lei de Acesso à Informação e guardam a conformidade com a padronização definida pela LAI?

Este estudo foi realizado com base no acesso ao Portal da Transparência e das páginas dos *sites* da administração direta e indireta relacionadas a esse quesito, tendo como unidades de análise os referidos *sites*, que possibilitarão uma comparação da evolução dos dados publicados ao longo dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018.

Para responder a essa pergunta, fizemos uma avaliação efetiva do quesito transparência pública nas publicações efetuadas pela administração estadual, tanto no que diz respeito à transparência ativa, como passiva. Em suma, visamos identificar não apenas se foram cumpridos os requerimentos legais advindos com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, mas também se existiu uma preocupação de se antecipar aos requerimentos dos cidadãos por informações.

O objetivo geral foi o de averiguar se os requisitos mínimos trazidos pela Lei de Acesso foram observados e cumpridos em sua totalidade. Como objetivos específicos, buscamos elucidar, por meio deste estudo: os requisitos legais mínimos foram observados? Os órgãos públicos estaduais cumprem a legislação que normatiza a transparência das contas governamentais? c) Qual é o tempo médio de resposta para o cidadão que demanda informação pública?

Para isso, procedemos à revisão da literatura sobre democracia, *accountability* e transparência. Além disso, abordamos o ciclo das políticas públicas, com ênfase na constituição da agenda e implementação da política pública de transparência. Essa fundamentação conceitual é crucial para contextualizarmos a construção e a delimitação do tema.

Considerando o contexto autoritário vivido pelo Brasil até meados da década de 1980, o controle social era incipiente ou mesmo inexistente. Mesmo assim a participação popular, intimamente ligada ao conceito de controle, contribuiu para a democratização do País com um dos marcos fundamentais, que foi a promulgação da Constituição, em 1988 (PINHO; SACRAMENTO, 2009). A partir de então, justamente por demarcar o fim de um período em que os direitos e as liberdades individuais e coletivas eram limitados, a referida Constituição legitimou juridicamente o controle social no Brasil. Tal afirmação pode ser averiguada na previsão de que o poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por meio de seus representantes, ou diretamente, pelo controle social, nos termos constitucionais (BRASIL, 1988).

Levando em conta esse novo marco institucional e legal, observamos que, na década de 1990, a administração pública viu-se impelida a valorizar e a incorporar o conceito de *accountability*, ou seja, a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder, e se responsabilizar por suas ações ou políticas. Caracterizado por uma responsabilidade subjetiva, o conceito “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (MOSHER, 1968 *apud* CAMPOS, 1990, p. 2). A

accountability deve ser exigida “de fora para dentro”, ou seja, o administrador público deve ser cobrado e responsabilizado pelos seus atos perante os cidadãos. Caberia saber, como destacou Campos (1990, p. 4), quem – fora o detentor da função pública – deveria ser reconhecido como capaz de compelir ao exercício da *accountability*, quem teria o poder de declarar alguém responsável: um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal?.

Do ponto de vista legal, o conceito de controle social foi estabelecido com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A carta introduziu, ainda, elementos e diretrizes de democracia participativa e incorporou a participação da comunidade na gestão de políticas públicas, corroborando com a instituição da Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, em muitas ocasiões a carta constitucional determina, pontualmente, mecanismos de participação da sociedade, como as eleições, seu maior expoente, além de outros diversos elementos que garantem aos cidadãos o direito de intervir ou participar das decisões políticas diretamente fora do período eleitoral – organização de plebiscitos, referendos e de conselhos gestores de políticas públicas (PINHO; SACRAMENTO, 2009). A Constituição prevê, por exemplo, a criação de conselhos, formados por membros da sociedade civil, que com o tempo foram se alastrando por intermédio de outras previsões infraconstitucionais (GURGEL; JUSTEN, 2013). Outro exemplo refere-se à criação do Ministério Público, um ente autônomo que não pertence a nenhum dos poderes da República e que possui como uma de suas atribuições fomentar o controle social por meio do fortalecimento da sociedade civil no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas (GOIÁS, 1989). Contudo, passados alguns anos, diversas dificuldades têm sido encontradas na utilização desses mecanismos, revelando uma lacuna entre o controle social idealizado pelo ordenamento jurídico e o controle efetivamente praticado pela sociedade.

O controle social aparece, nesse contexto, como forma de tornar mais efetiva a implementação desses direitos. Esse exercício da sociedade exige que os governos sejam capazes de informar, justificar e responder pelos seus atos, em outras palavras, que sejam *accountables* aos cidadãos. Para tanto, vários dispositivos garantem essa atuação, como a previsão constitucional que estabelece, por exemplo, o direito fundamental à informação. Outras legislações merecem destaque, como a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), a Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013a), a

Lei de Conflito de Interesses (BRASIL, 2013b), a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), o Código de Ética do Servidor Público e as próprias Leis Orçamentárias (BRASIL, 2019), que trazem previsões capazes de assegurar a transparência e, por consequência, o controle social e a ética.

Em relação ao princípio da publicidade assegurado na Constituição de 1988, em seu artigo 37, é possível afirmar que muito se avançou na relação entre Estado e sociedade no que concerne à implementação de instrumentos de *accountability* e acesso à informação, que permitem ao cidadão acompanhar e influenciar as decisões dos agentes políticos do aparato técnico-burocrático.

Em uma perspectiva histórica e comparada, países como Suécia, Finlândia, Dinamarca e Noruega possuem as leis de acesso à informação mais antigas do mundo – juntamente com os Estados Unidos, todos de forte tradição democrática. Desde 1776, a Suécia assegura ao público informações sobre os atos do Estado (MENDEL, 2019).

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527, de 2011, foi implementada devido a fatores diversos, dentre eles as tratativas realizadas ainda nos anos 1990 em acordos internacionais com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) para ampliação da transparência, dificuldades de atração de investimentos externos em razão da falta de clareza na utilização dos recursos, necessidade de dar transparência às informações da administração para favorecer a prevenção à corrupção; criação de um novo paradigma invertendo a cultura de sigilo para aquela de acesso à informação, dentre outros (MENDEL, 2019).

Segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2015), alguns aspectos apresentam um sensível avanço nos últimos anos. Em se tratando do acesso à informação, a administração pública precisou se adequar aos requerimentos da lei e avançar no chamado governo eletrônico, de modo a aprimorar os bancos de dados que precisam ser disponibilizados em formato aberto. Essa realidade provocou uma readequação das informações públicas, melhoria do gerenciamento e tratamento das informações. Ao submeter essas informações à sociedade, estas passam a ser factíveis de fiscalização e controle social, aproximando o cidadão da administração pública.

Nesse sentido, a LAI trouxe o referencial jurídico-normativo necessário à publicização dos dados a todo espectro da sociedade civil. Cidadão comum, segmentos organizados, partidos políticos, sindicatos, enfim, toda a sociedade civil passou a se envolver na atividade de fiscalização. Isso tem um significado político muito importante, uma vez que o espírito da lei muda a cultura do sigilo para a da publicidade, onde aquele passa a ser uma exceção à regra.

As tratativas internacionais firmadas pelo Brasil visaram assegurar regras para negociações internacionais, recuperação de ativos e código de conduta para servidores que se corrompessem na captação de recursos ou prestação de serviços no exterior. O lapso temporal entre essas tratativas e a construção da política de transparência brasileira, bem como sua respectiva legislação, carece de ser entendido com mais acuidade no Brasil. Por muitos anos essa temática não fez parte da agenda política do País, mas, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de forma inédita a responsabilização do gestor público para gastos efetuados além dos limites prudenciais passou a fazer parte das preocupações.

A edição da LAI trouxe uma nova problemática para a administração pública e, pela primeira vez, fez-se um esforço nacional no sentido de viabilizar sua implantação em todos os estados e municípios. Isso pode ser atribuído, em parte, ao efetivo acompanhamento feito pelos órgãos de controle do País, como a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF) e, ainda, o terceiro setor, por meio de entidades como os institutos Transparência Brasil e Contas Abertas, dentre outros. Esse movimento trouxe a necessidade não só de adequação e estruturação das informações produzidas pela administração pública, como também a sistemática publicação dos dados e informações produzidas e custodiadas pelo poder público. Além disso, fixou-se a mudança de paradigma da cultura do sigilo vigente na administração pública para a cultura da publicidade, onde o sigilo tornou-se a exceção. A referida Lei facultou, ademais, a responsabilização do agente público que se negar a fornecer informações sob sua custódia e estabeleceu os procedimentos a serem observados por União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações conforme legislação suprarreferida.

Dessa forma, passou a ser um dever dos órgãos e das entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observando o conceito de transparência

ativa. Ao considerar que todas as informações são públicas, exceto aquelas que possuem leis específicas anteriores que assegurem sigilo, como sigilo fiscal, pesquisas científicas, questões relativas a segurança nacional, negociações comerciais no exterior conduzidas ou em andamento pelo Itamaraty, sigilos pessoais, entre outras, definitivamente mudou-se o padrão da cultura do silêncio no Brasil (BRASIL, 2011).

Em Goiás, optou-se pela edição de um projeto de lei, ao contrário de muitos estados da Federação, que regulamentaram a Lei Federal via decreto.¹ Ao proceder dessa forma, os demais poderes foram compelidos a publicar os dados públicos previstos de forma mais ampla que o preceituado na Lei Federal, nos seus sítios na *Web*. Dessa forma, a Lei Estadual nº 18.025, de 2013, significou um instrumento capaz de fomentar a transparência das informações públicas de todos os poderes no Estado. Essa lei dispôs sobre o acesso à informação e a aplicação da LAI em Goiás, instituindo o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 7.904, de 2013.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca compreender a implementação da Lei de Acesso à Informação em Goiás, no âmbito dos órgãos que compõem o Poder Executivo estadual, tendo em vista a obrigatoriedade de publicação de dados em portal da transparência trazida pela LAI. Este tem sido um tema bastante estudado no Brasil a partir de 2012, ano de entrada em vigor da Lei, mas com uma grande lacuna no que concerne ao estado de Goiás. Propomos, então, trazer uma contribuição para esta agenda de pesquisa, considerando sua atualidade e relevância.

A magnitude do tema se fundamenta na importância e recorrência do assunto da transparência governamental nas democracias contemporâneas e, neste trabalho, procuramos avaliar como essa questão tem se dado em âmbito subnacional. Para fins desta pesquisa, adotamos o conceito de democracia de Dahl e os atributos relativos ao seu estudo. Dentre eles destacamos dois fundamentais a essa análise, quais sejam: **liberdade de expressão e informação alternativa**, essenciais para garantir aos cidadãos as liberdades necessárias para o funcionamento da democracia. Sem

¹ Em pesquisa realizada no período de 2 de fevereiro a 10 de março de 2013 pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) sobre o comportamento verificado nos estados da Federação quanto à regulamentação da Lei de Acesso à Informação, temos que, dos estados pesquisados, 21 responderam à pesquisa e 6 não. Nessa data, dez estados regulamentaram a LAI via Decreto, oito, por Lei Ordinária, e três entenderam que a Lei Federal era autoaplicável. Os estados que não responderam à pesquisa foram Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte.

termos a garantia do direito à informação, não é possível falar em transparência e controle social.

O trabalho está organizado da seguinte forma: na Seção 2, discutimos os aspectos da democracia contemporânea – **accountability** e transparência. Na Seção 3, realizamos a revisão teórica do ciclo da política pública, discutindo agenda pública e implementação. Analisamos o ingresso da transparência na agenda pública no Brasil com o objetivo de entender o contexto sócio-político-econômico que favoreceu a entrada, na agenda governamental, da política pública de transparência no Brasil. Na Seção 4, comentamos sobre a implementação da LAI em Goiás, utilizando, para isso, a análise documental. Ademais, expomos sobre o processo de implementação da LAI em Goiás, dissertando a respeito do processo de tramitação e aprovação da Lei de Acesso à Informação na Assembleia Legislativa de Goiás. Na Seção 5, trazemos as notas metodológicas, os procedimentos e as fontes, bem como os resultados da pesquisa. Procedemos ao levantamento dos dados publicados nos sítios governamentais de Goiás sob a ótica da legislação de transparência, cuja fonte principal é o sítio www.transparencia.go.gov.br e, ainda, investigamos a capacidade de respostas dos órgãos aos pedidos de acesso à informação. Por fim, na última seção, chegamos às considerações finais.

2 DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*

Nesta seção, realizamos uma revisão da literatura sobre a democracia contemporânea, *accountability* e transparência, objetivando estabelecer as contribuições desses conceitos para a publicidade governamental. Esse referencial teórico será complementado, ainda, com um *overview* das discussões da Ciência Política contemporânea a respeito do declínio da democracia. É possível deduzir, dos autores que tratam dessa última problemática, que a diminuição da transparência das informações públicas dificulta a liberdade de imprensa, o que, numa democracia, é considerado inaceitável e pode contribuir para crises políticas e de confiança. Discutimos, também, a literatura de agenda pública e a contextualização da entrada na agenda da discussão de políticas públicas de transparência no Brasil e sua implementação, bem como a questão da transparência na Ciência Política considerando as principais abordagens e conceitos utilizados.

2.1 A democracia contemporânea e a *accountability*

Para fins desta pesquisa, os conceitos de democracia, *accountability* e transparência permearão toda a construção e a fundamentação teórica do problema. No que tange à relação Estado-Sociedade, temos uma abordagem conseqüente da política de Hobbes, que enfatiza a questão do controle do Estado sobre a sociedade. Nessa visão, o Estado tem como finalidade garantir a paz e proteger a vida dos que a ele pertencem (BOBBIO, 2000).

Segundo Sartori (1992, p. 29), o termo “democracia” aparece, pela primeira vez, com Heródoto e significa poder do povo. Segundo o autor, do século III a.C. até o século XIX ela apresentou um largo declínio, tendo em vista que a experiência das democracias antigas foi relativamente breve. Aristóteles considerava-a como a pior forma de governo, o que fez com que a palavra “democracia” se tornasse, durante dois mil anos, uma forma negativa de governo. Durante milênios, o regime político considerado ideal era a república (*res publica*, coisa de todos), e não a democracia. Kant, em 1795, considerava que a “democracia [era] despotismo” e os constituintes americanos também pensavam da mesma maneira. Estes últimos falavam em democracia representativa, e nunca em democracia. Na Revolução Francesa, por sua vez, se usava o termo referindo-se ao ideal republicano e somente Robespierre, em

1794, utilizou essa palavra no sentido elogioso. Apenas a partir da primeira metade do século XIX o termo perdeu seu caráter pejorativo e, hoje, ganhou um significado mais voltado para a liberal-democracia. Entretanto, a democracia dos antigos é mais simples, ao passo que a dos tempos modernos é mais complexa, dadas as mudanças sociais ocorridas. Para Sartori (1992, p. 29), podemos distinguir três aspectos na democracia moderna: o princípio da legitimidade, o exercício do poder (não unicamente de titularidade) e o ideal da democracia.

Do ponto de vista da legitimidade, tem-se que todo o poder emana do povo, portanto, a democracia não pressupõe que o poder derive da força, mas sim que está legitimado por eleições livres, limpas, competitivas e periódicas. Logo, o problema do poder não é exclusivamente de titularidade, mas, sobretudo, de exercício. O autogoverno acaba não se viabilizando em grande escala, uma vez que a democracia representativa separa a titularidade do exercício e, posteriormente, a vincula aos mecanismos representativos do poder. Sartori (1992, p. 30) constata que a democracia não pode ser exercida pelo autogoverno e, assim, a democracia real é um ideal. Não há democracia real sem democracia ideal. Dessa forma, como os ideais se vinculam à realidade, o “dever ser” se transforma em “ser”. Em nenhum caso a democracia, tal como é (descritiva), coincidirá com a democracia como achamos que deveria ser (prescritiva). Essa distinção é fundamental para se compreender o debate sobre democracia e fazê-lo de forma correta. A única democracia que existe e merece esse nome é a democracia liberal, na acepção de Sartori (1992).

Ainda conforme Sartori (1992, p. 32), a palavra democracia é vista como uma entidade política, uma forma de Estado e governo e, *a priori*, segue sendo um termo aceito. Hoje falamos de democracia social e da democracia econômica, tendo a última o significado de desigualdade econômica pela aproximação dos extremos da pobreza e riqueza, de um lado, e, de outro, pela redistribuição de que objetivam o bem-estar social de forma ampla.

O termo “democracia” ganha relevância com Tocqueville, em seu livro *Democracia na América*, de 1831. Em sua visita aos Estados Unidos, o francês se surpreendeu com o “estado da sociedade”, muito diferente do que a Europa conhecia. O sistema político americano se declarava uma república, e não uma democracia. Entretanto, identificou que a democracia americana apresentava uma sociedade fundamentada pela igualdade de condições e guiada pelo espírito de igualdade. Esse

espírito igualitário se reflete, em parte, na ausência de um passado feudal, mas expressa o profundo espírito americano (SARTORI, 1992, p. 32).

Depois de Tocqueville, Bryce é quem melhor representa a democracia como um *ethos*, um modo de viver e conviver e, portanto, uma condição geral da sociedade. Para esse autor, a democracia é essencialmente um conceito político. O termo “democracia social”, em sua acepção inicial, demonstra uma democratização fundamental, uma sociedade onde o *ethos* faz com que as pessoas se vejam e se tratem como socialmente iguais (SARTORI, 1992, p. 32).

Já no século XX, a democracia, uma das abordagens mais convencionais da Ciência Política, segundo Schumpeter (1961, p. 327-328), pode ser descrita como

[...] um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor... [O principal objetivo do sistema democrático] consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos.

Para discutir essa questão, mister se faz trazer à baila os fundamentos e as características do que se define como uma democracia em tempos mais recentes. Para Robert Dahl (2005), os atributos que caracterizam uma poliarquia, que, para o autor, corresponde à democracia realmente existente, são: a) autoridades públicas eleitas; b) eleições livres e honestas; c) sufrágio universal; d) direito a competir pelos cargos públicos; e) liberdade de expressão; f) informação alternativa; g) liberdade de organização. Esses atributos foram definidos por Dahl (2005) em livros como *Poliarquia: participação e oposição*. Os aspectos de “a” a “d” se referem à existência de eleições competitivas, honestas e com sufrágio universal. Já os aspectos de “e” a “g” se referem a um mínimo de liberdades necessárias para que as eleições sejam competitivas e honestas.

Guilhermo O'Donnell (1996) agrega outros quatro atributos aos sete definidos por Dahl, quais sejam: a) os governantes não têm seus mandatos encerrados antes do prazo legal; b) as autoridades eleitas não estão sujeitas a restrições severas ou vetos, nem a serem excluídas de certos âmbitos de decisão por atores não eleitos, como as Forças Armadas; c) um território que não está em disputa e define a população votante; d) a expectativa generalizada de que o processo eleitoral e as liberdades se manterão ao longo do tempo. O'Donnell faz uma avaliação listando os países latino-americanos que se enquadravam em todos os requisitos na época em

que escreveu seu artigo, 1995, que eram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Nicarágua, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.

O conceito de Poliarquia teve sua gênese na ciência política americana e foi concebido por Robert Dahl objetivando explicar a forma e o modo em que se dá o funcionamento dos regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (ou industrializados). Nesse cenário, estabeleceu categorias de análise básica para fundamentar o conceito de poliarquia, quais sejam: “participação política” e “competição política”. No que diz respeito à participação política, trata-se de analisar a inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes; ademais, a dimensão da competição política relaciona-se com a disputa pelo poder político, que pode redundar em levar os grupos ao governo. Com base nesses fatores de análise, torna-se factível avaliar o grau de democracia de um regime ou sistema político.

Assim, temos que quanto maior a inclusão dos cidadãos no processo de escolha dos líderes e governantes (extensão do direito de voto), e maior a participação de grupos políticos competindo pelo poder político, mais democrática será uma sociedade. Mediremos o grau de maturação de uma democracia (poliarquia) na medida em que identificamos a grande maioria da população com direito de voto e quando temos diferentes grupos políticos competindo entre si, com chances igualitárias de chegar ao governo.

É importante ressaltar que o conceito de poliarquia formulado por Dahl está fortemente baseado na concepção schumpeteriana de democracia, que se refere aos estudos pioneiros de Schumpeter (1883-1950). Em suma, essa concepção entende que a democracia verificada no mundo moderno apresenta uma estrutura institucional com regras que definem quem poderá participar do processo político para escolha dos governantes e de que forma ocorrerá a disputa pelo poder político. Esse modelo também é conhecido como “modelo procedimental”.

As abordagens de democracia são explicadas por Anthony Downs e Robert A. Dahl. Downs (1957) trata o conceito de democracia como algo dado, bastando a sua caracterização; também enumera certas características que, para ele, diferenciam a democracia de outros governos. Fica evidente, em sua caracterização, que os procedimentos e as “regras do jogo” são o que singularizam uma democracia, ou seja, ela existe se uma série de condições é satisfeita. Para Downs, uma sociedade é democrática ou não o é. Já na obra de Dahl, desde seu clássico *A preface to*

democratic theory, publicado pela primeira vez em 1956, encontra-se uma síntese do conceito de democracia em uma série de princípios, tendo sido ela rebatizada, pelo autor, como poliarquia.

Em sua primeira obra dedicada à democracia, Dahl (2005) limita as características definidoras da poliarquia a aspectos relativos unicamente ao processo eleitoral. Esse cientista político tornou-se referência obrigatória nos debates posteriores sobre democracia, pois sua definição de poliarquia pode ser melhor operacionalizada na investigação empírica em função de suas oito condições permitirem – mesmo com as dificuldades metodológicas reconhecidas pelo autor – construções de escalas e classificações de níveis de democracia.

Uma visão restrita basicamente às regras, aos procedimentos e aos ritos da democracia é a de Bobbio (1989, p. 12), na obra *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*, que define democracia simplesmente como “[...] um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com que procedimentos”. Também há apontamentos desse autor considerando as duas diferenças (uma decorrente da outra) entre a “democracia dos antigos” e a “democracia dos modernos”, a saber: a primeira é a maneira como o povo exerce o poder (diretamente ou por meio de representantes); a segunda é o conceito de “povo” enquanto ente coletivo, que, segundo ele, faz sentido na democracia dos antigos (ou direta), enquanto na moderna (ou representativa) temos, na verdade, a soberania entregue aos cidadãos ou à soma dos indivíduos.

Os estudos sobre a democracia no mundo têm usado como parâmetro de análise os principais atributos estabelecidos pela teoria de Dahl. Assim, várias instituições – como a *Freedom House*, a *National Endowment for Democracy*, a *Varieties of Democracy*² e outras – fazem suas análises e têm emitido relatórios que visam fornecer indicadores em estudos comparativos no mundo global sobre como se encontram as democracias, utilizando-se, sobretudo, de questões relativas à medição das democracias, o que significa mensurá-las e avaliar a sua qualidade. Isso acaba não sendo fácil, vez que esse processo da democracia precisa ser visto como uma variável contínua:

² As informações sobre essas instituições estão disponíveis em: <https://freedomhouse.org/>; <https://www.ned.org/> e <https://www.v-dem.net/en/>.

Seus componentes-chave, como liberdade de múltiplos partidos e candidatos para campanha e competição; acesso à oposição aos meios de comunicação de massa e ao financiamento das campanhas; inclusão do sufrágio; imparcialidade e neutralidade da administração eleitoral; e a medida em que os vencedores eleitorais têm poder significativo para governar – variam em um *continuum* (como outras dimensões da qualidade da democracia, como as liberdades civis, o estado de direito, o controle da corrupção, o vigor da sociedade civil, etc.). (DIAMOND, 2015, p. 2, tradução nossa).

Em uma discussão mais contemporânea sobre a democracia, alguns pesquisadores entendem e argumentam que a democracia está em crise. Para Steven Levitsky e Lucan Way (2015, p. 45), existe um quase consenso de que o mundo vive em uma recessão democrática. Os principais observadores e defensores da democracia caracterizam a última década como um período de “retrocesso” democrático, erosão ou declínio, em que as novas democracias têm sido vítimas de uma poderosa ressurreição autoritária: “[...] de fato estaremos vendo o início do fim da democracia” (tradução nossa).

Em seus relatórios mais recentes, a *Freedom House* trouxe um clima sombrio sobre o declínio da democracia. Isso pode ser verificado, em especial, quando observamos os índices sobre as liberdades políticas. Ainda em 2006, Arch Puddington, conforme Levitsky e Way (2015), advertiu que havia uma crescente “repulsa à democracia” e caracterizou os anos de 2007 e 2008 como de declínio democrático. Suas referências apontam que a erosão democrática se acelerou em 2009 e o autor descreveu que a democracia global estava como “sob coação” em 2010. Considera-se, então, que ocorreu um breve estágio de otimismo depois da Primavera Árabe, em 2011, capaz de elevar as expectativas de que a exceção árabe à terceira onda poderia acabar. Os acontecimentos, contudo, levaram à degeneração, em uma ditadura renovada, no caso do Egito, e na anarquia, na Líbia, no Iêmen e na Síria, que, juntos com o Iraque, viram o surgimento de um novo movimento radical islâmico, o Estado islâmico (ISIS).

Para Larry Diamond (2015), o ano de 2014 ficou marcado pelo quadragésimo aniversário do que Samuel P. Huntington chamou de “terceira onda” de democratização, a partir da Revolução dos Cravos, em Portugal. Na atualidade, ressalta-se que, para realizarmos qualquer avaliação dos estágios da democracia global, devemos partir do pressuposto de que essa transformação histórica é um marco a envolver diversas transformações. Assim, ao estudar a terceira onda a partir de 1974, Diamond (2015, p. 141, tradução nossa) considerou que “apenas cerca de

30% dos estados independentes do mundo poderiam ser enquadrados nos critérios de democracia – onde teríamos um sistema eleitoral em que os cidadãos, por meio do sufrágio universal, pudessem escolher e substituir seus líderes em eleições regulares, livres, justas”.

Nesse período, o autor considera que só havia “cerca de 46 democracias no mundo” e a maioria delas eram consideradas liberais e se encontravam no ocidente rico, juntamente com uma série de pequenos estados insulares que tinham sido colônias britânicas. Só existiam algumas outras em desenvolvimento – principalmente Índia, Sri Lanka, Costa Rica, Colômbia, Venezuela, Israel e Turquia. Nas três décadas subsequentes, a democracia teve uma corrida global notável, já que o número de democracias permaneceu estável ou expandiu-se anualmente de 1975 a 2007. Nada igual a esse contínuo crescimento já havia sido visto antes na história do mundo (DIAMOND, 2015).

Levitsky e Way (2015) apontam que a democracia nunca realmente se expandiu tão amplamente quanto a *Freedom House* percebeu primeiramente. Assim, afirmam que “[...] muitas das aparentes falhas da democracia nos últimos 10 a 15 anos foram realmente deteriorações ou endurecimentos de regimes autoritários, por mais competitivos que fossem” (LEVITSKY; WAY, 2015, p. 45, tradução nossa). Entretanto, Diamond (2015) considera que, além da instabilidade ou estagnação da democracia, é preciso analisar onde é possível constatar aumento do autoritarismo, declínio do funcionamento e da autoconfiança. Ainda, menciona que, a partir de 2006, o mundo vivenciou uma prolongada recessão democrática, apontando quatro aspectos considerados motivos de alerta:

Primeiro, existência de uma taxa significativa e, de fato, acelerada de degradação democrática. Em segundo lugar, a qualidade ou a estabilidade da democracia tem vindo a diminuir em uma série de grandes e estrategicamente importantes países de mercados emergentes, que eu chamo de "estados de balanço". Em terceiro lugar, o autoritarismo vem se aprofundando, inclusive em países importantes e estrategicamente importantes. E em quarto lugar, as democracias estabelecidas, começando com os Estados Unidos, parecem cada vez mais estar a funcionar mal e a falta de vontade e autoconfiança para promover a democracia de forma eficaz no exterior. (DIAMOND, 2015, p. 143, tradução nossa).

Portanto, para Diamond (2015), a resposta mais acertada para a atenuação da liberdade e da democracia em muitos países é a questão da governança. Francis Fukuyama (2015) reforça esse argumento e assevera que vem ocorrendo, em

primeira instância, o fracasso de muitas novas democracias em construir estados modernos eficazes. Isso ocasiona atrasos no crescimento econômico, serviços públicos pobres, falta de segurança pessoal e corrupção generalizada, gerando decepção nos cidadãos dos países cuja democracia encontra-se em declínio.

Fukuyama (2015, p. 14, tradução nossa) afirma que “[...] a legitimidade de muitas democracias em todo o mundo depende menos do aprofundamento de suas instituições democráticas do que da sua capacidade de proporcionar governança de alta qualidade”. É claro que a má governança aflige a maioria (embora não todos) dos países não democráticos, mas isso oferece pouca consolação aos cidadãos, para os quais seu governo está falhando com eles.

Diamond (2015, p. 143) aponta que

essa situação ainda piora: se removermos as subcategorias dos direitos políticos e das liberdades civis da *Freedom House* e criarmos uma terceira escala distinta com os escores de lei e transparência, os problemas se tornam mais evidentes. Os estados africanos (como a maioria dos outros no mundo) desempenham um papel consideravelmente pior no domínio da lei e da transparência do que nos direitos políticos e liberdades civis. Além disso, o Estado de Direito e os direitos políticos diminuíram perceptivelmente em toda a África subsaariana desde 2005, enquanto as liberdades civis já oscilaram um pouco mais, porém, isso não ocorre apenas na África. Várias regiões mundiais têm apresentado índices piores nas questões afetas à transparência e ao estado de direito do que em direitos políticos ou liberdades civis, como é o caso da América Latina, Europa pós-comunista e na Ásia do que na África. (Tradução nossa).

Schmitter (2015, p. 32) acredita que a democracia não está em declínio,

mas está em crise e, no processo de transição de um tipo para outro, não está claro o que o novo tipo (ou tipos) será ou se qualquer tipo novo, será uma melhoria em relação às práticas existentes. Na verdade, é precisamente essa incerteza sobre as regras do jogo que é a característica predominante de todas as situações de transição. Em termos genéricos, pode-se destacar essa configuração emergente “pós-liberal” (mas definitivamente não “iliberar” ou “anti-liberal”). Claro, esse rótulo não transmite muita especificidade de significado, além de abrir a perspectiva de que o resultado seja algo qualitativamente diferente. (Tradução nossa).

Na mesma linha de Schmitter, estudos da *Freedom House* alertam que a democracia vive uma crise, mas não significa estar a ponto de ruir ou se desintegrar no mundo contemporâneo. Steven Levitsky e Lucan Way (2015, p. 45-46) corroboram com essa perspectiva:

O estado da democracia global manteve-se estável na última década, e melhorou significativamente em relação à década de 1990. As percepções e uma recessão democrática, argumentamos, estão enraizadas em uma compreensão errada dos eventos do início da década de 1990. O otimismo excessivo e o voluntarismo que permearam as análises das transições pós-Guerra Fria geraram expectativas irrealistas que, quando não percebidas, provocaram pessimismo exagerado e melancolia. Na verdade, apesar das condições globais cada vez mais desfavoráveis nos últimos anos, as novas democracias continuam impressionantes. (Tradução nossa).

Esses autores fazem uma análise empírica das possíveis ocorrências no mundo de uma recessão democrática. Eles comparam as pontuações de quatro índices proeminentes de democracia global: *Freedom House*, *Polity*, *The Economist Intelligence Unit* e o índice de democracia Bertelsmann. Concluem que, de 2000 a 2013, as pontuações da democracia nos quatro índices permaneceram as mesmas ou aumentaram durante esse período.

Mais recentemente, dados publicados em um relatório divulgado em 16 de janeiro de 2018, intitulado *Liberdade no Mundo 2018*, alertam que a democracia mundial está sob ameaça e em declínio. O estudo, lançado todos os anos pela organização independente *Freedom House*, considera que há 12 anos o mundo registra queda na liberdade:

O relatório aponta que os Estados Unidos deixaram de ser o principal defensor e exemplo de democracia no mundo. Uma lenta piora nos direitos políticos e liberdades civis no país era observada nos últimos sete anos. [...] No entanto, o declínio acelerou em 2017 devido a crescente interferência russa no processo eleitoral em 2016, as violações de padrões éticos básicos por parte da nova administração e uma redução da transparência do governo. O relatório mapeou os países em três níveis: livres, parcialmente livres e não livres. [...] Em relação ao Brasil, classificado como um país livre, ocupou a 73ª posição no ranking. No entanto, o relatório fez referência negativa às extensas investigações de corrupção no país. [...] Na América Latina, o estudo alerta para a crise humanitária na Venezuela, que levou milhares de pessoas a buscar refúgio em países vizinhos. O país foi classificado como não livre e ocupa a posição 164ª no ranking, que analisou 208 países e territórios. Paraguai, Colômbia, Equador e Bolívia foram classificados como parcialmente livre. Em 2017, 71 países sofreram diminuição dos direitos políticos e das liberdades civis. Países que já foram promissores, como a Turquia, a Venezuela, a Polônia e a Tunísia, estão entre os que sofreram um declínio nos padrões democráticos. Desde o início do declínio, em 2006, 113 países pioraram e apenas 62 países experimentaram melhoria. (CAZARRÉ, 2018, s.p.).

Cazarré, ao analisar afirmações de Michael J. Abromowitz (presidente da *Freedom House*), assevera:

A democracia está enfrentando sua crise mais séria em décadas: os princípios básicos da democracia, incluindo as garantias de eleições livres e justas, os direitos das minorias, a liberdade de imprensa e o estado de direito, estão sob cerco em todo o mundo. O documento afirma ainda que a China e a Rússia [...] aproveitaram o declínio das principais democracias para aumentar a repressão e exportar sua má influência. Para manter seu poder, esses regimes autocráticos estão ultrapassando suas fronteiras e trabalhando para sufocar debates abertos, perseguir dissidentes e prejudicar instituições legais. (CAZARRÉ, 2018, s. p.).

No *website* de notícias da Agência Brasil, encontramos um *ranking* contendo as medições dos países quanto aos quesitos direitos políticos e liberdades civis, qual seja:

Entre os 49 países classificados como não-livres, há 12 que obtiveram menos de 10 pontos em uma escala de 100, nos quesitos direitos políticos e liberdades civis. São eles: Síria, Sudão do Sul, Eritreia, Coreia do Norte, Turcomenistão, Guiné Equatorial, Arábia Saudita, Somália, Uzbequistão, Sudão, República Centro-Africana e Líbia. [...] Os países melhores colocados no ranking são Finlândia, Noruega, Suécia, Canadá e Austrália. Os Estados Unidos ficaram na 53ª posição. [...] Foram classificados como livres 88 países. Neles residem mais de 2,9 bilhões de pessoas, ou seja, 39% da população global. Os países parcialmente livres são 58, ou 30% de todos os países avaliados, e eles abrigam cerca de 1,8 bilhão de pessoas, ou 24% do total mundial. [...] Foram considerados não-livres 49 países. Neles vivem quase 2,7 bilhões de pessoas, ou 37% da população global. Vale ressaltar que mais de metade desse contingente vive em apenas um país: a China. (CAZARRÉ, 2018, s. p.).

Podemos, assim, constatar que a falta de liberdades civis e de direitos políticos, além de contribuir, ocasiona desconfiança nas instituições, cuja ausência de transparência e ética nas administrações governamentais impacta significativamente a democracia.

Conforme Gomes (2015, p. 7), alguns autores – como Baquero (2003), Moisés (1992), Rennó (2001), Lopes (2004) e Reis (2003) – “[...] mobilizam dados que comprovam a existência de uma síndrome de desconfiança generalizada na América Latina e no Brasil em específico, isto é, existe uma escassez de capital social entre os cidadãos das democracias latino-americanas”. Tal evidência pode ser identificada como sintoma de desconfiança na democracia, segundo a nossa linha de análise.

Com base no exposto, concluímos que a literatura tem apontado um declínio ou erosão na democracia em âmbito global. Os principais atributos citados por Dahl (2005) e revistos por O’Donnell (1996) nos fazem crer que, apesar de alguns países apresentarem eleições livres, limpas e competitivas, com sufrágio universal e um mínimo de liberdades, eles têm caminhado para o autoritarismo, com o reforço ao

nacionalismo e populismo. Há casos em que os governantes não têm seus mandatos encerrados no prazo legal, ao contrário, criam e manipulam informações e legislações para se perpetuarem no poder, não se submetendo ao *accountability* e enfraquecendo os órgãos de controle. Podemos constatar que várias democracias da América Latina hoje sofrem com o que O'Donnell identificou em 1994.

Concluindo, pretendemos apresentar alguns argumentos e evidências que corroboram as ideias-força dos dois lados do debate sobre um declínio da democracia no mundo, que possam fundamentar uma tomada de posição nessa discussão. A análise se concentrou em aspectos como alguns dados sobre as democracias e os níveis de direitos políticos e liberdades civis nos relatórios da *Freedom House* para avaliar a discussão sobre o declínio da democracia no mundo atual. Entretanto, essa é uma análise insuficiente, já que tanto o número de democracias quanto os níveis de liberdades dependem da definição que cada instituto adota e dos critérios para avaliar os níveis, dando margem a discrepâncias nos resultados e a discussões que se limitam a um número maior ou menor de democracias e a um nível maior ou menor de liberdades. Não foi possível, aqui, discutir as causas da insatisfação com as instituições democráticas.

A ideia que se pretende analisar neste trabalho é muito mais a *accountability* horizontal do que os problemas de representação política, ou seja, da *accountability* vertical. Sobre esse tema, O'Donnell (1998) explica que a *accountability* horizontal ocorre por meio de instituições de controle que atuam no sentido de gerar os pesos e contrapesos tão importantes para a democracia, onde a

[e]xistência de agências estatais que têm o direito e poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações e emissões de outros agentes ou agências do Estado. (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Em se tratando do conceito *accountability*, Miguel (2005) citado por Campos, Paiva e Gomes (2013, p. 425), afirma:

Na perspectiva da Ciência Política, o conceito de *accountability* ainda não apresenta consenso. Colocado ora como princípio, ora como mecanismo e, por vezes, como instrumento, *accountability* refere-se ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros, mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população.

Existem duas formas de *accountability* para Guillermo O'Donnell (1998): a horizontal, que presume a vigilância entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a vertical, que pode ser exercida pelo voto ou sob outra forma de fiscalização da sociedade acerca das ações do governo.³

Em se tratando da administração pública, o conceito diz respeito à prestação de contas exercida pelo poder público à sociedade de todas as suas ações do ponto de vista econômico, administrativo e contábil.⁴

Outra questão que diz respeito à essência dessa discussão é a da participação da sociedade, diretamente associada ao acompanhamento das ações governamentais ou das ações de controle, uma vez que

o controle democrático, portanto, não pode ser eficaz se limitado à estrutura do Executivo. Quando as atividades governamentais se expandem e aumenta a intervenção do governo na vida do cidadão, a preservação dos direitos democráticos requer necessariamente a expansão dos limites da arena em que se exerce o controle o problema do controle assume, de fato, uma dimensão de legitimidade. (CAMPOS, 1990, p. 5).

³ Na tentativa de captar o que se pode entender e explicar como *accountability*, Guillermo O'Donnell (1998) observou-a a partir de duas dimensões: horizontal, que pressupõe uma relação entre iguais, de mútua vigilância entre os três poderes autônomos do Estado, por exemplo, agências reguladoras do Executivo, do Legislativo e do Judiciário; e vertical, que pressupõe uma relação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto, seja sob outro tipo de fiscalização da sociedade com relação às ações do governo. Mas O'Donnell é cético ao pensar em *accountability* na América Latina, um conceito que, para o autor, está muito ligado à poliarquia. O fato de esta não ser um produto nativo do subcontinente explica, provavelmente, a ausência do conceito por aqui. Conforme O'Donnell, há uma simples reprodução. A defesa do autor de uma intrínseca relação entre *accountability* e democracia é influenciada pela análise de Robert Dahl (1971) de que a necessidade de que os agentes públicos, entendidos no sentido amplo da palavra, prestem contas de seus atos aos cidadãos só surge e faz sentido no contexto de uma democracia representativa contemporânea, ou melhor, em uma república pautada pelo princípio da igualdade intrínseca. Desse modo, de acordo com O'Donnell, *accountability* é uma prática presente em democracias avançadas, que têm cidadãos mais participantes e mecanismos que compelem os detentores de cargos públicos a prestarem contas de seus atos, partindo do pressuposto de que não bastam os valores, são necessárias regras do jogo e restrições institucionais para o bom funcionamento das organizações. Nesse sentido, o avanço da democracia promoveria a evolução de questões relativas ao controle de atividades públicas. Pelo menos nesse ponto, a ciência política atinge um consenso: é preciso ter um tipo de cidadão, o que participa efetivamente da coisa pública, para, então, serem formuladas demandas por *accountability*. Esse conceito se traduz, dessa maneira, em um instrumento de controle da soberania popular sobre os atos do representante e dos agentes públicos em geral. Porém, como Andrade Mota (2006) chama a atenção, é necessário entendê-la dentro de um contexto de governo representativo, e não como um mecanismo de ação do governo do povo pelo povo, pois os representantes não vinculam suas convicções e ações aos interesses do povo meramente (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013, p. 428).

⁴ Nos universos governamental, econômico, administrativo e contábil, *accountability* é usualmente compreendida como a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Imprimiu-se a noção de que quem desempenha funções de importância na sociedade deve, regularmente, explicar o que está fazendo, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013, p. 428).

Para enxergar o papel do cidadão nesse contexto é necessário, portanto, entendermos o que leciona Campos (1990, p. 6): “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

Somente cidadãos conscientes do papel a ser exercido no controle das informações governamentais poderão auxiliar na melhoria da qualidade do sistema democrático, como afirmam Campos, Paiva e Gomes (2013, p. 428):

Desse modo, ainda é necessário questionar os motivos pelos quais a população ainda não está totalmente integrada nesse processo de *accountability*, que é fundamental para o funcionamento do regime democrático. Faz-se também necessário questionar, também, se a população tem acesso aos atos dos agentes públicos, já que a informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia.

No que diz respeito à transparência, ela representa o elemento catalisador de *accountability* e facilitador do controle social dos atos administrativos. Quanto ao conceito de transparência, Vishwanatah e Kaufman (1999) asseveram que podemos considerar os seguintes atributos: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação. Para os autores (1999, p. 1), uma

[...] maior abertura e compartilhamento de informações permite que o público tome decisões políticas melhor informados, melhore a responsabilidade dos governos e reduza o escopo da corrupção. Maior transparência também é essencial para a economia: melhora a alocação de recursos, aumenta a eficiência e aumenta as perspectivas de crescimento. (Tradução nossa).

Em se tratando dos atributos da transparência, consideram Vishwanath e Kaufman (1999) que, quanto ao acesso à informação, faz-se necessário estarem elas disponíveis a todos os cidadãos e de forma inteligível e equânime, de forma a possibilitar aos cidadãos o acesso, a utilização e a interpretação dos dados disponíveis.⁵

⁵ Leis e regulamentos garantem, pelo menos em princípio, que as informações permaneçam disponíveis para todos, mas a informação também deve estar acessível. Em parte, isso é viabilizado pelas instituições e pelos locais que facilitam seu fluxo. Eles incluem mídia – como jornais, rádio, TV –, avisos de informações públicas, Internet e boca a boca. A falta de educação é prejudicial à

No que diz respeito à relevância, os autores afirmam que

a informação deve ser relevante. Garantir isso é difícil, primeiro porque a informação é subjetiva; os depositantes precisam de informações para garantir a segurança dos depósitos; os investidores precisam de informações sobre passivos e riscos; e o público sobre as condições econômicas atuais, políticas e assim por diante. Segundo, à medida que fontes de informação, como a Internet, proliferam, paradoxalmente a sobrecarga de informações ameaça diluir a relevância. (VISHWANATH; KAUFMAN, 1999, p. 3, tradução nossa).

Em relação à qualidade e confiabilidade, é necessário que tenham excelência, sejam fidedignas, transparentes, robustas e em linguagem acessível aos usuários, favorecendo analogias por meio de séries históricas. Devem, ainda, ser passíveis de crédito quando analisadas, vez que serão submetidas ao escrutínio público, logo, em havendo avaliações da qualidade das informações publicadas, é preciso serem as metodologias utilizadas amplamente divulgadas, para se garantir sua incontestável veracidade.⁶

Segundo Alfredo Chirino Sánchez (2002), para se assegurar o Estado democrático de Direito faz-se necessário o amplo acesso às informações públicas e privadas. De acordo com o autor:

[...] tanto o escrutínio público dos assuntos estatais quanto o acesso as informações públicas são palavras-chave na discussão atual sobre o desenvolvimento da democracia, e não por mero acaso, uma vez que constituem verdadeira garantia para que as ações estatais tenham visibilidade. Ambos os conceitos se relacionam de forma biunívoca, o que

transparência, pois limita a capacidade de um indivíduo acessar, interpretar e usar informações. Considerações de equidade fortes atendem à necessidade de acesso. A informação deve estar acessível a todos em igualdade de condições, no entanto, costuma ser lucrativo atrasar ou limitar o acesso a informações úteis, em cujo caso esse acesso se torna refém da capacidade de pagamento. Portanto, é necessário impor a disseminação equitativa e oportuna de informações. (VISHWANATH; KAUFMAN, 1999).

⁶ “As informações devem ser de boa qualidade e confiáveis, oportunas, completas, justas, consistentes e representadas em termos claros e simples. Os padrões de qualidade devem ser assegurados, possivelmente por meio de verificação por agências externas ou auditores ou organizações de definição de normas. A consistência no uso de processos para obter informações e nos formatos de informação disseminada garante comparabilidade e, assim, permite avaliar as mudanças ao longo do tempo. Os critérios e metodologias utilizados para avaliar as informações, bem como as mudanças nessas metodologias, devem ser totalmente divulgados. Tais medidas são uma maneira importante de impedir a retenção deliberada ou a distorção da informação – mentir. Os relatórios desonestos são dissuadidos pela presença de várias instituições de vigilância, desde contadores ou agências profissionais, agências de crédito, imprensa independente, feedback de partes interessadas, até mesmo pesquisadores acadêmicos. Além disso, garantir qualidade e confiabilidade geralmente requer ir além da integridade: avaliar rigorosamente As relações sinal-ruído em um dado são frequentemente um desafio metodológico e empírico, mesmo para instituições e indivíduos com os mais altos padrões de probidade.” (VISHWANATH; KAUFMAN, 1999, p. 3, tradução nossa).

significa que um precisa do outro para cumprir sua missão no Estado de Direito. Não pode haver escrutínio público na ausência de acesso à informação. Além disso, esse acesso é requisito indispensável ao exercício de outros direitos constitucionais do cidadão, tais como, voto, o direito à liberdade de expressão e, de forma mais ampla, o livre desenvolvimento da personalidade. (SÁNCHEZ, 2002, p. 227).

O acesso à informação deve, portanto, contribuir para que a finalidade estatal esteja em equilíbrio com os interesses privados, conforme menciona Sánchez (2002, p. 229): “O acesso à informação permite não apenas maior transparência no tocante ao funcionamento das instituições como facilita aos cidadãos o exercício de seus direitos políticos”.

A OCDE desenvolveu, em parceria com a OEA e o governo brasileiro, ações para apoiar políticas de implementação da Convenção Interamericana contra a corrupção, que consiste, basicamente, em melhorar as condições de governança promovendo a ética no sistema fiscal, assegurando a transparência fiscal e fortalecendo o acesso à informação e à participação pública.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi precursora da importância da transparência, do controle e da gestão fiscal, trazendo novos atores para essa arena, pois assegura a participação social como mecanismo de controle social das contas públicas.⁷ Reforçamos, ainda, que a cultura de transparência é considerada, pela OCDE, como essencial para o combate à corrupção, vez que rompe com o sigilo e a ocultação dos assuntos pertinentes à administração pública, o que pode acarretar riscos à democracia dos países.

Outra vertente a se considerar diz respeito à *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998) e ao controle dos atos administrativos. Esses últimos passaram da obscuridade à transparência, favorecendo a publicidade de ilícitos de agentes públicos e políticos no exercício de suas atividades laborais. É inegável que a sociedade passou a acompanhar com mais acuidade o desenrolar de ações cívicas,

⁷ “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante,

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

II- liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...].” (BRASIL, 2009).

criminais, de improbidade administrativa e mal versação do dinheiro público, trazendo aos órgãos de controle uma maior responsabilidade e premência na fiscalização das contas públicas e contratações governamentais

Muito embora a gestão pública esteja mais transparente se considerarmos que uma massa de dados está disponível à sociedade, pode-se considerar que os cidadãos exercem o controle social? Não necessariamente. Ao disponibilizar dados, cumpre-se o princípio da publicidade, mas isso não significa que esses dados estejam inteligíveis ao cidadão, levando-nos a questionar se a linguagem técnica adotada pelas finanças públicas, consubstanciada nos manuais orçamentaristas, acaba por dificultar a compreensão daqueles que demandam informações do poder público. Assim sendo, pode-se falar em transparência das contas públicas? É preciso, então, que o Estado, ao fornecer e cumprir os requerimentos legais exigidos pela legislação de transparência, o faça observando a necessidade de melhorar a linguagem da informação disponibilizada, de tal forma que oferte condições de um efetivo controle social desta. Dessa forma, se fortaleceria o *accountability* vertical, constando este como mecanismo essencial para possibilitar ações efetivas advindas da sociedade civil com o objetivo de acompanhar as ações do Estado, como nos ensina Guilherme O'Donnell (1998).

Em se tratando das finanças públicas, lecionam Abrúcio e Loureiro (2012, p. 4-5) que o processo democrático afeta as instituições econômicas, tendo em vista que as finanças públicas sofrem as ingerências advindas da aplicação dos recursos orçamentários, o que poderá impactar, em última análise, a qualidade do gasto público e a distribuição do orçamento.⁸

Considerando que, via de regra, os mandatos dos governantes não são acompanhados e fiscalizados enquanto se descortinam, a ideia de *accountability* resta

⁸ “É preciso destacar que esta primeira parte do processo democrático já atinge as instituições econômicas. Isto porque o padrão eleitoral (funcionamento e consequências) afeta as finanças públicas em vários aspectos, entre os quais o mais importante é a influência sobre a alocação dos recursos orçamentários. Sistemas políticos que realcem o caráter mais localista do mandato em detrimento do viés partidário, por exemplo, têm impactos sobre a qualidade do Orçamento. A democratização do Poder público deve ir além do voto. Aqui está a limitação mais importante do processo eleitoral: sua incapacidade de garantir o controle por completo dos governantes. As eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes” (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999, tradução nossa).

prejudicada, reforçando a necessidade de fiscalizá-los durante a execução de seus mandatos.⁹

Abrúcio e Loureiro (2012) ressaltam a importância de se realizar o *accountability* dos *policymakers*, essencial em virtude da confiabilidade e transparência das informações publicadas, que, se bem acompanhadas pelos órgãos de controle e pela sociedade, favorecem o efetivo processo de responsabilidade dos agentes públicos e políticos.¹⁰

Para além das questões financeiras e orçamentárias, do processo eleitoral e do controle dos mandatos eleitorais, precisamos considerar também uma possibilidade de *accountability* que se refere às regras constitucionais que protegem os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade. Essas normas garantem a limitação do poder dos governantes escolhidos e os impedem de promover mudanças sem a participação da sociedade. Dentre esses instrumentos normativos, precisamos destacar aqueles que asseguram a viabilidade orçamentária para existência e funcionamento do aparato estatal, tendo em vista que as contas públicas precisam de um ordenamento capaz de assegurar que ocorra o cumprimento das promessas de campanha, pois, ao não o fazer, corre-se o risco de enfraquecimento da qualidade da democracia.

Para Abrúcio e Loureiro (2012), a *accountability* é de suma importância para as finanças públicas, tendo em vista que a transparência dos dados orçamentários, tanto no que diz respeito às restrições como a expectativas futuras, favorece o monitoramento da política econômica. Esses dados podem interferir na inflação, no

⁹ “Assim, os cidadãos somente poderão avaliar o desempenho dos seus representantes nas próximas eleições, realizando um cálculo retrospectivo. Se a idéia do *accountability* refere-se à contínua prestação de contas pelos governantes, então é necessária a existência de formas para fiscalizá-los no decorrer de seus mandatos, por meio da aplicação de sanções antes do próximo pleito. De maneira que é preciso constituir instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos nas decisões da coletividade durante o mandato dos eleitos. De forma mais precisa, é possível dizer que devem ser controlados também os ocupantes de cargos públicos não-eleitos, os burocratas, que crescentemente adquirem importância na definição dos rumos das ações estatais. Tal constatação é ainda mais importante no caso dos formuladores da política econômica, que ganharam um enorme poder no mundo contemporâneo. Suas decisões são orientadas, inclusive, por variáveis dinâmicas – como a instabilidade dos mercados internacionais e o processo inflacionário – e referenciais técnicos que geralmente não são devidamente discutidos na eleição” (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2012, p. 4-5).

¹⁰ “O resultado é que a *accountability* dos *policymakers* econômicos é muito mais necessário ao longo dos mandatos. Os controles durante o mandato dependem da transparência e visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização” (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2012, p. 4-5).

endividamento público e na alocação de recursos, porque as políticas públicas sofrerão impactos dessas diretrizes orçamentárias.¹¹

Destarte, podemos afirmar que a *accountability* vertical, corroborada pela participação social, favorece a legitimidade de um Estado que se queira democrático. Este último se caracteriza, contemporaneamente, pela internalização dos princípios da transparência das informações produzidas ou custodiadas por ele, de forma inteligível ao cidadão, possibilitando a clareza de como a administração pública realiza e executa suas políticas. Assim sendo, para efeito desta pesquisa, consideramos a primazia da *accountability* horizontal, ou seja, como os órgãos de controle observam e monitoram a publicação dos dados públicos, sem, contudo, desconsiderar a *accountability* vertical, uma vez que representa um mecanismo muito importante para a aproximação da sociedade da administração pública e, ainda, a sua contribuição para a manutenção da democracia.

Segundo a organização Transparência Internacional,¹² “transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”. Acrescenta-se que “transparência é o princípio que consente a todos os administrados conhecer não somente os fatos e os números decorrentes da administração da coisa pública, mas também todos os mecanismos e os processos que conduzem a atividade administrativa”. Portanto, não se pode falar em prestação de contas à sociedade e, conseqüentemente, em controle social sem que se cumpra o princípio da publicidade das informações públicas, ou seja, da mudança de paradigma da cultura do sigilo para a cultura da transparência.

Do nosso ponto de vista, entendemos que o conceito de democracia guarda ressonância com a livre circulação de informações pela sociedade, bem como o acesso do cidadão a elas junto ao poder público. Isso, em última análise, favorecerá o acompanhamento e o controle social das ações e serviços públicos ofertados à população. Esse acompanhamento tem similaridade com o conceito de *accountability*

¹¹ A *accountability* baseada nas regras estatais intertemporais é essencial no campo da política econômica, uma vez que os princípios de restrição orçamentária e expectativas futuras são peças-chave para as finanças públicas. Em outras palavras, é preciso ter referências transparentes e de longo prazo para atuar sobre variáveis como endividamento público, inflação e alocação de recursos orçamentários. Todas essas formas de *accountability* afetam o conjunto das políticas públicas.

¹² Transparência Internacional, entidade alemã sem vinculação partidária, que atua em vários países no mundo desenvolvendo projetos relativos a boa governança, ética e transparência. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br>.

horizontal, vez que trata diretamente da responsabilidade do poder público de dar publicidade aos dados produzidos ou custodiados por ele, prestando contas deles à sociedade.

A arena onde essa relação dialógica ocorre – a esfera pública em que há a demanda pela publicidade da informação – faz com que a sociedade exercite sua capacidade de se comunicar com o poder público, em busca de acompanhar as informações relacionadas à transparência passiva ou à transparência ativa. Em se tratando dos dados sobre a implementação da LAI no Brasil e em Goiás, estes serão abordados em seção específica.

3 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA: DA AGENDA PÚBLICA À IMPLEMENTAÇÃO

A presente seção tem como objetivo proceder à revisão teórica do ciclo das políticas públicas, com ênfase na constituição da agenda e em como se efetiva a implementação de uma política pública. O pano de fundo consiste em entender o contexto sócio-político-econômico que favoreceu a entrada, na agenda governamental, da política pública de transparência no Brasil, bem como sua implementação. Isso porque a agenda de Estado representa o momento em que um tema da agenda informal passa a ser incorporado pelo poder público, iniciando, assim, a ação do Estado, com vistas a oferecer soluções para o problema que está posto, conforme lecionam Cobb e Ross (1970 apud ROCHEFORT; DONNELLY, 2013 tradução nossa).

Analizamos as principais fases do ciclo de políticas públicas, quais sejam: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Em relação ao ciclo, destacamos dois aspectos que serão objeto desta dissertação: a formação da agenda e a implementação da política pública de transparência no Brasil e em Goiás. Ressalvamos o entendimento de que esses estágios não se dão de forma sequencial ou obrigatória em sua plenitude, uma vez que dependem da situação política e econômica. Dessa forma, pode acontecer de se queimarem etapas, sendo a montagem da agenda considerada uma das fases mais difíceis de se reconhecer.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), o *timing* exato do surgimento de uma questão na agenda formal ou sistêmica de uma política depende da existência de uma janela política, isto é, da capacidade e da habilidade dos empreendedores políticos se valerem dela. O conteúdo dos problemas identificados no processo de sua montagem depende muito do sistema político presente na área em jogo e dos tipos de ideias que seus membros detêm ou sustentam. Neste estudo, trata-se de entender como fatores que condicionaram as decisões políticas favoreceram o surgimento de mecanismos efetivos de prestação de contas, tais como a Lei de Acesso à Informação, que contribuiu para a publicização dos dados relativos às finanças públicas.

Ao analisar o fluxo de problemas que propiciou a entrada da Lei de Acesso à Informação na agenda pública, bem como sua implementação, encontramos um significado muito expressivo e efetivo, a demanda crescente por instrumentos de

prestação de contas e transparência. Além disso, essa lei contribuiu para o aprimoramento de estruturas institucionais que impactam as finanças públicas. Para entendermos essa problemática, precisamos avaliar como ocorre a formulação de uma política pública, que consiste no processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público.

Primeiramente faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que ajudarão a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda. Reconhecida a existência do problema público e a necessidade de se posicionar a respeito, o problema entra para a agenda e espera-se que os *policy-makers* decidam-se pelo curso da ação. A formulação desse curso de ação constitui a segunda etapa do ciclo da política pública.

Portanto, essa etapa possui uma característica distinta, que consiste na proposição de meios para resolver as necessidades percebidas e demandadas da sociedade. Envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou a exploração de várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los. As opções para possível adoção de políticas dependem muito do conjunto de pessoas, setores sociais que as mobilizam e buscam trazer o tema, demanda para o debate público, de suas ideias sobre o mundo e a questão da natureza das estruturas dentro das quais operam, conforme asseveram Howlett, Ramesh e Perl (2013).

A essência da busca por soluções para um problema político envolve a descoberta não só de ações tecnicamente capazes de tratá-lo e/ou corrigi-lo, mas também da ação politicamente aceitável e administrativamente viável. A busca por uma solução política será, quase sempre, polêmica e sujeita a uma extensa gama de pressões conflitantes, com perspectivas e abordagens alternativas, frustrando os esforços das opções políticas de maneira racional e maximizadora. Os atores políticos que decidirão como fazê-lo e o que fazer são chamados *policy-makers*, relatam Howlett, Ramesh e Perl (2013). No que diz respeito às ferramentas políticas, estas são instrumentos políticos e de governo, meios e expedientes reais disponíveis para implementar políticas públicas. Essas ferramentas especificam se será tomada uma ação, qual é a melhor forma de tratar o problema e implementar uma solução (por exemplo, deterioração da qualidade da água: podem ser propostas campanhas educativas, regulamentações que proíbam atividades poluidoras, subsídios a empresas menos poluidoras ou a combinação de todas).

Diferentes propostas podem surgir no processo de montagem da agenda, na medida em que a solução chega junto à agenda do governo, ou outras opções podem ser desenvolvidas após o caso em questão já ter entrado na agenda oficial. As opções disponíveis são sempre reduzidas àquelas que os *policy-makers* têm condições de acolher até que avancem para as deliberações dos tomadores de decisão. Esse processo não se restringe a um conjunto de atores. Podem existir outros grupos produzindo propostas complementares ou concorrentes, sem que se tenha clareza de qual será o problema a ser defendido na construção da agenda. Não necessariamente existe coincidência entre a formulação e as instituições. Ainda, formulação e reformulação podem ocorrer durante um longo período de tempo sem se obter apoio para a proposta e também são possíveis vários pontos de apelação em todas as instâncias para quem perder no processo de formulação. O processo nunca é imparcial, neutro, alguém ganha, alguém perde (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013).

Do ponto de vista das políticas públicas, é necessário ressaltar que os *policy-makers* são atores cercados por restrições, que tentam compatibilizar e conformar objetivos políticos [*policy goals*] com meios políticos [*policy means*], num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada” do problema (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Para se compatibilizar objetivos e meios é necessário considerar as dimensões técnica, que procura adequar os melhores objetivos e instrumentos para o problema a ser enfrentado, e política, onde nem sempre os atores convergem para a mesma solução do problema e tampouco sobre o que determina ou constitui um problema político.

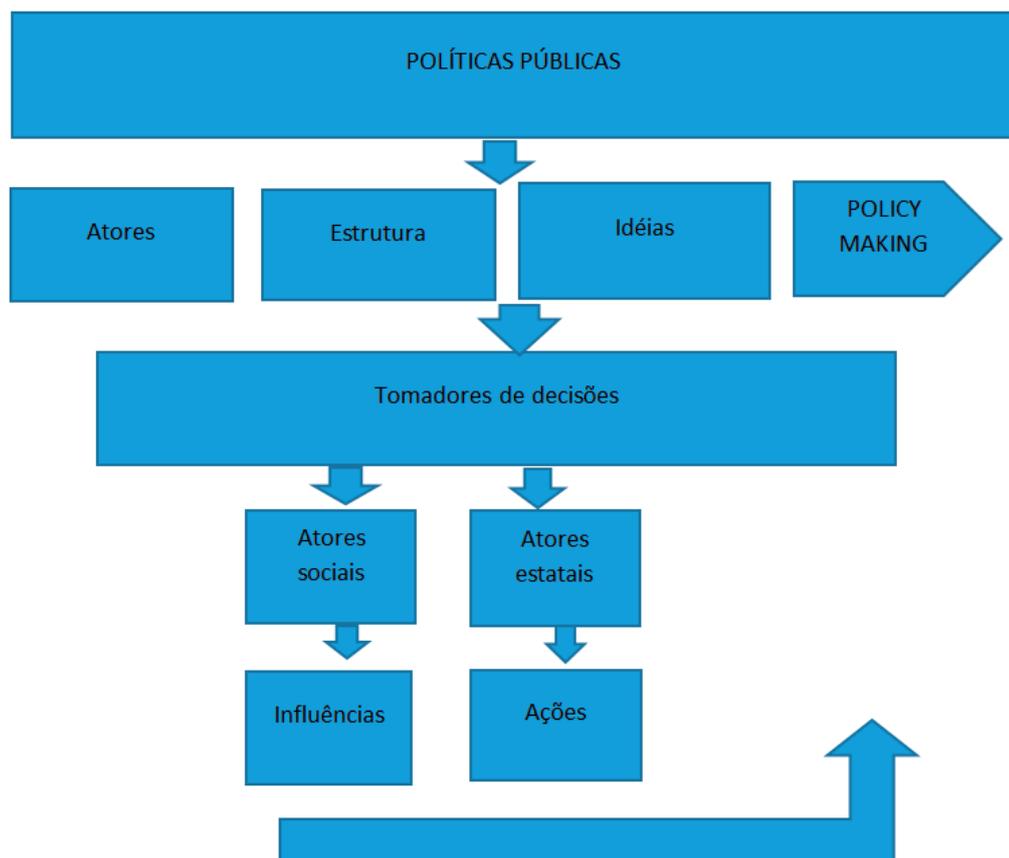
Segundo Thomas Dye (1972, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 2), política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Essa definição, mesmo sendo bastante simples, permite afirmar que o agente primário do *policy-making* é o governo, e não outros grupos de interesse e/ou grupos sociais. Isso porque os governos, pela sua capacidade intrínseca de tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos, são as únicas entidades capazes de sancionar políticas públicas. Portanto, consiste em uma escolha que imprima um sentido e um curso à ação. Por isso mesmo, esteia-se em uma determinação consciente do governo, que pode trazer efeitos positivos e negativos em sua implementação. Esses três aspectos contribuem para o estudo de políticas públicas na medida em que permitem vê-las como um processo aplicado de resolução de problemas e sua definição traz, para o primeiro plano, a ideia de decisões governamentais conscientes e deliberadas.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) ampliam um pouco essa definição acrescentando a noção de capacidade do governo para implementar suas decisões, que também é um importante componente da política pública e um fator chave, afetando os tipos de ação que o governo levará em conta. Acrescentam ainda que

[...] a ideia da *policy making* pública como um comportamento orientado para o alcance de objetivos, uma vez que, em sua definição, as políticas públicas são decisões tomadas por governos que definem um objetivo e determinam os meios de alcançá-los. (HOWLETT; RAMESH; PERL, p. 9).

Os autores citados contribuem para lançar, em linhas gerais, o que é uma política pública, conforme demonstra a figura abaixo.

Figura 1 – O que é uma política pública



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Howlet, Ramesh e Perl (2013).

As políticas públicas são influenciadas por *frameworks* (quadros de referência) para explicar os *outcomes*, quadros estes que se dividem em duas vertentes metodológicas. Os positivistas são altamente influenciados pelas análises quantitativas das Ciências Sociais, que procuram fazer uma análise razoavelmente

concentrada em metas, objetivos e consequências (*outcomes*) de uma política, que seja capaz de coletar e analisar dados. Já os pós-positivistas adotam técnicas que consideram também outros fatores. Um exemplo dessa abordagem seria examinar de que maneira os pressupostos dos tomadores de decisão sobre o comportamento humano influenciam suas decisões em usar certas técnicas de implementação de políticas públicas (DRYSEK, 2005; THOMPSON, 2001; TORGESON, 1996; YANOW, 1999 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) que pretendem entender e criticar os alvos, propósitos e ações do governo. As diferenças verificadas pelas duas abordagens servem para reforçar a forma pela qual as orientações para a *policy-making*, enquanto fenômeno social, podem afetar as técnicas analíticas e os *outcomes*.

A formulação de políticas públicas diz respeito à escolha dos instrumentos políticos. A análise dessas escolhas em termos de viabilidade técnica e política visa criar um conjunto de ações que serão submetidas aos tomadores de decisão. Os instrumentos escolhidos dependem da natureza do contexto do problema, de quem está conduzindo a análise, de como ela é realizada e quais as ideias sobre possíveis ações adequadas os analistas estão trazendo para o debate. A formulação é matéria complexa, com uma ampla gama de possíveis escolhas e combinações de instrumentos políticos na forma de opções ou alternativas políticas potenciais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O tipo de regime existente em determinado setor (*issue area*) é importante para se compreender a dinâmica da formulação da política pública naquela área. Além disso, as opções políticas a serem consideradas para adoção na agenda institucional, os tipos de soluções ou opções consideradas viáveis para a solução dos problemas políticos e os tipos de instrumentos selecionados para abordá-los dependem, em grande parte, da natureza e da motivação dos atores-chave disponíveis nos sistemas políticos e das ideias que sustentam (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria (2019).

A montagem da agenda, dentre as fases do ciclo de uma política pública, é talvez uma das mais controversas, na medida em que os problemas que surgem podem ensejar ou não cuidados pelo governo. O processo de identificação desses problemas pode acarretar diferentes avaliações e diagnósticos, que definirão ou não o curso das ações adotadas por parte do governo, pois se trata de identificar como os problemas surgem e decidir se serão alvo de algum tipo de ação ou abordagem por parte do governo. Esse estágio é fundamental para a compressão dos *outcomes* dados pelos *policy-makers*. Segundo Cobb e Elder (1972, apud ROCHEFORT; DONNELLY, p. 103 tradução nossa),

[...] os processos pré-políticos, ou pelo menos de pré-decisão, muitas vezes desempenham o papel mais crítico na determinação das questões e alternativas que devem ser consideradas pelo Estado e das prováveis decisões que serão tomadas. O que acontece nas câmaras de deliberação das instituições formais do governo talvez signifique pouco mais que reconhecer, documentar e legalizar, se não apenas legitimar, os resultados momentâneos do confronto contínuo de forças existentes na matriz social mais ampla.

Kingdon (1984, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 3-4) oferece outra definição desse estágio do ciclo político-administrativo, a saber:

A agenda, como imagino, é a lista das questões e problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários. Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam séria atenção apenas a alguns, e não a outros. Assim, o processo da montagem da agenda limita esse conjunto de questões concebíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção.

Fica evidenciado que a montagem de agenda se refere ao reconhecimento de que algum assunto tornou-se um problema a requerer atenção por parte do governo, não significando, entretanto, que será necessariamente abordado. A partir de determinado momento, entre um montante de problemas, o governo pode resolver abordá-lo e tratá-lo como prioritário.

Quando um problema público torna-se evidente, passa a caracterizar-se como objeto de atenção do governo. Para os pós-positivistas, o reconhecimento de um problema é uma construção social, “já que envolve a criação de definições aceitas de normalidade e do que é desvio indesejável desse status” (McROBBIE; THORNTON, 1995, apud HOWLET; RAMESH; PERL, 2013, p. 104). Via de regra, os estudos sobre o assunto da montagem da agenda partem do pressuposto de que condições socioeconômicas produziram o aparecimento de um conjunto de problemas aos quais o governo eventualmente oferece resposta. “Henry Aron (1967) e Frederick Pryor (1968) desenvolveram a idéia de que a estrutura da economia de uma nação determinava os tipos de políticas públicas adotadas pelo governo” (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013, p. 105).

Essa linha de análise gerou a chamada tese da convergência. Seu enunciado consiste em os países industrializados tendem a convergir para a mesma composição de políticas públicas. Nesse sentido, podemos mencionar o exemplo do surgimento do Estado de bem-estar social, em diferentes configurações e países, que, por seu processo semelhante de industrialização, tiveram níveis análogos de riqueza econômica e desenvolvimento. Nesse contexto, a montagem de agenda é um processo virtualmente automático, que ocorre como resultado das pressões e tensões sofridas pelos governos em função da industrialização e da modernização econômica (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013, p. 105).

Na década de 1980, surge outra corrente menos determinista, que trata os fenômenos econômicos e políticos como um todo integral. Nesse caso, o principal argumento é que os dois aspectos são importantes na montagem da agenda e devem

ser estudados de forma conjunta, vez que ambos podem afetar o *timing* e o conteúdo das iniciativas políticas específicas.

Segundo a corrente pós-positivista, os problemas que afetam as políticas públicas são gerados e passam a integrar a montagem da agenda no reino das ideias públicas e privadas, descoladas das condições econômicas e de outros processos macrosociais, como industrialização ou sindicalização. Ideias e ideologias podem impactar na *policy-making* e, por meio desses filtros, os indivíduos percebem os problemas sociais e outros inspiram suas demandas por ação governamental e sugerem propostas para intervenção nesses problemas.

Portanto, as crenças fundamentadas em princípios e as histórias causais podem influenciar o reconhecimento de um problema, bem como o conteúdo de uma política. Para Debora Stone (1988, 1989 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), a montagem de uma agenda envolve a construção de uma “história” do que foi responsável pela problema político em questão.

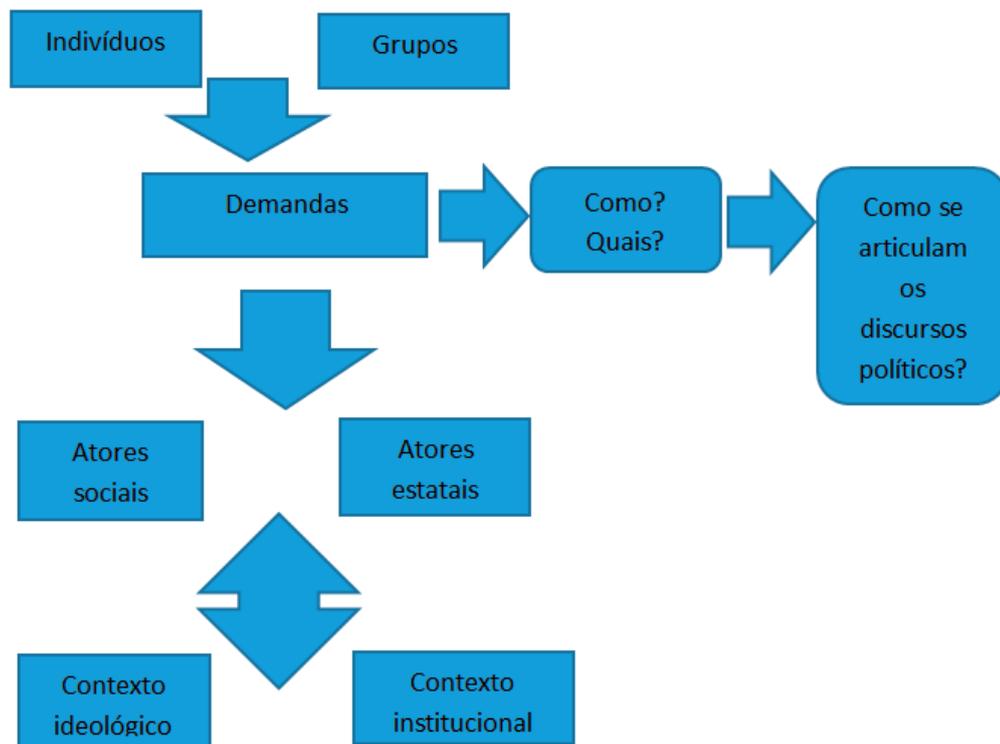
Se tiverem êxito as teorias causais fazem mais do que demonstrar de forma convincente a possibilidade do controle humano sobre condições perversas. Em primeiro lugar, elas podem desafiar ou proteger uma ordem social vigente. Em segundo, ao identificarem os agentes causais, elas podem atribuir responsabilidade a atores políticos particulares, de forma que alguém terá de cessar certa atividade, fazê-la de forma diferente, compensar suas vítimas, ou possivelmente enfrentar uma punição. Em terceiro, elas podem legitimar e dar poder a atores particulares como “consertadores” de problemas. E, em quarto lugar, elas podem criar novas alianças políticas entre as pessoas que estão, como se mostram, na mesma relação de vítima do agente causal. (STONE, 1989 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 295).

Nessa perspectiva, os problemas políticos se inserem e provêm de discursos sociais, muitas vezes decorrentes de constructos ideológicos preexistentes, aplicados a circunstâncias específicas do cotidiano. Conforme Michel Foucault (1972 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), o discurso político permite compreender a evolução histórica da sociedade. No contexto das políticas públicas, isso significa afirmar que os problemas políticos surgem de discursos sociais e políticos preexistentes. que estabelecem, ao mesmo tempo, o que é um problema, uma oportunidade política e quem é capaz de articular as duas coisas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para os pós-positivistas, a montagem de uma agenda requer o entendimento de como os indivíduos e/ou grupos demandam dada política, como o governo

responde a isso e vice-versa. Em última instância, trata-se de identificar de onde surgem as demandas e como são articuladas nos discursos políticos dominantes, além de como os interesses dos atores sociais e estatais são filtrados através de seus contextos institucionais e ideológicos e como os refletem (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 110).

Figura 3 – Como se dá a montagem da agenda pública



Fonte: Elaboração própria a partir de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

No que diz respeito à montagem da agenda, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 110) oferecem dois modelos de análise que articulam atores, ideias e instituições: o primeiro é o “funil de causalidade”, desenvolvido por Anthony King (1973), Richard Hofferbert (1974) e Richard Simeon (1976a), um modelo de formação de agenda que busca apreender as relações entre as condições sociais, institucionais, políticas, econômicas e de ideias presentes no processo de sua montagem. O segundo modelo de formação de agenda, proposto por Anthony Downs (1957), é o de “ciclos de visibilidade dos problemas”, que argumenta seguir a montagem da agenda um padrão semelhante ao “ciclo de notícias” da mídia de massa. Nesse sentido, os problemas sujeitos ao ciclo de visibilidade tendem a receber mais atenção por parte do governo. Também acrescentaram, ao modelo, outros dois ciclos, que influenciam a montagem

da agenda: o ciclo de “crise” (no qual eventos externos ou exógenos, como guerras ou crise de energia, podem iniciar um processo de construção de um problema) e o ciclo “político” (no qual o início de um problema tem origem em uma liderança política).

Os autores apresentam uma distinção entre agenda pública sistêmica, ou informal, e agenda de Estado, ou institucional, no que se refere aos modos de montagem (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A agenda informal é tudo aquilo que está sendo debatido pela sociedade ou é de interesse público. A agenda de Estado toma forma quando um tema da agenda informal passa a ser incorporado pelo Estado, iniciando, assim, a ação estatal. Eles apresentam, então, os modos da montagem da agenda, quais sejam: modelo da iniciação externa, modelo da mobilização e modelo da iniciação interna. O modelo de iniciação externa é inerente às sociedades pluralistas liberais. O debate se inicia nos grupos não estatais e, tendo força, chega à agenda informal. Por meio de grupos de influência/*lobby*, os temas da agenda informal passam a integrar a agenda formal. O modelo da mobilização existe em regimes totalitários e as questões são colocadas pelos governos no âmbito do próprio Estado para, depois, serem divulgadas ao público. Quanto ao modelo da iniciação interna, normalmente relaciona-se a grupos influentes, que possuem acesso aos tomadores de decisão e iniciam uma política muitas vezes associada a regimes corporativistas.

O apoio social continua sendo importante para o sucesso da política pública, cujo êxito pode ser obtido, em alguns casos, por meio de ações publicitárias. No modelo de iniciação interna há forte influência de determinados grupos junto aos atores políticos responsáveis pelas decisões. Quando um problema é incluído na agenda pública, ele passa a ser um problema público relevante e, nesse momento, se iniciam as análises técnica e política.

Além disso, Howlett, Ramesh e Perl (2013) discutem a “janela de oportunidades”, modelo elaborado por Kingdon (1984). Essas janelas se abrem e se fecham com base na interação entre os atores políticos, as instituições e a articulação das ideias na forma de propostas de soluções. Kingdon argumenta que existem três conjuntos de variáveis a influenciar a abertura dessas janelas de oportunidades (e, conseqüentemente, influenciam a entrada de um tema na agenda formal), os chamados “fluxos”. O primeiro é o “fluxo de problemas”, relativo à percepção do problema como uma questão pública, situação que pode acontecer a partir de eventos inesperados (como crises) ou *feedbacks* proporcionados pelos programas já existentes. O segundo é o “fluxo da política pública”, momento em que analistas e

experts examinam os problemas e propõem soluções. O terceiro é o “fluxo político”, composto por fatores como o sentimento nacional (propensão nacional), mandados dos políticos, campanhas, etc. A convergência desses fluxos possibilita a abertura de uma janela de oportunidade e, nesse momento, a atuação dos “empreendedores políticos” é determinante, uma vez que correspondem aos atores políticos dispostos a aproveitar a oportunidade para inserir determinado tema na agenda formal.

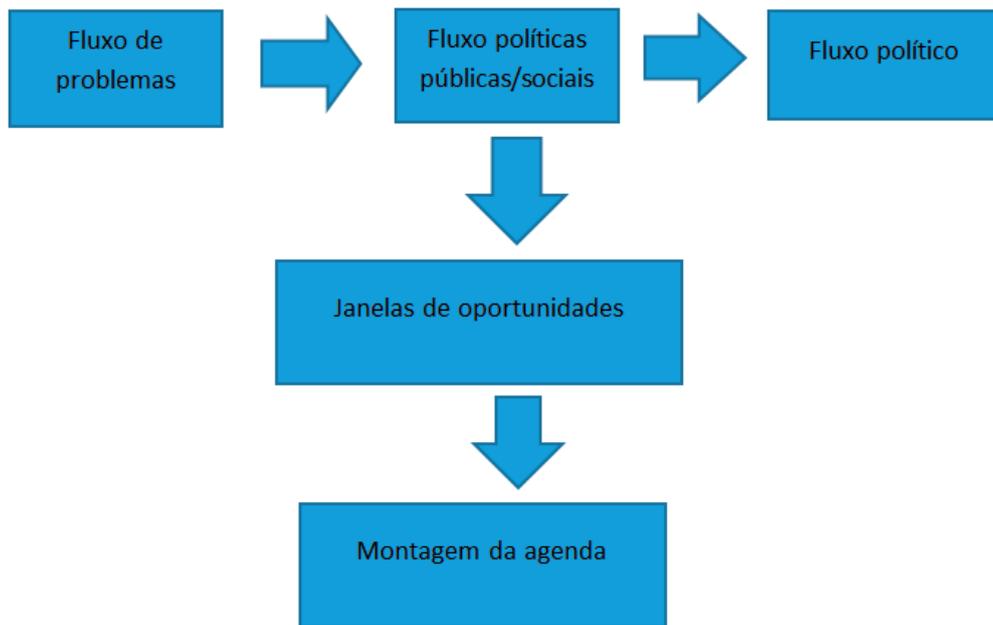
Kingdon (1984, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 213), em seus estudos, propõe que as janelas sejam utilizadas como metáforas para descrever determinado contexto econômico, político, social e cultural em que um dado assunto possa adquirir chances maiores ou menores de constituir um debate político e adentrar a agenda governamental. As janelas políticas podem ser previsíveis ou imprevisíveis e se dividem em: de fluxo rotineiro, em que os eventos com procedimentos institucionalizados desencadeiam aberturas de janelas previsíveis; janelas políticas discricionárias, em que o comportamento dos atores políticos individuais leva à abertura menos previsível de janelas; janelas de problema de externalidade, em que as questões conexas são atraídas para uma janela já aberta; janelas de problema aleatório, em que as crises ou os eventos aleatórios abrem janelas imprevisíveis, sendo a primeira de caráter mais institucionalizado e previsível e a última de caráter menos institucionalizado e, logo, imprevisível.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 117) apresentam quatro padrões de montagem que se relacionam com o subsistema político. Assim, se o subsistema é monopolístico, sem a presença de novas ideias, é possível encontrar uma negação da agenda a favor da manutenção do *status quo*, sendo este de caráter estático ou hegemônico. Se o subsistema é monopolístico e conta com novas ideias, tem-se uma reformulação interna do discurso. Se o subsistema é competitivo e permeado por antigas ideias, ele adquirirá um caráter inovador, no qual reinará o caos e a imprevisibilidade.

Portanto, por meio dessa visão geral dos estudos sobre a montagem da agenda, pautada por variações contestadas sobre o *status quo* da agenda, Howlett, Ramesh e Perl (2013) concluem que a inclusão de uma questão na montagem da agenda depende da existência de uma janela política, da capacidade e da habilidade dos empreendedores políticos dela se valerem. Concluem, também, que o conteúdo dos problemas identificados depende da natureza do subsistema político presente e das ideias de seus membros. A junção dessas variáveis fará com que a questão

proposta seja considerada e sob qual prisma ela será adicionada à agenda e tratada, subsequentemente, na formulação e execução da política pública. Assim, eles revisitam os modos de montagem da agenda pelas lentes do subsistema político. Essa visão geral mostrou a trajetória dos estudos sobre a montagem da agenda, bem como as influências existentes sobre o conjunto de padrões ou modos existentes.

Figura 4 – Modelo de Kingdon da montagem de agenda



Fonte: Elaboração própria a partir de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Os estudos mais recentes mostram o processo como contingente, ainda que por vezes previsível, envolvendo inter-relações complexas. Ademais, mostra o surgimento de uma questão na agenda, como esta passa a integrá-la de maneira formal e todos os requisitos que o projeto deve seguir, além do apoio necessário para que possa ser aprovada e seguir para a fase de formulação. Para Rochefort e Donnelly (2013), na formulação de políticas públicas dificilmente há consenso sobre quais assuntos são mais relevantes e quais deverão ser objeto de atenção dos governos para se tornarem políticas públicas. Esses autores consideram que há três áreas de estudo na fase de definição de uma agenda: a definição de problemas, o enquadramento e a narrativa política.

Cobb (1976, apud ROCHEFORT; DONNELLY, 2013, p. 126, tradução nossa) afirma que “a construção da agenda é um processo ideal para análise comparativa”, uma vez que todas as comunidades políticas sofrem o mesmo desafio básico de

decidir quais questões devem ser priorizadas e quais oficialmente serão objeto de uma tomada de decisão. A definição de um problema, muito embora faça parte da criação de uma questão, também pode estar associado ao *design* de políticas. A causalção é uma característica básica da descrição, que pode direcionar a atenção para determinado método, nível ou objeto de intervenção do governo, porque guarda relação com as origens atribuídas aos problemas.

Quanto ao enquadramento, é preciso perceber referir-se a uma realidade complexa, multidimensional, que pode ser confusa, sendo essa a premissa da perspectiva do enquadramento. Pode ser comparada à maneira pela qual vemos um quadro em torno de uma figura: a atenção precisa ser focada naquilo que é relevante e importante e longe dos itens estranhos ao campo de visão. Por sua vez, permite que indivíduos e grupos compreendam o mundo e sejam capazes de identificar que diferentes significados e sentidos são possíveis. Esse modelo é considerado amplo o bastante para abarcar elementos temáticos, ideológicos, culturais, de identidade de grupo e motivacionais. Dessa forma, esse modelo emergiu como um dos paradigmas mais importantes para a pesquisa teórica ou empírica sobre os movimentos sociais, uma área interdisciplinar que guarda relação com a iniciação de políticas públicas. Na medida em que o enquadramento contribui para o grau de importância percebido de uma questão ou problema, ocasiona também a possibilidade de estabelecer as prioridades da agenda e a capacidade de proceder à análise das disputas políticas na definição das agendas (ROCHEFORT; DONNELLY, 2013, p. 192, tradução nossa)

Em se tratando da narrativa, os estudiosos consideram que elas representam dispositivos capazes de trazer ordem e significado a uma situação. Patterson e Monroe (1998, apud ROCHEFORT; DONNELLY, 2013, p. 315, tradução nossa) afirmam que a narrativa “refere-se às maneiras pelas quais construímos fatos díspares em nossos próprios mundos e os unimos cognitivamente para dar sentido à nossa realidade”. A distinção entre o estudo das narrativas e políticas públicas é o foco nas histórias como meio de representar a realidade. “Uma história bem articulada pode ir muito longe ao dissipar os fatos confusos e as vozes conflitantes que cercam uma questão de política pública, sobrepondo uma interpretação de eventos que é adorável e útil” (KAPLAN, 1993, apud ROCHEFORT; DONNELLY, 2013, p. 176, tradução nossa).

Assim, as narrativas são fundamentais para a compreensão de determinados fenômenos sociais, que redundarão em políticas públicas. Nesse sentido,

[n]arrativas são explicações para eventos (grandes e pequenos) na forma de relatos curtos de senso comum (histórias) que muitas vezes parecem simples. No entanto, as poderosas imagens que contêm e os julgamentos que fazem sobre as motivações e ações de seu próprio grupo, e outros, são emocionalmente significativas para grupos e indivíduos. (ROSS, 2011, p. 1, apud ROCHEFORT; DONNELLY, 2013, p. 195, tradução nossa).

Ainda do ponto de vista das narrativas, sua importância pode ser identificada em se tratando de grupos que, por vezes, se enfrentam politicamente. Para Rochefort e Donnelly (2013, p. 195),

Jones e McBeth (2010) introduziram um Narrative Policy Framework (NPF) para avaliar o impacto das narrativas políticas por meio de metodologia quantitativa empírica. Seu objetivo, em suma, é submeter um conceito pós-positivista a padrões positivistas de avaliação. Como descrito, o NPF leva em consideração os principais elementos da forma narrativa (enredo, cenário, personagens e moral) enquanto categoriza o conteúdo da história generalizada em relação à ideologia (ou outro sistema de crenças). A metodologia então usa essas entradas para gerar hipóteses sobre o impacto potencial, ou utilidade, da narrativa para indivíduos e grupos dentro de uma disputa política. (Tradução nossa).

Os autores consideram que, recentemente, tem crescido a atenção com o uso da linguagem na política, mas ressaltam que essa preocupação reporta à Grécia antiga, com Platão e as primeiras análises formais de retórica escritas por Aristóteles. Consideram que, na atualidade, pesquisadores de várias áreas de conhecimento demonstram seus interesses na política de formulação de políticas públicas e vêm se dedicando com afinco a esse campo de estudo. A comunidade acadêmica tem empreendido seus esforços na apreensão e utilização de técnicas e formas de mídia disponíveis para os praticantes da linguagem política, dentro e fora do governo. Essa, segundo eles, é uma tendência promissora nas principais abordagens acadêmicas que cercam esse desenvolvimento e tem provocado uma maior conscientização de seu campo comum intelectual (ROCHEFORT; DONNELLY, 2013).

No que diz respeito à implementação, um dos autores que discutimos é Peter May (2012), que aborda o planejamento e a implementação de políticas públicas sob a ótica da forma como elas devem ser desenhadas, seguindo o viés importante do ambiente político em que estão inseridas, enfatizando que as escolhas políticas do planejamento afetam diretamente a implementação.

Existem dois principais grupos de políticas, aquelas com público e as sem público: a primeira se estabelece por meio de coalizões dos grupos de interesse em

prol de problemas específicos; a segunda está limitada aos grupos técnicos e científicos, afirma Peter May (2012). A seleção das ferramentas para a política pública é outro ponto de suma importância para o planejamento e a implementação. O autor coloca, mais uma vez, o contexto político como ponto principal no momento da escolha das ferramentas a serem utilizadas.

Citando Peters (2002) e Linder e Peters (1989), May (2012) expõe os cinco principais fatores para as escolhas das ferramentas adequadas à implementação, sendo eles as ideias, as instituições, os interesses, os indivíduos e o ambiente internacional. Sugere-se, ainda, que a política pode ser favorecida ou prejudicada, conforme a escolha das ferramentas adquiridas, uma vez havendo a identificação dos interesses políticos.

Outros autores que também defendem como relevante a percepção dos formuladores de políticas sobre quais ferramentas devem ser escolhidas para a formulação, por meio da identificação do grupo-alvo, são Schneider e Ingram (apud MAY, 2012). Peter May (2012) assevera que o escopo da política deve ser pensado respeitando a escala geográfica, o grau de segmentação dos grupos afetados, a heterogeneidade desses grupos e se essa política será nova ou apenas uma inovação de uma já existente.

O desenho, explica May (2012), deve ser pensado considerando a política de aprendizado e a evolução da política ao longo do tempo. Outros autores sugerem a gestão adaptativa e os experimentos sociais para promover essa aprendizagem. Hall e O'Toole (2000), citados por May (2012), enfatizavam a importância de envolver o governo, diversos setores e agências na estruturação das políticas públicas. O papel desses setores cresce consideravelmente no desenho e na implementação das políticas. Para isso, Stoker (1991 apud MAY, 2012) aborda os padrões construtivos de cooperação que envolvem a dinâmica das relações entre uma série de instituições.

May (2012), ao falar sobre a supervisão das políticas, aborda o conceito de aprendizagem reflexiva, que deve ocorrer na correção das dificuldades que acontecem na implementação; ademais, os “fixadores” têm o papel de investigar e corrigir esses problemas. Os meios de comunicação também podem executar esse papel de monitorar a implementação das ações. As experiências adquiridas nessa etapa podem voltar para os formuladores em forma de aprendizado, instigando o aperfeiçoamento da política.

O conceito de burocratas de nível de rua é exposto por May (2012), que menciona dois lados importantes. O primeiro diz que os burocratas de nível de rua precisam de discricionariedade na interpretação das regras para que possam atender os diversos públicos. Por outro lado, caso essa discricionariedade seja alta ou utilizada de forma errada, as políticas podem fugir muito do imaginado pelos formuladores. Ele finaliza dizendo que vários mecanismos podem ser utilizados para a formulação e implementação das políticas, mas eles se limitam às crenças, aos valores e aos próprios papéis dos indivíduos envolvidos.

A análise do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas tem fundamental importância para o entendimento de como ocorre o processo de desenvolvimento de um país. De forma resumida, o ciclo conceitual de políticas públicas apresenta cinco estágios: montagem de agenda; formulação de políticas: instrumento e design; tomada de decisão; implementação de políticas; e, por último, a avaliação de políticas.

O primeiro estágio se refere às decisões políticas tomadas para resolver problemas públicos previamente estudados. Para May (2012), a forma como o planejamento moldou a política pública influencia o curso da implementação, devendo ser observados quais instrumentos e ferramentas diferentes, combinados, podem traçar uma estratégia política de correção de rumos, inicialmente de uma política pública equivocada.

Entretanto, a implementação política, muitas vezes, depende de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecerem e gerenciarem as ações necessárias. Esse enfoque representa a segunda geração de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas, que surge do debate sobre as abordagens *top-down*¹³ e *bottom-up*.¹⁴ A eficácia da implementação depende do comportamento adaptativo dos burocratas de linha de frente, que procuravam conseguir os meios necessários à realização das metas políticas determinadas pelos formuladores (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

¹³ O processo *top-down* resume-se ao mecanismo de assegurar aos funcionários envolvidos com a implementação da política a realização do seu trabalho com mais eficácia, por meio da adesão à intenção original dos funcionários públicos que haviam radicado a política (HOWLET; RAMESH, PERL, 2013).

¹⁴ A abordagem *bottom-up* se contrapõe a essa perspectiva, pois ela examina, com cuidado, as ações dos atingidos pela política pública e os atores engajados na implementação da política (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

Embora essas duas abordagens tenham gerado *insights* valiosos, de acordo com Howlet, Ramesh e Perl (2013, p. 182), como muitos debates dicotômicos semelhantes neste campo, elas tenderam a se engessar em posições inflexíveis que sufocaram o seu desenvolvimento científico, levando à realização de pesquisas meramente conceituais sobre os métodos e resultados de implementação de políticas públicas.

Como forma de solucionar os problemas de implementação fora da dicotomia *bottom-up* e *top-down*, uma das alternativas é utilizar a teoria dos jogos, que passa a lidar com os problemas governamentais, mesmo que complexos e difíceis, como se existisse uma gama de alternativas para sua solução, dentre as quais os administradores públicos terão de fazer suas escolhas para enfrentá-los (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

A teoria dos jogos é um dos métodos usados pelos analistas da terceira geração para determinar como a descrição comportamental influencia a implementação. Os teóricos da regulamentação, como Keith Hawkins e John Thomas, observaram de que modo diferentes níveis de descrição poderiam levar estilos regulatórios muito distintos em áreas temáticas e setores específicos, para não mencionar em jurisdições específicas, na medida em que os reguladores pudessem optar ou construir sistemas de supervisão com base na coerção e na persuasão. Esse *insight* foi usado por analistas como John Scholz para aplicar princípios da teoria dos jogos à situação regulatória de governos (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

O jogo da implementação tem uma premiação típica. Os reguladores utilizam-se de esforços de persuasão para alcançar o cumprimento das metas formuladas, enquanto, por parte dos regulados, os custos elevados do descumprimento e a fiscalização governamental seriam os estímulos ao cumprimento de uma política pública, já que a sanção estatal é proporcional ao grau de desvio da conduta desejada pelo estado. O “jogo”, de acordo com Howlet, Ramesh e Perl (2013, p. 186), caracteriza-se por algum tipo de coerção, sanção estatal que seria reduzida, ou inexistente, na medida do cumprimento, por parte dos regulados, os cidadãos, da política pública planejada.

Embora a aplicação da teoria dos jogos na implementação regulatória tenha produzido *insights* interessantes, ela não leva em conta que a descrição administrativa é afetada pelos contextos social, econômico, tecnológico e político, em constante

mudança durante a implementação das políticas públicas (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

As mudanças nas condições sociais podem afetar a interpretação de um problema político e, em virtude dessas variações, os controles da implementação de políticas públicas passam a depender muito dos agentes públicos responsáveis pela aplicação prática dos objetivos políticos, os servidores públicos. Estes, por vezes, são mais especializados na área administrativa que o político que ocupa o cargo eletivo e determina a aplicação ou não de uma política pública. Por essa razão, é uma espécie particular de relação entre o agente administrativo e o principal, como, em geral, nas associações entre advogado e cliente, médico-paciente, o comprador intermediário e vendedor, em que o principal depende da boa vontade do agente para promover seus interesses (HOWLET; RAMESH, PERL, 2013).

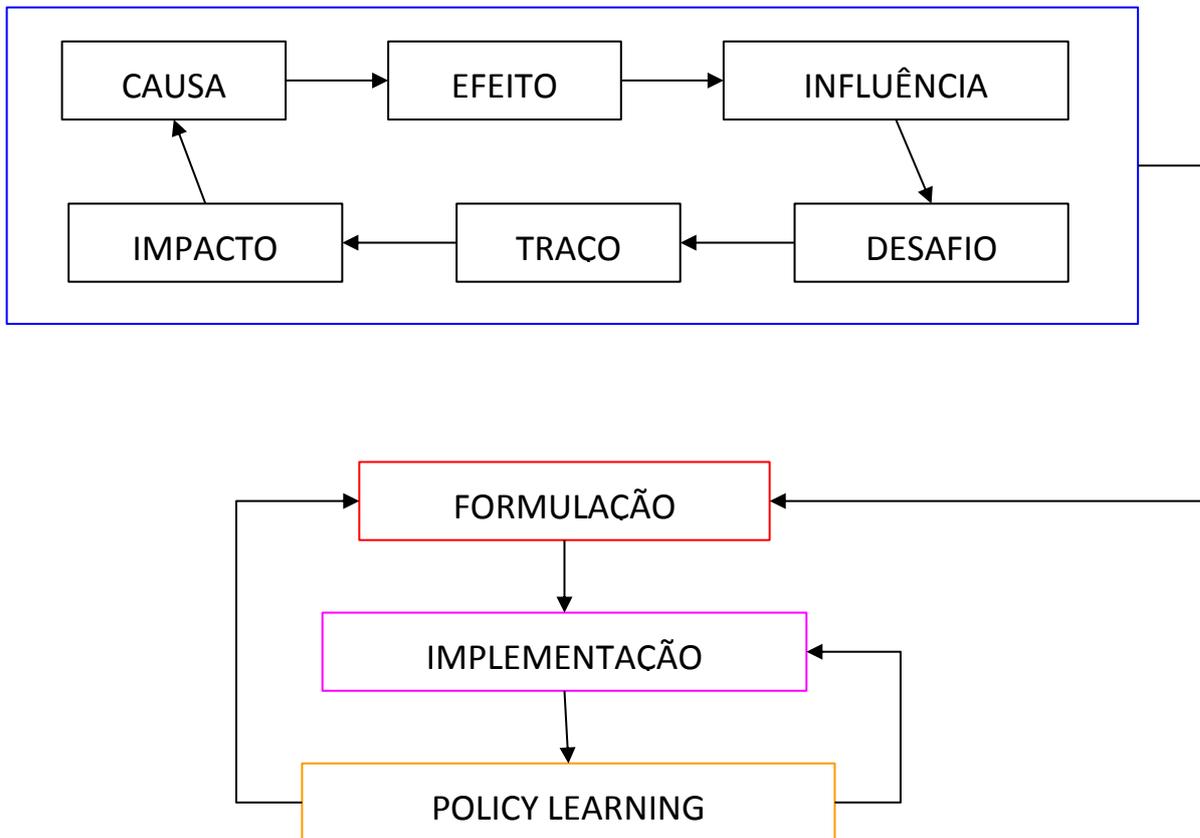
A dinâmica particular dessa relação afeta o conteúdo e a qualidade das políticas públicas. Pesquisadores na área da ciência política têm reconhecido como um problema de agente-principal, por exemplo, a tendência que os reguladores têm de se identificar, com o passar do tempo, mais com as necessidades dos regulados do que de seus antigos agentes principais, os políticos que criam a regulação (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

Os teóricos do agente-principal argumentam que muitos esforços conduzidos por governos e cidadãos, no sentido de se criar um mundo melhor e mais seguro, sucumbiram a essas realidades da implementação, em que as ações dos agentes divergem das intenções de seus principais e, assim, distorcem os *outcomes* políticos. Esse *insight* tem levado não apenas a uma maior apreciação das dificuldades encontradas na implementação das políticas públicas, mas também estimulado tentativas de projetar políticas de qualidade superior, de modo a oferecer uma razoável chance de sucesso na implementação (HOWLET; RAMESH; PERL, 2013).

O reconhecimento da necessidade de se considerar essas questões nos estágios anteriores ao processo de formulação de políticas compreende o complexo *design* que os agentes principais devem pensar ao determinar a implementação de uma política pública. A Figura 5 expressa visualmente o ciclo entre a formulação, a implementação e a interação desses com a aprendizagem reflexiva, onde existem fatores (causa, efeito, influência, impacto, traço e desafio) que promovem a idealização e a formulação de uma política, a fim de solucionar alguma demanda da população. O fluxo segue para a implementação e para as avaliações, onde se

encontra o *policy learning*. Esse último deve estar conversando com a formulação e a implementação, no intuito de minimizar os erros e defeitos da política.

Figura 5 – Ciclo de formulação e implementação com *policy learning*



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas teorias das referências (2018).

Peter May e Joachim Ashley (2012) utilizam o conceito de “lente do regime” para construir um mapa conceitual que considere a constelação de ideias, arranjos institucionais e interesses envolvidos na resolução de problemas políticos. Como uma lente analítica, as perspectivas de regime podem ser usadas para entender como e que efeito as políticas estabelecem nos processos de *feedback* que moldam a legitimidade, a coerência e a durabilidade da política. Juntos, eles fornecem novos *insights* sobre a implementação de políticas e a interação entre política e política no governo. Perspectivas de regime fornecem caminhos para perguntar e responder às “grandes questões” sobre a qualidade dos arranjos de governança e a sustentabilidade de políticas considerações importantes para o desenvolvimento do campo de estudos políticos nos anos 1960, mas desde então diminuíram como foco. Em termos gerais, as perspectivas de regime fornecem uma lente para considerar a interação de ideias, interesses e arranjos institucionais.

Como uma lente descritiva, as perspectivas de regime permitem um mapeamento retrógrado dos arranjos de governo para dado problema de política – identificando os contornos de um regime de política. Como uma perspectiva analítica, as perspectivas de regime revelam como as políticas públicas estabelecem processos de *feedback* que remodelam o ambiente político. Ao ajudar a iluminar esses processos, a lente do regime contribui para uma noção ampliada de implementação de políticas. Central, para isso, é o papel da política em moldar como as políticas públicas evoluem durante sua implementação. A lente do regime analisa como a política pode melhorar as perspectivas de implementação, reforçando a legitimidade, a coerência e a durabilidade das políticas. Essa interação de política revigora a noção de implementação de políticas como evolução política (MAY; ASHLEY, 2012).

May e Ashley (2012) conceituam os regimes políticos como os arranjos que regem o tratamento de problemas políticos. Os contornos de dado regime podem ser retratados com respeito para uma conjugação de três forças a compor um regime: ideias, arranjos institucionais e interesses. Talvez o ponto mais importante para enfatizar as perspectivas de regime para a teorização de políticas seja simples. As perspectivas de regime não constituem uma teoria que ajuda a explicar determinado fenômeno, como mudança de política ou aprendizado. Em vez disso, o regime ajuda a esclarecer as realidades de como dado conjunto de problemas é abordado e as dinâmicas políticas engendradas por essas realidades.

Essa lente ajuda a desmembrar o papel dos efeitos de *feedback* de política, colocados em prática por diferentes arranjos de governança e como esses, por sua vez, afetam a legitimidade, a coerência e a durabilidade das políticas. Perspectivas de regime enfatizam a constelação de forças políticas e institucionais que trabalham para resolver certo problema. A lente do regime oferece uma visão mais positiva da política de implementação ao considerar como os regimes políticos podem servir como meios políticos e institucionais para garantir a legitimidade, a coerência e a durabilidade das políticas.

As perspectivas do regime não substituem a teorização existente sobre os processos políticos. De fato, eles oferecem teorias muito complementares. A distinção entre a formulação de políticas e governança é realçada pelos ciclos de vida vulgarmente utilizados pelos especialistas em cada tradição. Regimes políticos estruturados são bases importantes para legitimar políticas.

Os regimes políticos são construções que descrevem a constelação de ideias, arranjos institucionais e interesses que compõem os arranjos de governo para tratar de problemas específicos (MAY; ASHLEY, 2012). Como empreendimento descritivo, a lente do regime pode ser usada para construir um mapa conceitual que considere as forças políticas relevantes envolvidas no tratamento de determinado problema – os contornos de um regime de política. Ao fazê-lo, começa-se com um conjunto particular de problemas e trabalha-se para identificar os componentes do regime de políticas. Um recurso dessa lente é que ela pode ser aplicada a diferentes níveis, misturas e limites de problemas.

O teste do valor e da representação de um regime político não é a construção particular, mas os *insights* fornecidos por essa construção. Nesse sentido, argumentamos que as perspectivas de regime são valiosas para pensar sobre os impactos políticos das políticas. De importância primordial são os processos de *feedback* que elas engendram como mediados pelas percepções das ideias por trás das políticas, pela experiência com as instituições que as entregam e pelas imagens apresentadas pelos interesses que apoiam ou se opõem às políticas. Sugerimos que esses processos de *feedback* possam fortalecer ou enfraquecer a legitimidade, a coerência e a durabilidade da política.

A principal contribuição das perspectivas do regime político para a formulação de políticas é uma noção ampliada de implementação de políticas. Ao enfatizar a constelação de forças políticas e institucionais que abordam dado problema, as perspectivas de regime fornecem um mapeamento dos arranjos de governo. Em contraste às perspectivas tradicionais de implementação, que enfatizam como políticas específicas são implementadas, a lente do regime incorpora mais explicitamente a interação entre política e política na modelagem das realidades das respostas aos problemas e na propulsão de respostas a essas realidades. Ao fazê-lo, o uso da lente do regime revigora uma noção expandida de implementação como evolução política ao teorizar como as políticas evoluem e assumem novas formas após a promulgação de políticas.

Importa, também, aumentar a atenção para a interação entre política e implementação. Essa interação é central para governar, conforme ilustrado pela caracterização de governantes de Jacob Hacker (2010) como lutas sobre o exercício da autoridade governamental em direção a quais fins e a noção de Hugh Heclo

(1974, p. 305) de governar como “confusão coletiva em nome da sociedade” (apud MAY; ASHLEY, 2012).

O uso de perspectivas de regime fornece um caminho frutífero para o avanço da compreensão da interação entre política e política no governo. A consideração de como os arranjos de governança moldam a legitimidade, a coerência e a durabilidade das políticas chama a atenção para preocupações maiores sobre os impactos, considerados elementos importantes do campo de estudos políticos em desenvolvimento pelos principais estudiosos dos anos 1960, mais do que para a política *scholarship*. Esta buscou novas formas de perguntar e responder às “grandes questões” sobre a qualidade dos acordos de governança e a sustentabilidade das políticas. Sugere, ademais, que o desenvolvimento e a aplicação de perspectivas de regime ajudem a preencher essa lacuna no estudo de políticas.

Oszlak (1982), ao analisar as políticas públicas sob a lente dos regimes políticos, ressalta a importância de considerarmos o Estado em sua gênese, pois, em sua característica essencial, prima pela dominação da sociedade, refletindo uma arena de conflitos políticos cuja divergência de interesses certamente dificulta a formulação e a ação,¹⁵ tendo em vista a ampla gama de atores envolvidos nesse processo, que espelha a velha dicotomia entre administração e política.¹⁶

Assim, para que a implementação de uma política pública logre êxito, certamente é necessário identificar a complexidade das forças sociais envolvidas no processo, analisar os comportamentos conflitivos envolvidos, inserindo-os a uma realidade específica que se pretende intervir, desde que a mesma não seja tida como “patológica”, oportunizará o surgimento de “processos de formulação e implementação de políticas talvez menos ambiciosas, ainda que provavelmente mais sensíveis à complexidade da dinâmica intraburocrática e às restrições do contexto político”. (OSLAK, 1982, p. 56).

¹⁵ Se percebermos o âmbito institucional do Estado como uma privilegiada arena de conflito político, onde interesses contraditórios lutam por prevalecer e questões socialmente problematizadas são dirimidas, concluiremos que sua fisionomia e composição não podem ser senão um produto histórico, um resumo oficial da sociedade civil. Isso significa que a natureza de seu aparato administrativo e produtivo fica afetada pelas vicissitudes dessa permanente luta intraburocrática, expressão, por sua vez, de outras confrontações sociais (OSLAK, 1982, p. 27).

¹⁶ Entre a formulação e a ação situa-se a distância entre o abstrato e o concreto. O processo de concretização da política implica, entretanto, de um modo geral, a intervenção de uma cadeia de atores cujo comportamento vai desagregando – e, em seguida, materializando – a política. Estabelecer se esta foi implementada – isto é, se a cadeia de comportamentos conduz a resultados previstos – requer a reagregação das ações atomizadas para recuperar seu sentido, para restabelecer o vínculo entre a práxis e a norma, entre a ação e a formulação (OSLAK, 1982, p. 27).

Exemplo clássico de implementação de uma política pública é relatado no livro de Pressman e Wildasvski (1984), *Implementação – como grandes expectativas concebidas em Washington se frustam em Oakland* –, onde os autores analisam as causas e o porquê de um processo de implementação não corresponder à expectativa prevista na etapa de formulação e dizem que o grande passo, a ponte a unificar a teoria (elaborada em Washington) e a práxis (implementada em Oakland), funciona de forma inadequada e, em alguns casos, parcialmente.

A principal questão levantada pelo livro consistiu em questionar a efetividade do bem-intencionado e bem desenhado programa de administração de desenvolvimento econômico do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, com o objetivo de resolver problemas relativos ao desemprego e ao descontentamento racial em áreas periféricas da cidade de Oakland, Califórnia. Uma das primeiras conclusões dos autores é que, além da especificação e das boas intenções dos atores políticos, os resultados não satisfazem as expectativas iniciais. A princípio, o problema realmente indicava haver um desacordo entre as autoridades locais de Oakland e as autoridades de Washington lideradas pela ADE – além de autores em Washington – em relação à maneira de implementar o programa, portanto, mesmo quando houve coincidência na consecução de um objetivo, os valores burocráticos e políticos levaram, em vez de um acordo, a um desacordo nos meios a serem usados para atingir esse objetivo (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Pressman e Wildavsky (1984) evidenciam que uma política não pode ser mensurada em função de expectativas geradas no que diz respeito à sua inserção na agenda e/ou definido como parte do processo decisório, mas pela efetiva capacidade de torná-la implementável. Assim sendo, segundo os autores, a implementação significa atingir os objetivos propostos, executar, concluir uma ação, sem, contudo, desconsiderar que o mundo está cheio de propostas políticas abortadas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Isso ocorre fundamentalmente quando a implementação não ocorre conforme previsto no processo de formulação, quando os objetivos propostos inicialmente são descaracterizados, ou, ainda, quando a avaliação não consegue identificar os verdadeiros entraves ocorridos durante a implementação. Talvez possamos dizer que alguns pontos elencados justificam a motivação pela qual “[...] os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de formulação” (FREY, 2000, p. 228).

Após a revisão teórica do ciclo das políticas públicas, ressaltando o estabelecimento da agenda e, posteriormente, a sua transposição para a implementação de uma política pública, na próxima seção discutimos a política de transparência no mundo e no Brasil, buscando evidenciar os principais fatores que fundamentaram a sua inclusão como política pública na agenda governamental.

4 A INSERÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

Para entendermos as motivações que propiciaram a inclusão do debate da política de transparência pública na agenda governamental, bem como sua implementação pelo governo brasileiro, precisamos contextualizar a discussão dessa problemática, uma vez que essa discussão internacional já ocorria desde as décadas de 1990 e 2000.

A corrupção não é um fenômeno que ocorre de forma isolada no Brasil, tampouco é característica exclusiva do País. Ao contrário, a partir da intensificação das relações internacionais e do avanço da globalização, esse problema atingiu escala mundial. Frente a essa discussão, o Estado brasileiro tem ampliado e fortalecido sua relação com outros países, visando à cooperação e à integração na prevenção e no combate à corrupção. Com esse objetivo, o Brasil ratificou três Tratados que preveem a cooperação internacional nessa área: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹⁷

Apesar de todos os esforços dos órgãos de controle e do judiciário, as denúncias e escândalos de corrupção são recorrentes no Brasil. A redemocratização do País ao longo do final dos anos 1970 e toda a década de 1980, acenou com a possibilidade de intervir de forma mais efetiva e transparente em relação aos escândalos de corrupção, o que não se verificou na prática. Ao longo do século XX, em se tratando do comportamento político dos brasileiros frente à corrupção, podemos observar certa cumplicidade ou mesmo indiferença e certa tolerância. Talvez uma frase emblemática dessa relação seja “rouba, mas faz”.¹⁸

¹⁷ CGU – Controladoria-Geral da União. **Convenções internacionais**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>. Acesso em: 26 jun. 2019.

¹⁸ A expressão associada foi usada primeiramente pelo político paulista Ademar de Barros, cuja fama de administrador ousado cresceu paralelamente às denúncias de corrupção a ele associadas. Ao longo dos anos, a expressão foi incorporada ao vocabulário político do País, indicando políticos vistos como fazedores de obras, bons administradores e bons governantes, mas que carregam também a fama de corruptos. Sobre esse tema, ver: Bonifácio (2013) e Cotta (2008).

Em tempos mais recentes, com a edição da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, foi criado o marco legal que instituiu e regulou a responsabilidade objetiva e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública nacional ou estrangeira (inclusive organizações públicas internacionais), com a atribuição de multas pesadas e publicação de decisão condenatória que corroborou a Lei nº 8.429/1992, trazendo novos elementos para o aprimoramento do controle da corrupção e complementando a Lei nº 8.666/1993, definindo crimes e penas. Essa legislação objetivou, em sua essência, proteger o patrimônio público nacional e estrangeiro contra violações, a princípio da administração pública, bem como contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A Lei nº 12.846/2013 modernizou e inovou o enfrentamento da corrupção no Brasil, incorporando, ao aparato jurídico brasileiro, os acordos de leniência e o cadastro público de empresas inidôneas (LIVIANU, 2014).

Livianu (2014) menciona que, no Brasil, via de regra, há uma judicialização dos casos de corrupção, a exemplo do que ocorre com as Lei de Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Licitação. A inovação da Lei Anticorrupção é que ela traz para o campo administrativo o instrumento punitivo, resgatando a ideia do Direito Penal como *ultima ratio*, incumbindo à administração essa tarefa.

Segundo Moisés (2010, p. 28-29),

[...] independentemente do estágio de desenvolvimento dos seus países, os atores decidam mudar os padrões de comportamento que sustentam as práticas de corrupção devido a consequências sistêmicas do fenômeno. Em algum momento, a idéia normativa de que o sistema pode funcionar melhor com a corrupção sob controle pode se tornar uma alternativa positiva para líderes políticos, a opinião pública e os eleitores, a depender da relação entre eles ou da capacidade de uns exercerem pressão sobre os outros. Isso aconteceu, na maior parte dos casos, em países em que a pressão da sociedade civil se traduziu em mudanças no marco jurídico encarregado de coibir a corrupção.

Entendemos que a Lei Anticorrupção foi uma importante conquista para o enfrentamento do tema no Brasil, assim como a Lei de Acesso à Informação, que consolidou a exigência por transparência das informações públicas.

A partir da década de 1990, setores específicos da sociedade brasileira iniciaram uma mobilização contra as denúncias e os escândalos de corrupção. Como exemplo vale mencionar movimentos como os dos “Caras Pintadas”, contra o ex-presidente Collor, em 1992, e o “Cansei”, contra o ex-presidente Lula, em 2007, após

o escândalo do mensalão. Mais recentemente, observamos os movimentos de rua, acontecidos em junho de 2013, que tinha entre suas bandeiras o combate à corrupção e possibilitaram trazer para a agenda política alguns temas que se encontravam esquecidos na política brasileira. Assim, verificamos que a entrada em vigor da Lei Anticorrupção e da Lei de Acesso à Informação tem um significado muito especial nesse contexto. Ambas são fruto de pressões da sociedade à sua aprovação, quer seja através de processos conferenciais de transparência e controle social ocorridos de forma inédita no País, quer seja pelos movimentos verificados nas ruas.

Lavalle (apud MEZAROBBA, 2020), em pesquisa realizada sobre controles democráticos não eleitorais – ou seja, aqueles que ocorrem direta ou indiretamente através da estrutura do Estado –, mostra que a experiência do Brasil é singular, vez que podemos identificar grupos advindos da sociedade civil, como associações, Conselhos e cooperativas, que exercem controle social sobre as ações das políticas públicas. Podemos identificar essa realidade tanto no Executivo quanto no Legislativo, onde é possível que a sociedade participe na proposição de projetos de leis, bem como de sua aprovação.

Lavalle (apud MEZAROBBA, 2020) assevera que a

[...] participação suporia um tipo de engajamento direto do cidadão, exprimindo suas preferências. Por isso chamamos de controles os canais institucionalizados de mediação entre a sociedade e o Estado. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 incluiu a participação como princípio norteador, para controle democrático do Estado. Os conselhos e as conferências são exemplos emblemáticos de como a sociedade pode contribuir, para além do ciclo eleitoral.

Nesse sentido, temos a Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), cuja entrada em vigor ocorreu no ano de 2012. Esse regramento foi editado devido a fatores diversos, dentre eles as tratativas realizadas, nos anos 1990, em acordos internacionais com a OCDE, a OEA e a ONU para ampliação da transparência; dificuldades de atração de investimentos externos em razão da falta de clareza no uso dos recursos; necessidade de dar transparência às informações da administração para favorecer a prevenção à corrupção; no sentido de assegurar regras para negociações internacionais, recuperação de ativos e código de conduta para servidores que se corrompem na captação de recursos ou prestação de serviços no exterior; objetivam criar um novo paradigma invertendo a cultura de sigilo para a cultura de acesso à informação e outros. A LAI, considerada uma das melhores do

mundo, vem estimulando a abertura de informações governamentais tidas como essenciais para que a população possa acompanhar e fiscalizar as contas públicas, em um exercício de controle social inédito no País.

No que tange ao direito à informação, a inserção dessa temática deu-se em âmbito internacional em um período em que o mundo estava abalado pelas duas guerras mundiais, quando teve início a discussão sobre os direitos humanos. Em 1946, efetivamente reconhece-se que a liberdade à informação é um direito humano, o que precedeu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, concebida em 1948, conforme pode ser constatado em publicação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado* (apud MENDEL, 2009).

A partir de 2003, o direito à informação passou a ser reconhecido como direito humano fundamental por parte de um tribunal Internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, propiciando que o direito geral à liberdade de expressão, garantido pelo direito internacional, abarcasse o direito à informação (MENDEL, 2009).

Na atualidade, uma grande parcela de organismos internacionais, incluindo a ONU, regionais de direitos humanos e mecanismos no âmbito da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Africana, além de outros organismos, como a *Commonwealth*, conferem o direito humano fundamental de acesso à informação de posse de órgãos públicos, bem como a necessidade de legislação efetiva que assegure o respeito a esse direito na prática (MENDEL, 2009).

Inúmeras constituições modernas passaram a adotar o direito à informação, assim como houve acentuado aumento do número de países que adotaram legislação que efetiva esse direito em anos recentes. O direito à informação também foi vinculado ao direito ao meio ambiente, à informação sobre os direitos humanos e ao direito à participação nos assuntos públicos. O direito à informação mantida por órgãos públicos também foi vinculado a objetivos sociais pragmáticos, como o controle da corrupção (MENDEL, 2009, p. 16).

A necessidade de acesso à informação sob o controle de órgãos públicos como ferramenta para ajudar no enfrentamento do sério e difícil problema do combate à corrupção possui amplo reconhecimento. Em 2003, a publicação anual da Transparência Internacional, o relatório sobre a corrupção global, trouxe um especial sobre o acesso à informação, destacando sua importância no combate à corrupção.

Na introdução do relatório, Eigen observa que o acesso a informação é “talvez a mais importante arma contra a corrupção” (apud MENDEL, 2009, p. 32).¹⁹

A legislação que compreende o direito à informação tem existência longínqua há mais de 200 anos, entretanto, apenas um pequeno número remonta há mais de 20 anos. Todavia, identificamos, na atualidade, uma tendência de surgimento de legislações de direito à informação e, sobretudo nos últimos quinze anos, em várias áreas do planeta. O país com mais tradição de lei de direito à informação é a Suécia, cuja lei remonta ao ano de 1766. Encontramos, ainda, o exemplo da Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 proporcionava aos cidadãos o acesso a documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Podemos ainda registrar os casos dos EUA, cuja lei é de 1967, e, sucessivamente, Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982) (MENDEL, 2009).

É importante observar que a implementação de uma política pública de acesso à informação passa, indiscutivelmente, pelo desejo político dos governantes, exige a presença de uma sociedade civil ativa e, ainda, o respeito ao estado de direito. Em que pese a existência de uma excelente lei, isso não assegura o acesso à informação, entretanto, essa assistência representa uma pré-condição (MENDEL, 2009, p. 171).

No Brasil, como mencionou Mendel (2009, p. 171), a vontade política dos governantes não parecia consolidada para a implementação de uma legislação de acesso à informação se considerarmos o interregno entre as tratativas internacionais e a construção da legislação nacional, sendo necessária uma análise mais precisa. A Carta Constitucional de 1988 já fazia previsões a respeito da transparência pública no Brasil, em seu art. 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). Por muitos anos essa temática não fez parte da agenda política do País. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porém, em 2000, de forma inédita, a responsabilização do gestor público para gastos efetuados além dos limites prudenciais passou a fazer parte das preocupações, como mostra o quadro abaixo.

¹⁹ Ver, também: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Report 2003: special focus – access to information**. London: Profile Books, 2003.

Quadro 1 – Resumo do ambiente normativo interno antes da publicação da Lei nº 12.527/2011

INSTRUMENTO NORMATIVO	CONTEÚDO
Lei nº 8.159/1991	Modificada pela LAI, a Lei nº 8.159/91 estabelece diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados. Assegura a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, sem definir como se daria tal acesso. Essa Lei estabelece que o direito de acesso será pleno, com exceção de papéis de caráter sigiloso, “cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas.
Lei nº 9.051/1995	Trata da expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, determinando que o prazo para a expedição desses documentos é de, no máximo, 15 dias nos órgãos da administração centralizada ou autárquica, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto Presidencial nº 2.134/1997	Criava as “Comissões Permanentes de Acesso”. Revogado pelo Decreto nº 4.553/2002, que regulamentou o art. 23 da Lei nº 8.159/1991, sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.
Lei nº 9.507/1997	Regula o direito de acesso à informação existente em registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do <i>Habeas Data</i> .
Decreto Presidencial nº 2.910/1998	Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas de comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 4.553/2002.
Decreto Presidencial nº 2.942/1999	Revogado pelo Decreto nº 4.073/2002, versava sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
Decreto Presidencial nº 4.073/2002	Dispõe sobre o Conarq (Conselho Nacional de Arquivos) e o Sinar (Sistema Nacional de Arquivos). Determina a criação de Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos em cada órgão e entidade da Administração Pública Federal. Regulamenta os arts. 7, 11 e 16 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
Decreto Presidencial nº 4.553/2002	Revoga o Decreto nº 2.134/1997. Determinava a possibilidade não mais existente de sigilo eterno, pois permitia a renovação indefinida do prazo máximo de 50 anos para a não divulgação de determinados documentos. O Decreto se dedica a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

Fonte: Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas – rumo ao sistema participativo (CGU, 2011, p. 16-18).

A legislação que precedeu a LAI possui um aspecto mais voltado para a tratativa de guarda de documentos, regras para o arquivo nacional e, ainda, o acesso a documentos públicos já previstos na Constituição Federal, mas com um enfoque da garantia de direito individual, como verificamos na figura jurídica do *Habeas Data*.²⁰ Vale ressaltar que essa legislação não trata a matéria visando o interesse coletivo,

²⁰ Previsto no texto da Constituição Federal: “Art. 5º. [...] LXXII - conceder-se-á *Habeas Data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público [...]”.

como posteriormente será abordado na Lei de Acesso à Informação. A Lei de Acesso à Informação brasileira conta com uma série de marcos importantes em sua origem, que poderíamos listar na seguinte sequência cronológica:

Quadro 2 – Marcos importantes para implantação da LAI

ANO	MARCOS IMPORTANTES
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
2003	Criação da Controladoria-Geral da União (CGU).
2004	Portal da Transparência.
2005	Regulamentação do Pregão Eletrônico.
2007	Previsto no texto da Constituição Federal: “Art. 5º [...] LXXII - conceder-se-á <i>Habeas Data</i> : a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público [...]”
2008	Cadastro de Empresas Inidôneas – CEIS.
2009	Lei Complementar nº 131 (Lei da Transparência).
2011	1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto(OGP).
2011	Lei de Acesso à Informação.
2012	1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Para explicar a entrada na agenda governamental do tema transparência, é preciso analisar o fluxo de política pública e como se deu o aparecimento da janela de oportunidade que estava se desenhando nas décadas de 1990 e 2000, especialmente a partir de 2003 até 2012.

O cenário que propiciou essa discussão começa a se desenhar em 2003, quando identificamos a atuação governamental através da Controladoria-Geral da União e da sociedade civil por meio de entidades como SOS Imprensa, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Instituto Transparência Brasil e Contas Abertas. Ademais, foi criado o Fórum de Acesso a Informações Públicas, que promoveu discussões sobre o tema.

A CGU realizou, em 2009, o 1º Seminário Nacional sobre Controle Social, evento com participantes de todas as regiões do País, e produziu um documento no qual solicitava a realização de uma conferência nacional sobre transparência, controle social e combate à corrupção. Essa solicitação da sociedade foi atendida pela CGU, que adotou como tema central “A sociedade no acompanhamento e controle da Gestão Pública”, com a finalidade de promover, estimular e contribuir para um controle social mais efetivo e democrático, visando assegurar a utilização apropriada e eficiente do dinheiro público. Dessa forma, foi realizada a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), que representou um marco

histórico na política nacional, vez que promoveu um debate exclusivo sobre temas como transparência, controle social e prevenção e combate à corrupção. A proposta advinda da sociedade foi no sentido de acompanhar a gestão pública, fortalecendo os mecanismos de controle, prevenindo riscos e desvios na aplicação dos recursos públicos.

A mencionada Conferência possibilitou a participação de 2.750 municípios – incluindo todas as capitais –, de todos os estados e do Distrito Federal, com a participação direta nos debates de mais de 153.000 pessoas. Esse processo culminou com a Etapa Nacional, em Brasília-DF, entre os dias 18 e 20 de maio de 2012, onde foram discutidas e aprovadas propostas para o incremento da transparência e acesso à informação, o fortalecimento do controle social e o avanço na prevenção e combate à corrupção no Brasil. A sociedade brasileira foi representada, nessas discussões, em seus diversos segmentos: governo, conselhos, setor privado, sociedade civil e cidadãos em geral interessados no diálogo qualificado e na construção conjunta de propostas para solucionar os problemas colocados em debate na Consocial. Como produto desse processo conferencial foi produzido um relatório, relatando a experiência da 1ª Consocial. Também foi elaborado um documento, encaminhado ao parlamento brasileiro, com 80 diretrizes e propostas priorizadas pelos participantes, para que pudessem ser implementadas por todos os Poderes e níveis de governo e pela sociedade, no que dizia respeito à transparência pública, ao fortalecimento do controle social e à prevenção e combate à corrupção.

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social representou um momento muito relevante para o processo de consolidação da democracia brasileira, tendo em vista seu aspecto pioneiro de diálogo do Estado com a sociedade sobre temas relativos ao controle social, combate à corrupção e transparência pública. As oitenta diretrizes e propostas aprovadas no processo conferencial passaram a compor o planejamento da CGU, que assumiu a responsabilidade de implementar as propostas aprovadas. Foi produzido um Relatório Final, encaminhado às autoridades públicas de todos os Poderes, nas três esferas de governo, que passou a compor o Plano Nacional de Transparência, Controle Social e Prevenção e Combate à Corrupção, com o objetivo de nortear e servir como um instrumento de planejamento e gestão para a administração pública nacional (CGU, 2014).

Assim, podemos constatar que a janela de oportunidades para a discussão da temática da política pública de transparência surgiu desde as discussões

internacionais sobre o assunto. Contribuiu para isso, também, o processo interno dos principais atores sociais, organizados e preocupados com a questão da prevenção a corrupção e, ainda, do ponto de vista pragmático, dois grandes eventos internacionais sediados no Brasil.

Ainda no ano de 2009, por iniciativa do poder Executivo, finalmente foi encaminhado à Câmara dos Deputados o PL nº 5.228/2009, que trouxe importantes contribuições em seu texto, estabelecendo como ressalva de acesso apenas os dados pessoais e dados classificados como sigilosos, sendo os últimos apenas aqueles cuja publicação representasse risco à segurança da sociedade ou do Estado. A maior relevância desse projeto certamente foi o debate aprofundado que o parlamento precisou enfrentar acerca das restrições de acesso, que sempre permaneciam preteridas a normas inferiores. Outro grande ganho foi que, do ponto de vista jurídico, não seria mais necessário motivar a solicitação de informação, como já estava consolidado em países como Suécia, Estados Unidos da América e México, bastando que o pedido possuísse a identificação do solicitante, vez que o poder público deveria, no prazo estabelecido, preparar resposta à solicitação.

A edição da LAI trouxe uma nova problemática para a administração pública, pois, pela primeira vez, fez-se um esforço nacional no sentido de viabilizar sua implantação em todos os estados e municípios. Isso pode ser atribuído, em parte, ao efetivo acompanhamento feito pelos órgãos de controle do País, como a antiga Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF) e o terceiro setor, por meio de entidades como os Institutos Transparência Brasil e Contas Abertas, dentre outros.

Em que pese todo o esforço dos órgãos de controle no trabalho de acompanhamento à implementação da LAI nos estados e municípios, em 2013, notícias relatadas no sítio do Conselho Nacional de Controle Interno (TOSTA, 2013) chamaram a atenção para o fato de que, após dois anos de entrada em vigor da Lei, apenas 16 das 27 unidades da Federação e 13 das 26 capitais editaram decreto para sua regulamentação. Em se tratando de municípios brasileiros, dos 5.570, apenas 933 procederam à adesão ao Programa Brasil Transparente, instituído pela CGU, visando contribuir para a implementação da lei nos municípios.

À época, o então Ministro Jorge Hage (CGU) salientou, na mesma matéria, que até o mês de outubro de 2013 somente 09 Executivos estaduais e 70 Câmaras Municipais, bem como apenas 1.018 entes oficiais, nos três níveis da Federação, se

incorporaram ao Programa Brasil Transparente. Alega que tão tímida adesão pode ter motivação política, uma vez que as 933 delas representam menos de 1/5 dos municípios brasileiros. “Se na administração federal havia este grande receio da falta de cultura e tradição, imagine nas prefeituras dos grotões do interior, onde ainda impera a velha política do político local, do autoritarismo e do coronelismo” (apud TOSTA, 2013).

A consolidação da implementação da LAI contou com dois exemplos concretos de importantes eventos ocorridos no Brasil, pós-publicação da LAI, as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de 2014, que acabaram por impor ao País uma melhoria nos seus instrumentos de controle da aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que os investidores externos, tanto do setor privado quanto das agências de cooperação internacional, exigiram como contrapartida a transparência na aplicação dos recursos aplicados nas obras relativas a esses grandes eventos. Se o financiamento de grandes obras sem efetivos instrumentos de controle efetivamente gera desvios e má aplicação dos recursos, era preciso seguir os padrões internacionais. Podemos acrescentar, ainda, mais duas legislações que favoreceram e encorparam *accountability* público, trazendo critérios mais rígidos de endividamento público e, sobretudo, de uma estrutura de *enforcement* mais forte para garantir a responsabilidade fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Outra Lei que contribuiu para esses critérios foi a de nº 12.846/2013, que instituiu e regulamentou a responsabilidade objetiva e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública nacional ou estrangeira (inclusive organizações públicas internacionais), atribuindo multas pesadas e publicação de decisão condenatória. Corroborou a Lei nº 8.429/1992, com novos elementos para o aprimoramento do controle da corrupção e complementando a Lei nº 8.666/1993, ao definir crimes e penas. Esses instrumentos legais objetivaram, em sua essência, proteger o patrimônio público nacional e estrangeiro contra violações a princípios da administração pública, bem como contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A Lei nº 12.846/2013 modernizou e inovou o enfrentamento da corrupção no Brasil, incorporando ao aparato jurídico brasileiro os acordos de leniência e o cadastro público de empresas inidôneas, tornando a responsabilização dos agentes corruptores e corruptos passíveis de condenação, inclusive implicando em ressarcimento ao erário de valores provenientes de corrupção.

Em se tratando dos aspectos negativos, podemos elencar: o excesso de poder nas mãos do Executivo e a participação incipiente da sociedade no acompanhamento às contas públicas. A dificuldade de os órgãos de controle procederem ao acompanhamento em tempo real das despesas públicas como licitações e contratações, além da indicação de titulares dos tribunais de contas por governadores e prefeitos, implicam diretamente a falta de isenção para o julgamento das contas públicas.

Os sistemas tradicionais de *accountability* foram desenhados para estabelecer e reforçar a confiança pública na probidade de seu governo. Agora precisamos de um novo sistema de *accountability* que estabeleça e reforce a confiança pública no desempenho governamental. O paradigma da nova gestão pública exige um novo paradigma de *accountability* democrática. (BEHN, 1998, p. 39).

Para fins desta pesquisa, o acesso à informação aqui discutido constitui-se eminentemente em um direito público subjetivo. Sendo assim, pertence a um corolário mais extensivo dos direitos civis e políticos, representando, portanto, elemento basilar à proteção de outros direitos, como de cidadania, políticos, sociais, entre outros. Sendo assim, sua entrada na agenda governamental, por meio da temática da transparência pública brasileira, se deu, no nosso entendimento, conforme o modelo proposto por Kingdon (1984 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Verificamos, com isso, que as janelas de oportunidades são utilizadas para expor determinado contexto econômico, político, social e cultural, em que dado assunto possa adquirir chances maiores ou menores de constituir um debate político e adentrar a agenda governamental. É isso que buscamos descrever anteriormente.

4.1 Da tramitação da LAI na Assembleia Legislativa de Goiás à implantação do Portal da Transparência estadual

A iniciativa para implementação da LAI no estado de Goiás partiu da Controladoria-Geral do Estado, órgão de fiscalização e controle das contas públicas, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador, que o submeteu ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, normativa e fiscalizadora, vinculado à Controladoria-Geral do Estado. O CTPCC tem por finalidade sugerir e debater

medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da Administração Pública Estadual e estratégias de combate à corrupção e à impunidade. A composição de seus membros se dá de forma paritária, sendo 50% da sociedade civil e 50% do poder público (GOIÁS, 2011b).

Segundo o Processo nº 2012003593,²¹ a matéria proveniente do Executivo deu entrada na Assembleia Legislativa de Goiás em 12 de setembro de 2012, com a solicitação em regime de urgência no Ofício Mensagem, implicando um prazo de 45 dias para análise e votação, de acordo com a Constituição Estadual.²² Porém, aquela foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça somente em 11 de abril de 2013, sete meses após o envio. Dado o descumprimento do prazo previsto constitucionalmente, o que poderia explicar tal situação é a falta de interesse da Presidência da Casa em pautar a matéria,²³ considerada polêmica pelos atores envolvidos. Durante esse período, o processo permaneceu paralisado. Portanto, os prazos e as normas regimentais não foram observados, reforçando nosso argumento.

De acordo com o Regimento Interno da Alego,²⁴ a matéria deveria passar pela Comissão de Constituição e Justiça, com três sessões para discussão da matéria e uma quarta sessão para análise do mérito e votação pela comissão. Ainda de acordo com esse Regimento, após esse prazo o projeto deveria ser encaminhado para a Relatoria, que emitiria um parecer a ser enviado ao plenário, caso não houvesse nenhuma avocação do processo por algum parlamentar interessado na matéria. Todavia, a tramitação não seguiu esse rito, conforme já mencionado.

O Relator da matéria à época foi o Deputado Hélio de Souza/DEM, integrante da coalizão de governo, e o processo foi apreciado pela Comissão Mista²⁵ em 17 de abril de 2013. Após aprovação do parecer do relatório, este foi encaminhado para discussão e votação em plenário no dia seguinte (18 de abril de 2013). Usualmente, os processos oriundos do Executivo são analisados na Comissão Mista, como previsto

²¹ Para mais informações, ver: <https://saba.al.go.leg.br/v1/merged/view/sgpd/public/k0AEHEs776kXVz6QEeJNHn0fLR3k2QjaL5SnUbl2Dok=/pdf/2012003593>. Acesso em: 8 jan. 2020.

²² Constituição Estadual, art. 22º, § 1º (GOIÁS, 1989).

²³ A mesa diretora da casa estava assim constituída: Helder Valin/PSDB – Presidente; Frederico Nascimento/PSD – 1º secretário; Marlúcio Pereira/PRB – 2º Secretário; Hélio de Souza/DEM – 1º Vice-Presidente; Paulo César Martins/PMDB – 2º Vice-Presidente; Luis César Bueno/PT – 3º Secretário; Luiz Carlos do Carmo/PMDB – 4º Secretário.

²⁴ Disponível em: <file:///C:/Users/abadi/Downloads/Regimento%20Interno%20Alego.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

²⁵ Esta é composta pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação, Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, mais uma Comissão específica relativa ao tema em análise.

pelo regimento interno da Alego. Em relação às votações, nenhum projeto de lei pode ser votado antes de ser submetido a duas rodadas de discussões e votações, conforme pode ser constatado no Regimento Interno da Casa.²⁶ De acordo com o Diário Oficial da Assembleia Legislativa de Goiás, a primeira votação ocorreu de forma simbólica, portanto, não nominal, em 23 de abril de 2013. Ainda segundo o Diário Oficial da Alego, a segunda votação também foi simbólica, em 24 de abril de 2013, e não houve oradores inscritos no momento da votação (ALEGO, 2013). Isso nos permite afirmar que o tema sequer foi objeto de debate entre os parlamentares. No dia seguinte, (25 de abril de 2013), já consta nos autos o documento endereçado ao Governador para autógrafo da Lei. Portanto, após a longa demora na apreciação da lei pelo plenário, ela foi aprovada de forma quase instantânea.

Um elemento de destaque desse processo é que, apesar de o governo estadual contar com maioria na mesa diretora e uma ampla coalizão de sustentação (70,3% das cadeiras, ver Quadro 3), o projeto de implementação da LAI ficou cerca de sete meses parado, sem sequer entrar na pauta para discussão. Como noticiado pela imprensa à época (LIMA, 2012), ainda que parlamentares de diferentes partidos defendessem a importância da Lei de Acesso à Informação Federal, não se dispunham a iniciar essa discussão no plenário da Casa. Isso certamente contribuiu para delongar o processo de tramitação. A distribuição das forças governistas e de oposição da Assembleia Legislativa de Goiás na 17ª Legislatura pode ser conferida no Quadro 3.

Quadro 3 – Bancadas na Assembleia Legislativa de Goiás – 17ª Legislatura (2010-2014)

Governo/Oposição	Partidos	%Cadeiras
Coalizão governista	PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN, PTC, PRB, PSL, PHS, PRTB, PTdoB	70,73
Oposição	PT, PTN, PMDB, PCdoB	29,27

Fonte: G1 (2010).

A julgar pela ampla maioria da coalização governista que compunha o plenário da Alego, era de se esperar que o projeto de Lei tramitasse sem muitas intercorrências

²⁶ Regimento Interno/Alego – “Art. 125. Nenhum projeto de lei ou resolução poderá ser discutido, sem que tenha sido dado para a ordem do dia, pelo menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência. § 1º Todo projeto de lei passará por 02 (duas) discussões e votações. § 2º O intervalo de uma discussão para outra não poderá ser inferior a 24 (vinte e quatro) horas.”

e de forma ágil, vez que possuía uma solicitação de urgência por parte do Executivo Estadual. Esse fato pode ser constatado no Ofício Mensagem que encaminhou a matéria, ocorrido efetivamente apenas nas sessões de votação.²⁷

Apesar do envio, por iniciativa do Poder Executivo, do Projeto de Lei à Assembleia Estadual, a LAI estadual só foi publicada em 22 de maio de 2013, como mencionado. Outra questão deve ser considerada: o Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, à época também pertencente ao partido governista, considerado um ator central no Núcleo Estratégico do Governo, composto pela Secretaria da Fazenda, Gestão e Planejamento e Controladoria Geral do Estado, reunia as condições necessárias e suficientes para influenciar a agenda legislativa em favor do projeto do Executivo. O projeto de lei, portanto, possuía o endosso do Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado e contou com sua participação direta nesse processo de negociação, o que não significou uma tramitação ágil.

Um pouco receosos, talvez, a maior parte dos agentes públicos e políticos consideravam a publicação de seus salários a parte mais polêmica da Lei, uma afronta ao sigilo pessoal, com o argumento de que a publicização dessas informações poderia ocasionar ameaças à sua integridade física pessoal e de suas famílias e seria uma violação de sua privacidade. Por muito tempo, essa foi uma questão bastante polêmica no que diz respeito ao tema, levando, inclusive, algumas categorias profissionais, a exemplo dos auditores fiscais, procuradores do Estado e Tribunal de Contas do Estado, a conseguirem liminar na justiça para que seus salários não fossem publicados.²⁸

²⁷ Sobre essa informação ver: Diário Oficial da Assembléia Legislativa, disponível em: <https://saba.al.go.leg.br/v1/merged/view/sgpd/public/k0AEHEs776kXVz6QEeJNHn0fLR3k2QjaL5SnUbl2Dok=/pdf/2012003593>. Acesso em: 8 jan. 2020.

²⁸ Essas informações podem ser conferidas em Conaci (2013). Ainda de acordo com esse documento, “a ausência de uma lei estadual que regulamentasse a aplicação da lei federal no Estado, acabou abrindo brecha para que órgãos como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Assembleia Legislativa do Estado e Goiás (ALEGO) se negassem a divulgar dados, sobretudo no que diz respeito a pessoal. O então Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, José Carlos Siqueira, afirmou (no referido texto) que decisões judiciais fundamentadas na ausência de regramento sobre a questão serão corrigidas. Ainda de acordo com ele, ‘o administrador está ali para fazer cumprir a lei, as decisões fundamentadas em falta da legislação local serão revistas’. O então presidente do TCE-GO, Edson Ferrari, alegou que as informações referentes aos servidores do órgão ainda dependem de decisão da justiça. Admitiu uma ‘nova situação’ diante da regulamentação da LAI em Goiás, Ferrari informou que aguarda parecer do Desembargador João Waldeck para saber de que forma proceder de agora em diante. A Conselheira Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), Maria Tereza Garrido, informou que o judiciário é a “última palavra” na interpretação da legislação. Segundo ela, no entanto, o TCM não terá dificuldade em informar à sociedade o que acontece no Tribunal. ‘A única dificuldade era a divulgação de nome aliado a remuneração até por questão de segurança. Mas afastado isso, não temos preocupação nenhuma’, finalizou.”

No que tange ao direito à informação, a inserção dessa temática nas discussões relativas à política pública de transparência, cabe lembrar, deu-se em âmbito internacional, em um período em que o mundo estava abalado pelas duas guerras mundiais, quando teve início a discussão sobre os direitos humanos, conforme já mencionado. Em 1946, efetivamente reconhece-se que a liberdade à informação é um direito humano, o que precedeu à Declaração Universal dos Direitos Humanos, concebida em 1948, como pode ser constatado em publicação da Unesco, *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado* (apud MENDEL, 2009).

Segundo a organização Transparência Internacional,²⁹ “transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações”. Acrescenta-se, ainda, que “é o princípio que consente a todos os administrados conhecer não somente os fatos e os números decorrentes da administração da coisa pública, mas também todos os mecanismos e os processos que conduzem a atividade administrativa”. Portanto, não se pode falar em prestação de contas à sociedade, e, conseqüentemente, em controle social, sem que se cumpra o princípio da publicidade das informações públicas, ou seja, da mudança de paradigma da cultura do sigilo para a cultura da transparência.

Do nosso ponto de vista, entendemos que o conceito de democracia guarda ressonância com a livre circulação de informações pela sociedade, bem como o acesso do cidadão a elas junto ao poder público, elemento que, em última análise, favorecerá o acompanhamento e o controle social das ações e serviços públicos ofertados à população. Esse acompanhamento guarda similaridade com o conceito de *accountability* horizontal, pois trata diretamente da responsabilidade do poder público de dar publicidade aos dados produzidos ou custodiados por ele, prestando contas deles à sociedade.

A arena onde essa relação dialógica ocorre é, então, na esfera pública, em que a demanda pela publicidade da informação faz com que a sociedade exercite sua capacidade de se comunicar com o poder público, em busca de acompanhar as informações relacionadas à transparência passiva ou à transparência ativa. O

²⁹ Transparência Internacional, entidade alemã sem vinculação partidária que atua em vários países no mundo, desenvolvendo projetos relativos à boa governança, ética e transparência. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br>.

processo de implementação da LAI em Goiás deve ser compreendido e analisado no âmbito dessa discussão.

Em pesquisas realizadas em jornal publicado à época,³⁰ constatamos que alguns deputados defenderam a promulgação da Lei de Acesso à Informação com argumentos de que sua aprovação significava um fortalecimento da transparência e do controle social. Hélio de Souza (DEM) afirmou: “é preciso mostrar com toda a transparência as ações em todos os níveis quer seja em investimentos, em despesas ou em número de servidores”.³¹ O parlamentar defendia que a Assembleia Legislativa deveria ser uma caixa de ressonância para que essas ações de transparência fossem implantadas também em todos os municípios goianos.

Para o deputado estadual Mauro Rubem (PT), a LAI apresentava um grande avanço para o Brasil: “Nós temos uma prática de coisas públicas para interesses privados. Isso perpetua o sistema feudal, que ainda convive com movimentos modernos da democracia que existem no País”. O parlamentar afirmou: “é preciso aplicá-la imediatamente de forma rápida e eficiente, para se poder garantir o desenvolvimento do nosso estado. A Assembleia tem que dar exemplo de transparência porque aqui é a casa do povo”.³² O deputado Tales Barreto (PTB) explicou que a lei seria uma medida importante para que a população pudesse fiscalizar as contas públicas. “Essa lei pode mudar a história do Brasil, a partir do momento em que a população passa a ter acesso às contas públicas”.³³

O deputado Jardel Sebba (PSDB), à época presidente da Assembleia Legislativa de Goiás, argumentou: “temos o compromisso de deixar tudo às claras e, por isso, temos investido em tecnologia da informação. Já avançamos muito nesta gestão, mas temos certeza de que a Lei de Acesso à Informação, vai catalisar todo esse processo”.³⁴ Mencionou, ainda, que havia sido criado um Grupo de Trabalho para proceder às adaptações necessárias para o cumprimento da Lei nº 12.527/2011, disponibilizando um volume maior de informações no portal da Assembleia e também estruturando um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para atendimento presencial da população nas suas demandas por informações. Diz ter sido criado um Comitê

³⁰ LEI DE ACESSO À Informação. **O Repórter**, Goiânia, p. 11, 22 a 28 de maio de 2012.

³¹ Idem.

³² Idem.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

Permanente de Transparência e Acesso à Informação, responsável por responder a todos os questionamentos dos cidadãos.³⁵

As declarações dos parlamentares – governistas e da oposição – indicam que não havia resistência no âmbito do poder legislativo para a implementação da LAI, tanto entre governistas como deputados ligados aos partidos de oposição. Todavia, a lentidão na tramitação da lei naquela casa legislativa, não obstante o caráter de urgência conferido, vai de encontro às afirmações dos parlamentares. Resta, então, compreender porque a tramitação da lei se deu de forma morosa.

Abranches (1988) argumenta que uma das características do “presidencialismo de coalizão” consiste em formar abrangente aliança de partidos organizados pelo Executivo, com vistas a garantir a sustentação, o apoio e a governabilidade; em não havendo essa formação, podem ocorrer crises de governança. Ainda de acordo com o autor, ao estabelecer uma coalizão é necessário observar sua viabilidade, vez que, em caso negativo, o sistema pode se tornar fragmentado e ocasionar paralisia decisória ou instabilidade institucional.

Diante do exposto, cabe lembrar que, apesar da ampla coalizão articulada pelo governador do estado de Goiás, incluindo onze partidos político e 70,7% das cadeiras (ver Quadro 3), isso não implicou em agilidade da tramitação do projeto de lei em discussão. Portanto, resta buscar outras explicações para a lentidão na tramitação e aprovação da LAI estadual.

A judicialização³⁶ do tema parece ter sido um fator importante na procrastinação da discussão e posterior votação do projeto de lei em questão. Afinal, não se pode perder de vista que a LAI implicaria uma mudança cultural: o sigilo passaria a ser exceção e a publicidade a regra na administração pública. Nesse contexto, algumas categorias profissionais acionaram o sistema judicial, buscando isenção na publicidade de seus rendimentos, como a própria Alego, que obteve, na justiça estadual, decisão liminar suspendendo a publicação de salários: o juiz argumentou que o estado de Goiás precisaria ter uma Lei suplementar regulamentando a matéria, vez que a Lei Federal não poderia ser aplicada automaticamente por ato administrativo (TJGO, 2012). Ocorreu o mesmo com os salários da Procuradoria-Geral do Estado, do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal (Sinjufego) (ROTA JURÍDICA, 2013), do Tribunal de Contas do Estado (SINDIPÚBLICO, 2012),

³⁵ Idem.

³⁶ Sobre a judicialização da política ver, entre outros, Couto e Oliveira (2019).

dentre outros. Interessante observar que o argumento constante nas liminares reforça a importância da implementação da Lei Estadual, por tratarem a Lei Federal como genérica, carecendo de regulamentação específica da matéria.³⁷ Entretanto, ocorre exatamente o contrário, a tramitação restou comprometida de forma deliberada.

Lopes (2008), ao analisar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em Goiás no período de 1995 a 1998, indica que, do total de 868 leis aprovadas no período, 27,4% originaram-se no Poder Executivo e 65,6% no Legislativo. Esses resultados configuram a clara preponderância das iniciativas do Legislativo no período estudado. No entanto, mesmo que o percentual de origem da proposição das leis estaduais do Legislativo seja superior, 85,15% delas se referem a temas de utilidade pública, ou seja, aqueles relativos ao fomento de atividades sociais, promovidos como de utilidade pública, receberam isenções fiscais e reforçaram interesses clientelistas ou homenagens. A seu turno, a agenda do Poder Executivo é composta, basicamente, por temas de natureza econômica, financeira e administrativa, com mais complexidade e relevância. O autor aponta para “a existência de baixa competitividade entre os parlamentares e para a incapacidade dos deputados estaduais estabelecerem e colocarem em prática uma agenda própria e /ou abrangente em temas de políticas públicas e independente daquela do Executivo” (LOPES, 2008, p. 110-111).

Em se tratando do regime de tramitação, a tendência, no período analisado por Lopes (2008), é que os projetos aprovados, oriundos do Executivo, tenham avançado quando classificados como pedidos de urgência, mas isso tampouco explica que, mesmo ocorrendo essa disposição, o projeto de tramitação da LAI não se enquadre nesse cenário. Em relação ao tempo de tramitação encontrado, consta que os projetos aprovados, quer pela iniciativa do Executivo, quer pela do Legislativo (1995-1998), tiveram uma média de 151 dias para o primeiro e 163 para o segundo (LOPES, 2008, p. 116). Isso também difere do tempo de duração da tramitação do projeto de lei analisado.

³⁷ “Apesar da Lei de Acesso à Informação regulamentar a forma como as pessoas podem conhecer atos do poder público que sejam de seu interesse, juridicamente a matéria é inconstitucional tanto do ponto de vista formal quanto material. Isso porque a norma não pode ser aplicada de modo automático nos Estados, pois de acordo com a Constituição Federal, cabe à União editar norma de caráter geral e, aos Estados, suplementá-las para adaptar as suas peculiaridades”, afirmou Ari Queiroz, em seu posicionamento sobre o tema e seguido por Zilmene Gomide, ambos integrantes do poder judiciário em Goiás (Vara da Fazenda Pública Estadual).

Sobre essa questão, Lopes (2008) afirma que a análise do ritmo de tramitação das matérias permite perceber duas características: uma é a existência de uma agenda emergencial do Executivo, a outra, a maneira acrítica com que os parlamentares se colocam diante dessa agenda. Apesar de não existirem dados ou estudos mais recentes sobre a produção legislativa goiana, é possível, para fins desse artigo, utilizar prazo médio identificado por Lopes (2008), entre 1995 e 1998, como um dado comparativo em 2012, época do projeto de lei em análise.

Palermo (2016, p. 15) afirma que a Constituição de 1988 permitiu a revisão de questões importantes e controversas na estrutura político-institucional brasileira, que praticamente permaneceram intocadas, tendo sido propostas alternativas para coibir seus efeitos. Nesse cenário, o formato dado à legislação que regulamenta a matéria fez com que a relação entre o chefe do Poder Executivo e os partidos políticos acabasse por atribuir grande poder nas mãos do Presidente e, por extensão, aos governadores. Ao definir os instrumentos de funcionamento do Legislativo, fez com que os partidos políticos se tornassem fracos e fragmentados, com dificuldades de organização e funcionamento.

Em relação aos estados da Federação, a figura do governador representa, com algumas exceções, uma grande concentração de poder. Figueiredo e Limongi (1999) explicam que, no âmbito federal, 86% do total da produção legislativa tem início no Executivo. No âmbito estadual, também foi possível verificar essa realidade, conforme apontam os dados analisados em estudo publicado por Santos (2001), no qual estados como São Paulo, Espírito Santo, Ceará e Rio Grande do Norte evidenciavam a supremacia do Executivo frente ao Legislativo.

Krause (2008), ao analisar o papel dos governos eleitos em Goiás no período 1982-1998, constata a preponderância do Poder Executivo, mesmo que consideradas diferentes versões da Constituição Estadual, que foram sendo alteradas ao longo dos anos. A autora argumenta que foi a capacidade do poder de veto parcial ou total do governador do estado que, em muitos momentos, lhe possibilitou administrar pela emissão de decretos administrativos. Muito embora não existam estudos mais recentes, podemos inferir que, em Goiás, continua vigorando o chamado “círculo vicioso de um sistema de governo presidencialista concentrador de poder, fomentado por uma herança cultural e política advinda da constelação nacional, que nutre e é nutrida pela ordem federativa, sustentada em um sistema presidencialista de governo estadual (KRAUSE, 2008, p. 75). Ainda de acordo com a autora, esse processo gera

um sistema político em que se misturam as interveniências entre os poderes, com clara preponderância do Executivo, que se agiganta face aos demais, criando o que denomina “hiperpresidencialismo”. Esse sistema anula, amortiza e desvirtua os papéis e as funções de instituições políticas (especialmente as relações entre Legislativo, Judiciário e os partidos), fundamentais e necessárias para o bom funcionamento do presidencialismo. O cenário analisado e as características do sistema político estadual tornam mais paradoxal a ausência de agilidade na tramitação e posterior aprovação da LAI pela Assembleia Legislativa. O governo estadual contava com uma coalizão que detinha ampla maioria, como já mencionado. Ademais, o modelo institucional vigente permite ao Poder Executivo taxas de sucesso expressivas na implementação de sua agenda. Todavia, não só a proposta de implementação da LAI foi adiada, como também os ritos previstos no Regimento Interno da Alego, em função do regime de urgência previsto na tramitação, não foram cumpridos (45 dias). Em suma, os parlamentares decidiram não decidir ao postergar a votação.

Embora a análise da tramitação e aprovação do projeto de Lei na Assembleia Legislativa de Goiás não nos permita entender com acuidade as negociações subjacentes ao processo, depreende-se, da análise do processo nº 2012003593, que o rito formal não nos propicia afixar os reais motivos da sua procrastinação. Isso, em última instância, reflete, no ponto de vista organizacional, uma série de arranjos institucionais, associados ao formato dos sistemas partidários estaduais. No entanto, a resistência de vários setores, inclusive de parlamentares, à implementação de uma lei voltada para a erradicação da cultura do silêncio e ampliação de mecanismos de *accountability* horizontal, voltados para a ampliação do acesso à informação, parecem ser um elemento central para compreender e explicar essa morosidade na aprovação da LAI em Goiás.

Uma questão, contudo, pode ser salientada, talvez a mais esclarecedora: a ausência de interesse da mesa diretora da Alego em inserir o tema na pauta de votações esbarra, com certeza, no que trata o espírito da Lei de Acesso à Informação, isto é, a mudança de paradigma proposto para a administração pública, o rompimento definitivo com o sigilo dos dados públicos, além de trazer a tônica da mudança cultural da publicização, já prevista na Constituição Federal de 1988 e tão distante da realidade dos governos nacionais e subnacionais. Resta, por fim, mencionar que precisamos avançar a agenda de estudos sobre a política subnacional para uma

melhor compreensão da relação Executivo *versus* Legislativo, ou seja, dos sistemas políticos estaduais e sua dinâmica e funcionamento.

Em que pese a demora da tramitação do Projeto de Lei nº 18.025/2013, a implementação da LAI consistiu em uma decisão do governo estadual, através de projeto de lei enviado à Assembleia Legislativa.³⁸ Ao proceder dessa forma, os demais poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público foram compelidos a garantirem à sociedade o acesso às informações (por meio de seus respectivos sítios na *Web*) das ações governamentais de sociedade, fomentando a transparência e a aplicação da LAI em Goiás. Essa diretriz encontra-se claramente expressa no próprio texto da Lei Estadual nº 18.025, de 2013 (GOIÁS, 2013a), regulamentada pelo Decreto nº 7.904, de 2013 (GOIÁS, 2013b). O passo seguinte foi a instituição do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para facultar o acesso às informações. É imperativo mencionar que a Lei Estadual nº 18.025, de 22 de maio de 2013, foi um instrumento para a implementação da política pública de transparência das informações produzidas ou custodiadas por todas as esferas de poder no Estado. Essa Lei dispôs sobre o acesso às informações e a aplicação da Lei Federal nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), no âmbito do estado de Goiás, instituindo o Serviço de Informação ao Cidadão, capaz de possibilitar ao cidadão que demanda presencialmente informações na administração pública a garantia de resposta em tempo determinado.

Após sua entrada em vigor, a LAI foi implementada pela CGE, órgão responsável pelas funções de controle interno no Poder Executivo. Foi implantado o novo portal da transparência, onde consta uma página específica, com ícone próprio, utilizado em todo o território nacional, por orientação da CGU. Foram também criadas páginas relativas à lei em todos os *sites* governamentais, promovendo uma padronização destas segundo as regras de usabilidade e acessibilidade. As informações contidas nessas páginas específicas encontram-se previstas nas Leis 12.527/2011, art. 8º, e Lei nº 18.025/2013, art. 6º.

A CGE, a partir de 2012, começou a avaliar as páginas da lei de acesso dos órgãos, visando acompanhar a publicação das informações e verificar a sua

³⁸ Em pesquisa realizada no período de 2 de fevereiro a 10 de março de 2013 pelo Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) sobre o comportamento verificado nos estados da Federação quanto à regulamentação da Lei de Acesso à Informação, observa-se que dez estados regulamentaram a LAI via Decreto, oito, por Lei Ordinária e outros três entenderam que a Lei Federal era autoaplicável. Os seguintes estados não responderam à pesquisa: Amapá, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte.

conformidade com a legislação, um pouco influenciada pelas avaliações nacionais, que começavam a ser realizadas nos estados e municípios com o mesmo objetivo.

A evolução dessas avaliações é o objeto desta pesquisa e será analisada na próxima seção, que visou acompanhar, ao longo de 2015 a 2018, o comportamento dessas publicações. Superado o esforço inicial das informações obrigatórias, objetiva verificar se os órgãos efetivamente mantiveram esse esforço ou se houve alguma descontinuidade no período. Em última análise, ao fazermos esse estudo da evolução, realizamos uma recomendação de boa prática do ponto de vista de transparência, quer dizer, usamos uma série histórica e observamos seu comportamento ao longo do período. Esse recorte temporal não ocorreu de forma aleatória, mas por referir-se às informações atualmente disponíveis, publicadas no Portal da Transparência, cuja data se dá desde o ano de 2015.

Esse esforço institucional dos estados da Federação para monitorar a publicação de informações foi ocasionado, em grande medida, pelo trabalho de avaliação realizado nos portais de transparência dos estados e municípios, capitaneado por algumas instituições, como a ONG Contas Abertas, o MPF e a CGU.

Em 2012, a ONG Contas Abertas³⁹ ranqueou a transparência dos estados brasileiros, criando um índice de transparência.⁴⁰ Naquela oportunidade, Goiás se encontrava na 16ª posição⁴¹ em relação aos demais estados da Federação e, em 2014, houve uma queda para a 19ª posição.⁴²

No que diz respeito à avaliação efetuada pelo Ministério Público Federal, foram feitas duas avaliações, sendo uma no ano de 2015 e outra em 2016, ambas relacionadas aos portais de transparência, no quesito transparência ativa. Essa avaliação teve como parâmetro um questionário desenvolvido pela Ação nº 4/2015 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (Enccla),⁴³ que

³⁹ Sobre essa organização: “A Associação Contas Abertas elabora estudos sobre o acompanhamento de gastos públicos em várias etapas do processo orçamentário, em diferentes setores da economia. Esses estudos oferecem diagnósticos e traçam cenários sobre as políticas públicas. O acompanhamento dos dispêndios da União, Estados e municípios é realizado a partir da mineração e análise de dados oficiais”. Mais informações estão disponíveis no *website* da associação: <https://www.contasabertas.com.br/>.

⁴⁰ Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/sobre/>.

⁴¹ Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/resultado-2012/>.

⁴² Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados/>.

⁴³ Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, instituída em 2003, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) é formada por mais de 90 entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - das esferas federal, estadual e municipal; além de

definiu os requerimentos legais relativos à Lei, bem como itens considerados “boas práticas” de transparência. O objetivo da análise foi mensurar o grau de cumprimento de leis referentes à transparência no Brasil.

No ano de 2015, Goiás permaneceu na 13ª posição, ao lado de Alagoas e Pará, no índice de transparência das contas públicas. Entre as capitais, Goiânia ficava na 22ª colocação.

Na avaliação ocorrida em 2016, o Governo do Estado de Goiás ocupava o 4º lugar. O município de Goiânia caiu para a 25ª colocação entre as capitais. Dentre os municípios goianos, Anápolis permaneceu em 1º lugar no *ranking* com o melhor índice de transparência, conforme parâmetros avaliados (MPF, 2016).

Naquela oportunidade, foram instaurados inquéritos civis para os municípios que não cumpriram os requisitos legais exigidos, perfazendo o total de 109, como informou à época o MPF.

Quanto à regulamentação da Lei e à transparência passiva, a CGU criou uma metodologia chamada Escala Brasil Transparente, cuja primeira edição foi divulgada em maio de 2015, com o objetivo de analisar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação em 492 municípios com até 50 mil habitantes, incluindo todas as capitais, além dos 26 estados e do Distrito Federal (CGU, 2015).

Vale destacar o aspecto inovador dessa avaliação, que consistiu em efetuar pedidos de acesso à informação em diferentes entes da administração pública dos estados e municípios e acompanhar o retorno das informações demandadas, bem como o prazo de resposta previsto na Lei.

No primeiro semestre de 2015, Goiás ficou em 8º lugar na primeira rodada da avaliação, com a nota de 8,89, atrás de estados como Ceará, São Paulo, Paraná, Sergipe, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, respectivamente.⁴⁴ Para o segundo semestre de 2015, Goiás permaneceu entre os primeiros estados da Federação, com nota 10,0 na avaliação, e foi alçado, juntamente com Bahia, Distrito Federal e Espírito Santo, ao primeiro lugar dos entes federativos mais transparentes.

Na última avaliação realizada pela CGU, ao longo do segundo semestre de 2016 e primeiro semestre de 2017, Goiás sofreu um decréscimo na posição ocupada anteriormente, permanecendo na 15ª posição, com a nota 9,58. Alagoas, Bahia,

Ministérios Públicos e associações que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro

⁴⁴ Disponível em: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=8.

Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins obtiveram nota 10,00; Rio Grande do Norte e Santa Catarina, nota 9,72. Cabe observar que houve um esforço dos estados no sentido de cumprir os requisitos das avaliações, vez que o número de entes federativos com as melhores notas aumentou.⁴⁵

Não se pode negar que, a partir da implantação da Lei, os estados da Federação passaram, de forma enérgica, a dar publicidade às informações produzidas ou por eles custodiadas. Essas avaliações nacionais acabaram por favorecer um clima de competição entre eles, no sentido de permanecerem nas primeiras posições nos *rankings* de transparência, o mesmo ocorrendo em relação ao MPF, no sentido de não ter de responder a inquéritos civis pelo descumprimento da legislação.

Outra questão a ressaltar foi o favorecimento da efetiva possibilidade de fortalecimento do controle social no Brasil, pois a sociedade civil começou a acompanhar mais de perto as contas públicas, desde a fase de elaboração até a verificação das ações realizadas ou não pela gestão pública. Na prática, significou a possibilidade de acompanhar, em tempo real, diretrizes, diagnósticos, prioridades, programas e ações, bem como a avaliação dos objetivos, processos e resultados obtidos pela administração pública. Proporcionou, ainda, a publicação de dados em formato aberto e não proprietários e especialistas em contas públicas tiveram suas fontes de pesquisa asseguradas, possibilitando cruzamento de informações em grandes bancos de dados corporativos. Essa disponibilidade de dados abertos acerca das administrações públicas em todas as esferas de poder oportunizou um vasto campo de pesquisa aos estudiosos das políticas públicas, à imprensa e a toda a sociedade civil.

Os demais aspectos da implementação da LAI em Goiás serão analisados em subseção própria, pois consistem na pesquisa empírica por nós realizada, que buscará compreender o processo de implementação da LAI no estado e responder “como” e “por que” a transparência pública foi implementada como política pública nesse ente federativo.

⁴⁵ Idem.

5 NOTAS METODOLÓGICAS, PROCEDIMENTOS E FONTES

Esta pesquisa consistiu em um estudo de caso, que se caracterizou pela busca de informações sistemáticas e detalhadas acerca de determinado tema ou fenômeno social, neste caso, a transparência pública. Segundo Yin (2001, p. 10),

[o] estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais. Experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações em arquivos (como em estudos de economia) são alguns exemplos de outras maneiras de se realizar pesquisa. Cada estratégia apresenta vantagens e desvantagens próprias, dependendo basicamente de três condições: a) o tipo de questão da pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos.

Ainda de acordo com o autor, em geral, os estudos de caso representam uma estratégia, colocando questões com os termos como e por que. Também é estratégico quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. E complementa: “[...] esses estudos de casos ‘explanatórios’ com dois outros tipos – estudos ‘exploratórios’ e ‘descritivos’”. Independentemente do tipo de estudo de caso, os pesquisadores devem ter muito cuidado ao projetar e realizar estudos de casos a fim de superar as tradicionais críticas que se faz ao método” (YIN, 2001, p. 10). No entanto, como podemos constatar, “tem sido largamente utilizados como ferramentas de pesquisa, conforme atestam Hamel (1992) e Perry e Kraemer (1986)” (YIN, 2001, p. 10).

Esta pesquisa busca compreender o processo de implementação da LAI em Goiás e responder às questões “como” e “por que” a transparência pública foi implementada como política pública no estado. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo e descritivo, com a utilização de análise documental com principal fonte de informação. Para tanto, foram analisados os dados disponíveis no Portal da Transparência de Goiás.

Os Portais de Transparência Pública remetem ao requerimento trazido pela LAI, que determinou à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que oferecessem, em meio eletrônico e em tempo real, as informações detalhadas acerca da sua execução orçamentária e financeira, cuja constituição consistiu em páginas da

internet responsáveis por divulgar todos os dados públicos previstos na legislação.⁴⁶ Essas ferramentas tornaram-se uma inesgotável fonte de informações sobre a administração pública no País, contribuindo sobremaneira para pesquisas e estudos sobre finanças públicas.

Na referida fonte foram investigadas as avaliações da LAI publicadas no que diz respeito à transparência ativa, que consiste na disponibilização, pelo poder público, do maior número de informações e dados possíveis em seu portal de transparência em cumprimento à lei, seguindo as regras estabelecidas pela legislação e sem necessidade de pedidos prévios aos órgãos governamentais ou entidades elencados no Quadro 4.

Quadro 4 – Órgãos governamentais/entidades

ÓRGÃO não tem personalidade jurídica	ENTIDADE tem personalidade jurídica
Unidade integrante da administração direta e indireta (Lei nº 9.784/1999).	Unidade dotada de personalidade jurídica (Lei nº 9.784/99).
Unidade integrante da administração direta e de uma entidade da administração indireta (Lei nº 5.427/1999).	Unidade de dotada de personalidade jurídica (Lei nº 5.427/1999).

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A coleta de dados foi realizada no endereço eletrônico www.transparencia.go.gov.br. Por se tratar de um estudo relativo ao Portal de Transparência, que consiste em ambiente virtual, o processo de coleta ocorreu exclusivamente mediante acesso via rede mundial de computador.

Foi também utilizada a legislação que regulamenta a matéria, vista no Quadro 4, bem como publicações coletadas em jornais e sítios da internet. Ainda, para melhor compreensão do processo de tramitação da LAI em Goiás, as principais fontes utilizadas foram artigos publicados na imprensa local e nacional acerca da implantação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e entrevistas com alguns atores legislativos envolvidos nos procedimentos regimentais vinculados diretamente à tramitação do projeto de lei e documentos oficiais. Além disso, foram analisados alguns discursos de parlamentares e de outros atores políticos envolvidos com o tema.

A escolha dos órgãos e/ou entidades deu-se em virtude dos dados disponíveis nas avaliações publicadas no Portal da Transparência, sendo eles os nominados no Quadro 5.

⁴⁶ Art 8º, §§ 2º e 3º.

Quadro 5 – Relação dos órgãos e/ou entidades avaliados

ORGÃO/ENTIDADE	SIGLA
1 - Controladoria Geral do Estado	CGE
2 - Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte	Seduce
3 - Secretaria da Fazenda	Sefaz
4 - Procuradoria Geral do Estado	PGE
5 - Corpo de Bombeiro Militar	Bombeiros
6 - Secretaria do Governo	Segov
7 - Polícia Militar do Estado de Goiás	PMGO
8 - Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento	Segplan
9 - Secretaria de Cidadania	Cidadã
10 - Secretaria de Estado da Casa Civil	SECC
11 - Secretaria de Estado da Saúde	SES
12 - Defensoria Pública	DP
13 - Secretaria de Cidades, Infraestrutura e Meio Ambiente	Secima
14 - Secretaria de Segurança Pública e Agência Prisional	SSPAP
15 - Diretoria Geral da Polícia Civil	DGPC
16 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento	SED
17 - Gabinete Militar	GM
18 - Agência Goiana de Comunicação	ABC
19 - Agência Goiana de Gás Canalizado S.A.	GoiásGás
20 - Agência Goiana de Transporte e Obras	Agetop
21 - Goiás Previdência	Goiásprev
22 - Agência Goiana de Regul. Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	AGR
23 - Agência Goiana de Turismo	GoiásTurismo
24 - Agência Goiana de Defesa Agropecuária	Agrodefesa
25 - Instituto de Previdência e Assistência de Goiás	Ipasgo
26 - Companhia Estadual de Abastecimento S.A.	Ceasa
27 - Indústria Química do Estado de Goiás	Iquego
28 - Centrais Elétricas de Goiás - Geração e Transmissão	Celg G&T
29 - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás	Codego
30 - Juceg - Junta Comercial do Estado de Goiás	Juceg
31 - Metrobus Transporte Coletivo S.A.	Metrobus
32 - Departamento Estadual de Trânsito	Detran
33 - Saneamento de Goiás S.A.	Saneago
34 - Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás	Emater
35 - Fundação de Amparo à Pesquisa	Fapeg
36 - Universidade Estadual de Goiás	UEG
37 - Agência Goiana de Habitação	Agehab
38 - Agência de Fomento de Goiás S.A.	GoiásFomento
39 - Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás	GoiásParcerias

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

A amostra da pesquisa consistiu na análise das avaliações publicadas no Portal da Transparência sobre os requerimentos relativos à Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito à sua publicação pelos órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, seja na administração direta ou indireta (fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas).

Em relação à transparência ativa, realizamos uma análise qualitativa, com a utilização de avaliações publicadas no Portal da Transparência.⁴⁷ Em relação à transparência passiva, efetuamos uma análise qualitativa e descritiva dos relatórios publicados pela Ouvidoria Geral do Estado.⁴⁸ Além disso, levantamos também informações como qual o maior número de solicitações de informações realizadas aos órgãos públicos do estado de Goiás e o perfil da pessoa física requerente no que se refere ao nível de escolaridade, tempo médio de resposta, órgãos mais demandados por informações e assuntos mais demandados pelos cidadãos.

Quanto à transparência passiva, que abrange as informações que o poder público fornece mediante solicitações e pedidos realizados pela sociedade civil, empresas ou qualquer cidadão, normalmente através dos serviços de Ouvidoria, analisamos os relatórios publicados pela Ouvidoria Geral do Estado,⁴⁹ que trazem estatísticas relativas ao número de pedidos de acesso à informação, tempo médio de espera de resposta do órgão solicitado, nível de escolaridade do solicitante, órgãos mais demandados por informações e assuntos mais procurados por meio de pedidos de acesso à informação.

A pesquisa investigou as avaliações da LAI no *website* www.transparencia.go.gov.br, relativas aos anos de 2015 a 2018 (GOIÁS, 2019). Inicialmente, a intenção era analisar as avaliações das informações publicadas a partir de 2012, ano de implementação da Lei em Goiás. Infelizmente, esses dados foram descontinuados do referido portal, razão pela qual serão utilizados os dados disponíveis no período de 2015 a 2018.

A metodologia utilizada no portal consiste em informações relativas à transparência ativa. Conforme descrição encontrada no Portal da Transparência, a alimentação desses dados deveria ser realizada trimestralmente (o que efetivamente não ocorre em alguns dos anos analisados) pela Controladoria Geral do Estado. Ademais, objetivamos analisar os *links* de acesso à informação de todos os órgãos e/ou entidades da administração direta e indireta (GOIÁS, 2011).

⁴⁷ GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Portal da Transparência do Estado de Goiás**. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia>. Acesso em: 26 jun. 2019.

⁴⁸ GOIÁS. Controladoria Geral do Estado de Goiás. **Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás**. Disponível em: http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria/rel_menu.php. Acesso em: 26 jun. 2019.

⁴⁹ GOIÁS. Controladoria Geral do Estado de Goiás. **Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás**. Disponível em: http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria/rel_menu.php. Acesso em: 26 jun. 2019.

A CGE, a fim de realizar a atividade de avaliação da LAI, estabelece critérios de análise que estão publicados no Portal da Transparência. Não encontramos a metodologia utilizada nas avaliações relativas ao período estudado, o que não nos permitiu proceder à análise comparativa da metodologia publicada no portal e suas possíveis alterações. Em 2019, a CGE procedeu à modificação da metodologia, cujo Manual encontra-se publicado no mencionado portal, com a seguinte diretriz:

Implantada em 2015, considerou a necessidade de se construir uma metodologia que orientasse os órgãos sobre as leis que se referem à transparência pública e sobre como suas previsões seriam cobradas para efeito de avaliação, com regras claras e bem definidas. Desde então a metodologia passou por diversas revisões que abarcaram outras leis que não apenas a lei de acesso à informação, além de orientações do Tribunal de Contas do Estado, das metodologias de avaliação do Ministério Público Federal, da Escala Brasil Transparente e da ONG Contas Abertas e ainda o grau de maturidade da própria CGE em relação a princípios norteadores de transparência pública. O objetivo é transmitir de forma prática e objetiva os itens que devem compor a página de transparência de cada órgão para que as informações ali prestadas tenham coerência, clareza e procedência. Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá sempre uma lacuna impedindo ou dificultando que os interessados possam fazer uso da informação disponibilizada. A objetividade da informação facilita o entendimento, e para isso, ela deve ser exposta de forma direta, clara, sem rodeios, livre de emaranhados de dados desnecessários. A informação deve estar de fácil acesso, pois o excesso de etapas para se adquirir determinado relatório representa ponto negativo a ser superado (CGE, 2019).

Para efeitos desta pesquisa consideramos, ao analisarmos os órgãos avaliados, os seguintes intervalos estatísticos para publicação de informações: mais de 80% das informações publicadas, “ótimo”; mais de 60% e menos de 80%, “bom”; menos de 50% e mais de 60%, “regular”, e menos que 50%, “ruim”.

Tabela 1 – Informações percentuais

INFORMAÇÕES PUBLICADAS (PERCENTUAL)	CRITÉRIOS
> 80%	Ótimo
> 60 % <80%	Bom
> 50% < 60%	Regular
< 50%	Ruim

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

5.1 Acesso à informação – análise das avaliações das informações dos órgãos estaduais – transparência ativa e passiva

Nesta subseção, apresentamos os achados relativos aos dados coletados e analisados, provenientes das referidas avaliações, que consideram os requerimentos legais da Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito à transparência ativa, que representa aquelas informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, publicadas antecipadamente pela administração, independentemente de requerimento do cidadão, conforme determinado nos artigos 8º da Lei Federal nº 12.527/2011⁵⁰ e 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013.⁵¹

⁵⁰ “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

I- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III- registros das despesas;

IV- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II- 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;

III- possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V- garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI- manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII- indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII- adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).” (BRASIL, 2011).

⁵¹ “Art. 6º Independentemente de requerimento, os órgãos e as entidades da administração estadual referidos no art. 2º deverão promover a divulgação de informações públicas de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas, no âmbito de suas competências, sendo obrigatória a sua

Em relação à transparência ativa no ano de 2015, os meses cujas informações estão disponíveis são julho a outubro. Do ponto de vista da análise dos dados, foi realizado um recorte objetivando dar clareza e equidade de critérios à análise. Assim, para efeitos desta pesquisa, consideramos os órgãos nos seguintes intervalos estatísticos para publicação de informações: mais de 80% de informações publicadas, “ótimo”; mais de 60% e menos de 80%, “bom”; menos de 50% e mais de 60%, “regular”, e menos que 50%, “ruim”.

disponibilização em seus sítios na Internet, local em que deverá ser implementada seção específica para a divulgação de tais dados.

§ 1º Da divulgação das informações a que se refere o *caput* deverão constar, no mínimo, dados inerentes a: I- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereços e telefones das respectivas unidades; e horários de atendimento ao público; II- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; III- repasses ou transferências de recursos financeiros; IV- execução orçamentária e financeira; V- procedimentos licitatórios realizados e em curso, inclusive os respectivos editais, anexos e resultados, além dos contratos celebrados; VI- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; VII- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 69 desta Lei, com indicação do telefone e correio eletrônico do serviço de informações ao cidadão; VIII- à remuneração e ao subsídio recebidos por ocupante de cargo, emprego ou função, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias dos servidores, de maneira individualizada.

§ 2º Cada órgão ou entidade do Poder Público estadual, no âmbito de sua competência, poderá estabelecer, em regulamento próprio, outras informações não enumeradas no § 1º, cuja divulgação considere relevante.

§ 3º Os sítios na Internet dos órgãos e das entidades mencionados no *caput* deverão atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I- conter formulário para pedido de acesso a informações; II- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; III- possibilitar 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; IV- possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; V- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; VI- garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso; VII- indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e VIII- garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

§ 4º Competem aos órgãos e às entidades mencionados no *caput*: I- publicar e manter atualizadas as informações inerentes a sua área de competência; II- viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso à informação, via formulário eletrônico; III- eleger unidades centralizadas para garantir o controle de qualidade da informação prestada à população; IV- manter registro sistemático dos requerimentos de acesso à informação, possibilitando a rastreabilidade e análise estatística sobre tais requisições; V- implementar ferramenta de redirecionamento de página na Internet para o acesso às informações cujos dados sejam disponibilizados em outro portal governamental; e VI- garantir a rastreabilidade do requerimento pela população em geral e pelos órgãos de fiscalização e controle, especificamente se verificada a hipótese de não ser possível a utilização de sistema informatizado para o tratamento do requerimento de acesso a informação.

§ 5º A divulgação das informações a que se refere o *caput* não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação.

§ 6º A divulgação da remuneração dos servidores referida no inciso VIII, do § 1º deste artigo será disponibilizada mensalmente na Internet, sendo agrupada da seguinte forma: I- número identificador, ou número de registro ou matrícula, ou nome do servidor; II- indicação do cargo, de provimento efetivo ou em comissão, emprego ou função ocupado pelo servidor; III- classe ou nível da carreira em que o servidor estiver posicionado, quando for o caso; IV- símbolo do padrão de vencimento em que o servidor estiver posicionado; V- valor relativo à remuneração; VI- valor relativo a descontos de qualquer natureza, resguardadas as situações de sigilo previstas em Lei.”

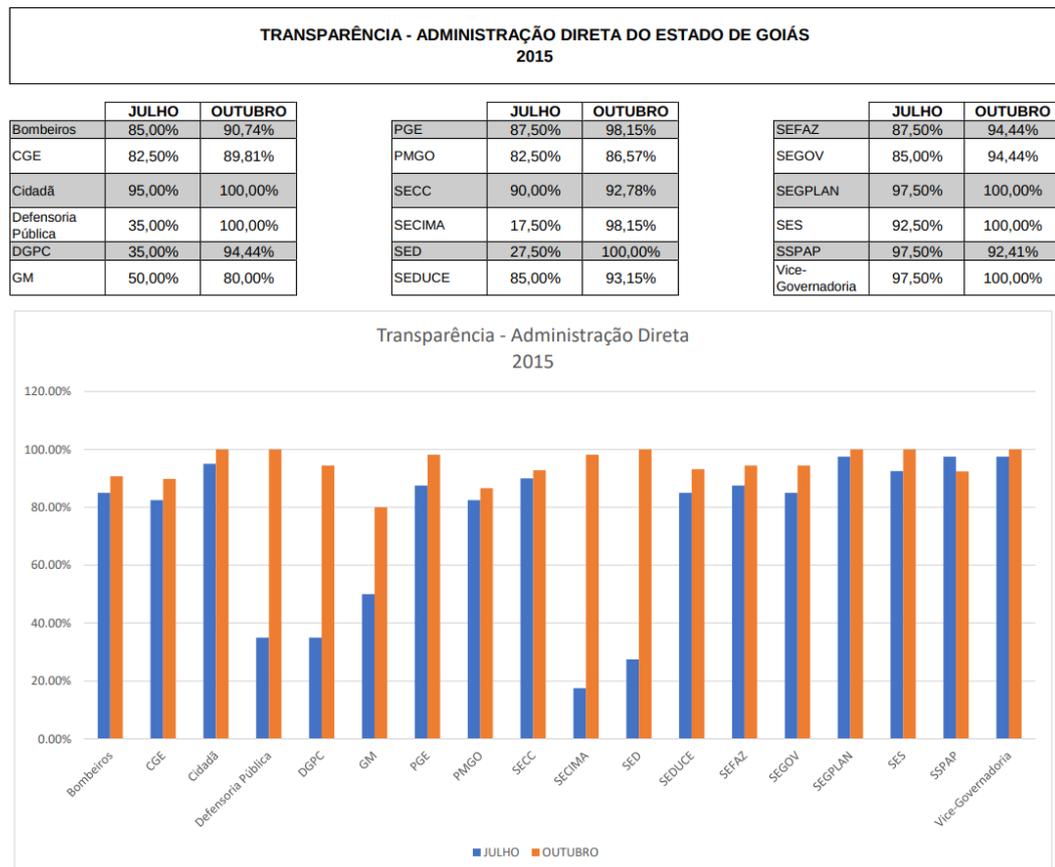
Tabela 2 – Informações percentuais⁵²

INFORMAÇÕES PUBLICADAS (PERCENTUAL)	CRITÉRIOS
> 80%	Ótimo
> 60 % <80%	Bom
> 50% < 60%	Regular
< 50%	Ruim

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Identificamos que, em 2015, a primeira avaliação apresentava resultados tímidos quanto às informações publicadas, mostrando um avanço da primeira pesquisa do mês de julho para outubro. Vale ressaltar que os órgãos da administração direta com menor desempenho na publicação de informações, em julho, foram: Diretoria Geral da Polícia Civil, Gabinete Militar, Secretaria do Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento e Defensoria Pública, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 – Transparência: administração direta do estado de Goiás – 2015



Fonte: Elaboração própria (2019) a partir do [www.portal da transparência.go.gov.br](http://www.portal.da.transparencia.go.gov.br)

⁵² A Tabela 1 foi repetida visando proporcionar mais fluidez textual.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁵³

Para a administração indireta, esse desempenho é ainda mais significativo e encontramos vários órgãos que não cumpriram os requisitos legais, tais como: Agência Goiana de Habitação (Agehab), Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás (Goiás Parceiras), Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (Codego), Agência Goiana de Turismo (GoiásTurismo), Instituto de Previdência e Assistência de Goiás (Ipasgo), Indústria Química do Estado de Goiás (Iquego), Saneamento de Goiás S/A (Saneago) e Metrobus Transporte Coletivo S/A (Metrobus). Todos eles possuem um número muito pequeno de informações publicadas, de acordo com o Gráfico 2.

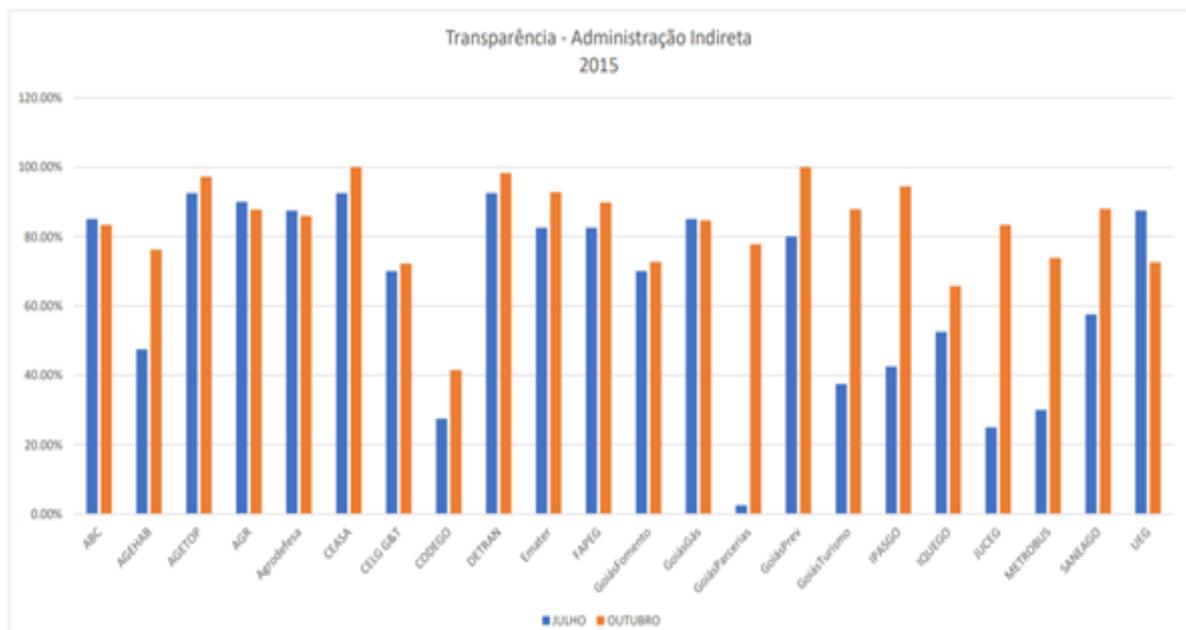
Gráfico 2 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2015

	JULHO	OUTUBRO
ABC	85,00%	83,33%
AGEHAB	47,50%	76,20%
AGETOP	92,50%	97,22%
AGR	90,00%	87,78%
Agrodefesa	87,50%	85,93%
CEASA	92,50%	100,00%

	JULHO	OUTUBRO
CELG G&T	70,00%	72,22%
CODEGO	27,50%	41,48%
DETRAN	92,50%	98,33%
Emater	82,50%	92,78%
FAPEG	82,50%	89,81%
GoiásFomento	70,00%	72,69%

	JULHO	OUTUBRO
GoiásGás	85,00%	84,63%
GoiásParcerias	2,50%	77,78%
GoiásPrev	80,00%	100,00%
GoiásTurismo	37,50%	87,87%
IPASGO	42,50%	94,44%
IQUEGO	52,50%	65,74%

	JULHO	OUTUBRO
JUCEG	25,00%	83,33%
METROBUS	30,00%	73,80%
SANEAGO	57,50%	87,96%
UEG	87,50%	72,59%



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁵⁴

⁵³ Os dados referem-se às avaliações dos meses de julho e outubro de 2015 e estão disponibilizados no seguinte portal: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/relatorio-de-atividade-de-ouvidoria>.

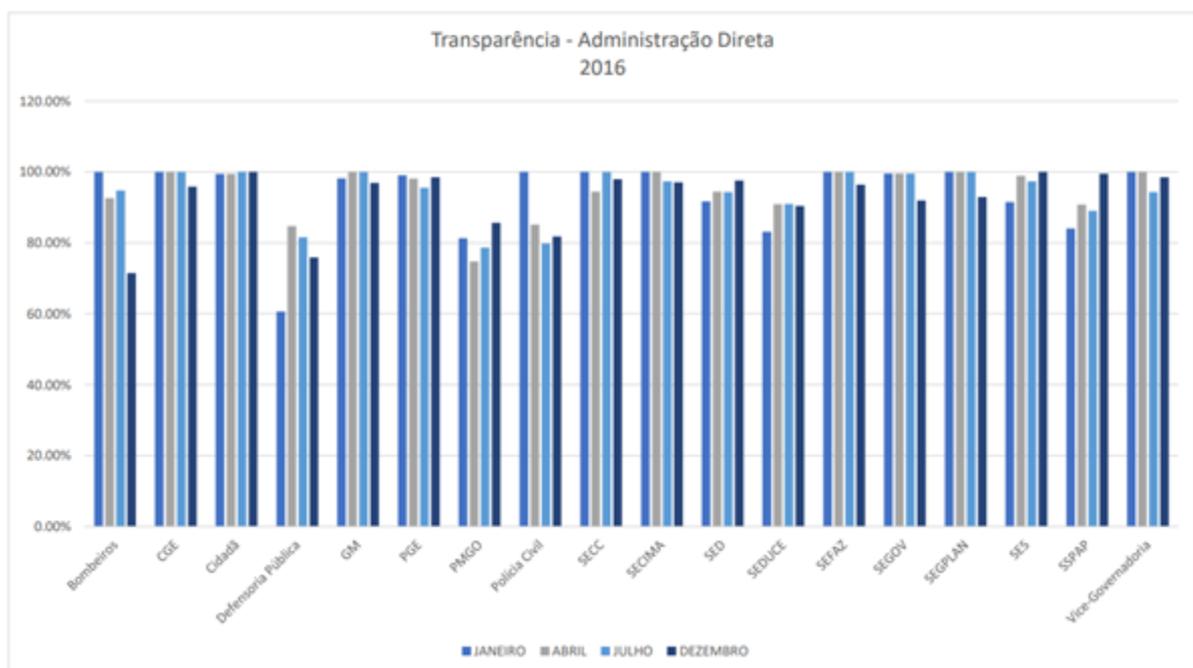
⁵⁴ Referem-se às avaliações dos meses de julho e outubro de 2015.

Em 2016, houve quatro avaliações, relativas aos meses de janeiro, abril, julho e dezembro. A performance da administração direta ficou aquém do parâmetro proposto, no que diz respeito à Defensoria Pública, nos meses de janeiro e dezembro; à Polícia Militar, em abril e julho; e aos Bombeiros, no mês de dezembro. Do ponto de vista geral, foi um ano em que verificamos um esforço dos órgãos para cumprirem os requerimentos legais, conforme verificado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Transparência: administração direta do estado de Goiás – 2016

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	DEZEMBRO
Bombeiros	100,00%	92,59%	94,74%	71,50%
CGE	100,00%	100,00%	100,00%	95,86%
Cidadã	99,44%	99,44%	100,00%	100,00%
Defensoria Pública	60,65%	84,72%	81,58%	75,89%
GM	98,15%	100,00%	100,00%	96,92%
PGE	99,07%	98,15%	95,51%	98,50%
PMGO	81,30%	74,72%	78,68%	85,69%
Polícia Civil	100,00%	85,19%	79,82%	81,83%
SECC	100,00%	94,44%	100,00%	97,97%

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	DEZEMBRO
SECIMA	100,00%	100,00%	97,37%	97,09%
SED	91,67%	94,44%	94,30%	97,59%
SEDUCE	83,15%	90,93%	90,96%	90,43%
SEFAZ	100,00%	100,00%	100,00%	96,39%
SEGOV	99,54%	99,54%	99,56%	91,95%
SEGPLAN	100,00%	100,00%	100,00%	92,93%
SES	91,48%	98,89%	97,37%	100,00%
SSPAP	84,07%	90,79%	89,04%	99,47%
Vice-Governadoria	100,00%	100,00%	94,30%	98,50%



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁵⁵

Quanto à administração indireta, temos a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (Codego),⁵⁶ no mês de janeiro; a Indústria Química do Estado de

⁵⁵ Refere-se aos meses de janeiro, abril, junho e dezembro de 2016.

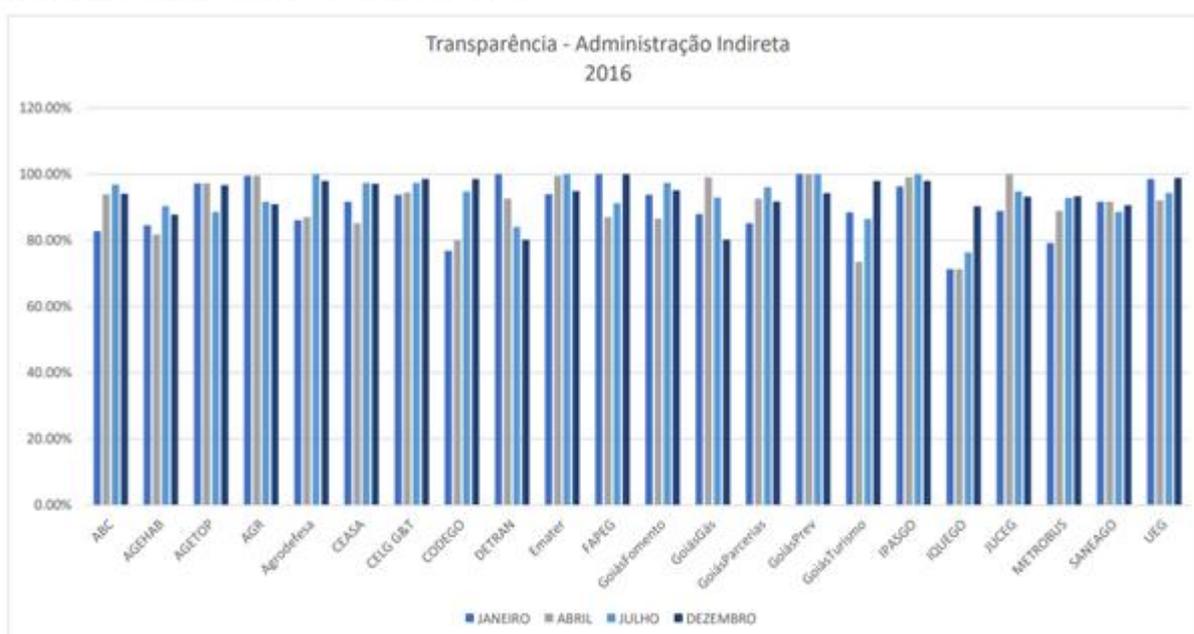
⁵⁶ A Codego é uma empresa de economia mista sob controle acionário do Estado, jurisdicionada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, cujo objeto é a promoção do desenvolvimento econômico mediante o desempenho de atividades de fomento para diversificação da economia, geração de empregos e renda e preservação do meio ambiente, mediante incentivo.

Goiás (Iquego),⁵⁷ em janeiro, abril e julho; e a Metrobus Transporte Coletivo S.A (Metrobus), no mês de janeiro.

Gráfico 4 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2016

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	DEZEMBRO
ABC	82,78%	93,89%	96,84%	94,09%
AGEHAB	84,54%	81,76%	90,35%	87,78%
AGETOP	97,22%	97,22%	88,60%	96,69%
AGR	99,54%	99,54%	91,67%	90,90%
Agrodefesa	86,11%	87,04%	100,00%	97,97%
CEASA	91,67%	85,19%	97,37%	97,09%
CELG G&T	93,75%	94,44%	97,37%	98,50%
CODEGO	76,85%	80,09%	94,74%	98,50%
DETRAN	100,00%	92,59%	84,04%	80,15%
Emater	93,98%	99,54%	100,00%	94,86%
FAPEG	100,00%	87,04%	91,23%	100,00%
GoiásFomento	93,75%	86,57%	97,37%	95,11%

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	DEZEMBRO
GoiásGás	87,96%	99,07%	92,98%	80,25%
GoiásParcerias	85,19%	92,59%	96,05%	91,73%
GoiásPrev	100,00%	100,00%	100,00%	94,24%
GoiásTurismo	88,43%	73,52%	86,40%	97,97%
IPASGO	96,30%	99,07%	100,00%	97,97%
IQUEGO	71,30%	71,30%	76,32%	90,29%
JUCEG	88,89%	100,00%	94,74%	93,23%
METROBUS	79,17%	88,89%	92,81%	93,36%
SANEAGO	91,67%	91,67%	88,60%	90,60%
UEG	98,52%	92,13%	94,30%	98,87%

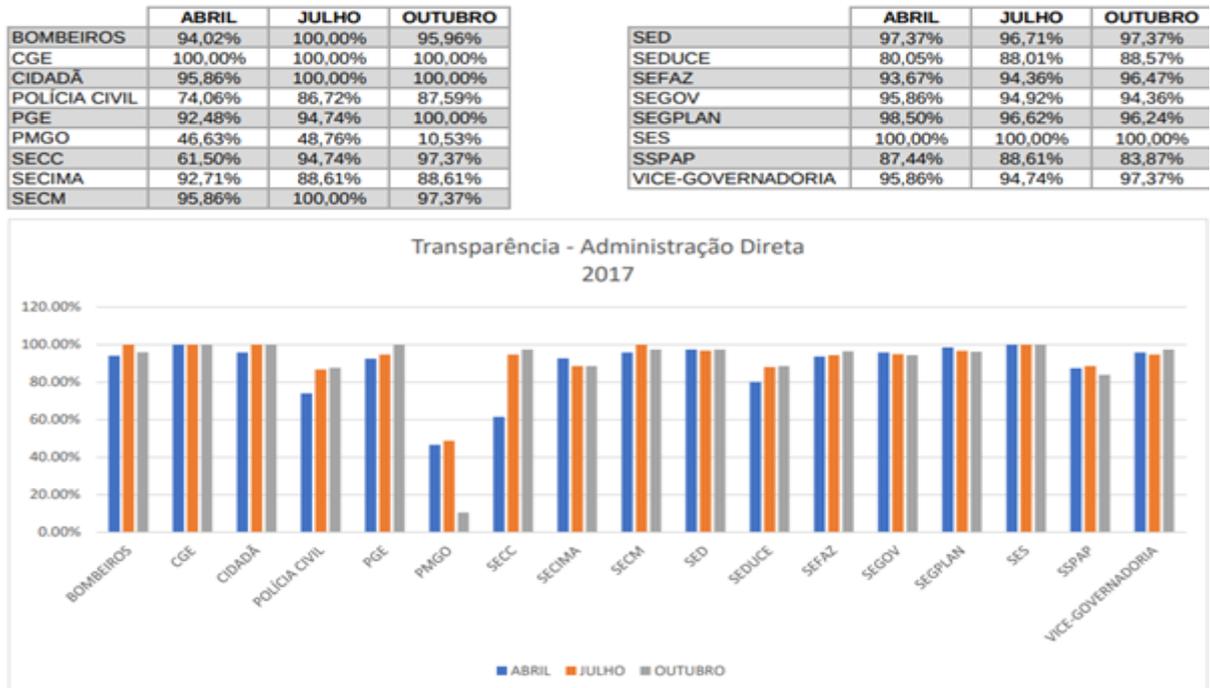


Para 2017, foram realizadas apenas três avaliações, relativas aos meses de abril, julho e outubro. Em relação à administração direta, os desempenhos melhoraram se comparados com o ano de 2016, mas faltou uma avaliação trimestral, o que pode comprometer o resultado. Assim, temos que a Polícia Civil apresentou, em abril, resultado abaixo de 80%, melhorando sua performance nas demais avaliações, e a Polícia Militar (PMGO), que mostrou um resultado ruim nos meses de abril, junho e outubro. Por último, a Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC), com resultado abaixo dos 80% no mês de abril, como vemos no Gráfico 5.

⁵⁷ Iquego é a empresa responsável pela produção de medicamentos para o atendimento de demanda do Ministério da Saúde, Secretarias de Saúde Estaduais e Municipais e demais instituições que atendam ou administrem o serviço de saúde pública, gratuita e/ou filantrópica.

⁵⁸ Refere-se aos meses de janeiro, abril, junho e dezembro de 2016.

Gráfico 5 – Transparência: administração direta do estado de Goiás 2017



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁵⁹

Em se tratando da administração indireta, temos a seguinte configuração: AGEHAB, mês de julho, abaixo de 80%; GOIASTURISMO, cujo desempenho no mês de abril foi abaixo do 50%, e Metrobus, em julho, abaixo de 80%, como se encontra no Gráfico 6.

⁵⁹ Refere-se aos meses de abril, julho e outubro de 2017.

Gráfico 6 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2017

	ABRIL	JULHO	OUTUBRO
ABC	93,23%	94,44%	96,84%
AGEHAB	90,73%	79,33%	82,62%
AGETOP	94,74%	94,74%	92,11%
AGR	87,01%	94,74%	96,84%
AGRODEFESA	91,93%	90,81%	93,55%
CEASA	94,96%	89,01%	90,48%
CELG G&T	100,00%	100,00%	100,00%
CODEGO	86,52%	86,97%	81,18%
DETRAN	94,74%	94,74%	94,74%
EMATER	86,97%	92,98%	99,47%
FAPEG	97,37%	94,36%	98,82%

	ABRIL	JULHO	OUTUBRO
GOIÁS FOMENTO	90,83%	90,32%	79,64%
GOIÁS GÁS	93,80%	87,78%	94,74%
GOIÁS PARCERIAS	94,96%	89,17%	89,52%
GOIÁS PREV	93,23%	100,00%	95,83%
GOIÁS TURISMO	45,35%	84,60%	85,66%
IPASGO	93,23%	92,33%	94,74%
IQUEGO	86,18%	88,41%	89,38%
JUCEG	87,97%	86,54%	97,37%
METROBUS	82,05%	76,03%	93,98%
SANEAGO	94,96%	94,91%	93,70%
UEG	95,86%	91,20%	96,99%



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁶⁰

Finalmente, em 2018, o último da análise, foram realizadas quatro avaliações da transparência ativa da administração direta, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro, com o seguinte resultado: Secretaria de Cidades, Infraestrutura e Meio Ambiente (Secima), em abril e outubro permaneceu abaixo dos 80% recomendáveis; a Secretaria de Estado do Trabalho (SET)⁶¹ não publicou suas informações nos meses de janeiro, abril, julho e, em outubro, publicou apenas 7,92% do requerido; a Diretoria Geral de Administração Penitenciária (DGAP),⁶² tampouco publicou seus dados nos meses de janeiro, abril e julho e, em outubro, disponibilizou somente 3,17% das informações sob sua competência.

⁶⁰ Refere-se aos meses de abril, julho e outubro de 2017.

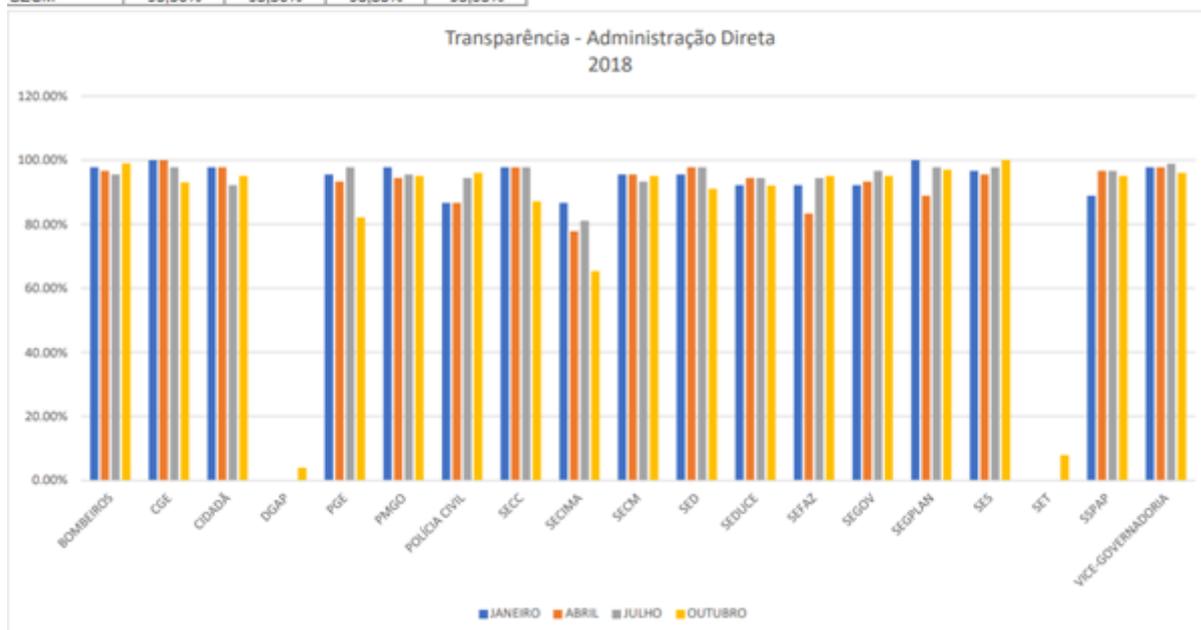
⁶¹ A Secretaria de Estado do Trabalho foi criada pela Lei n.º 20.070, de 4 de maio de 2018.

⁶² Foi criada no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública a Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, que dispõe sobre a Administração Penitenciária, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, através da Lei nº 19.962, de 3 de janeiro de 2018.

Gráfico 7 – Transparência: administração direta do estado de Goiás – 2018

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	OUTUBRO
BOMBEIROS	97,78%	96,67%	95,56%	99,01%
CGE	100,00%	100,00%	97,78%	93,07%
CIDADÃ	97,78%	97,78%	92,22%	95,05%
DGAP	-	-	-	3,96%
PGE	95,56%	93,33%	97,78%	82,18%
PMGO	97,78%	94,44%	95,56%	95,05%
POLÍCIA CIVIL	86,67%	86,67%	94,44%	96,04%
SECC	97,78%	97,78%	97,78%	87,13%
SECIMA	86,67%	77,78%	81,11%	65,35%
SECM	95,56%	95,56%	93,33%	95,05%

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	OUTUBRO
SED	95,56%	97,78%	97,78%	91,09%
SEDUCE	92,22%	94,44%	94,44%	92,08%
SEFAZ	92,22%	83,33%	94,44%	95,05%
SEGOV	92,22%	93,33%	96,67%	95,05%
SEGPLAN	100,00%	88,89%	97,78%	97,03%
SES	96,67%	95,56%	97,78%	100,00%
SET	-	-	-	7,92%
SSPAP	88,89%	96,67%	96,67%	95,05%
VICE-GOVERNADORIA	97,78%	97,78%	98,89%	96,04%



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁶³

A Companhia Estadual de Abastecimento S/A (Ceasa) teve resultado abaixo de 80% nos meses de abril e julho. A Previdência Complementar do Estado de Goiás (PREVCOM)⁶⁴ também não disponibilizou seus dados em janeiro, abril, julho e postou apenas 3,96% em outubro. Um fator que pode ter motivado a SET, a DGAP e a PREVCOM a não publicarem seus dados pode dizer respeito a serem órgãos novos, criados no ano de 2018, portanto, em fase de estruturação institucional.

Quanto à GOIÁSPARCERIA, obteve desempenho abaixo dos 80% esperados em abril e julho; a GoiásTurismo, em abril, julho e outubro; a Agehab, em janeiro; a PREVCOM, em janeiro, abril e julho; e, por fim, a Metrobus, no mês de abril, conforme demonstrado no Gráfico 8.

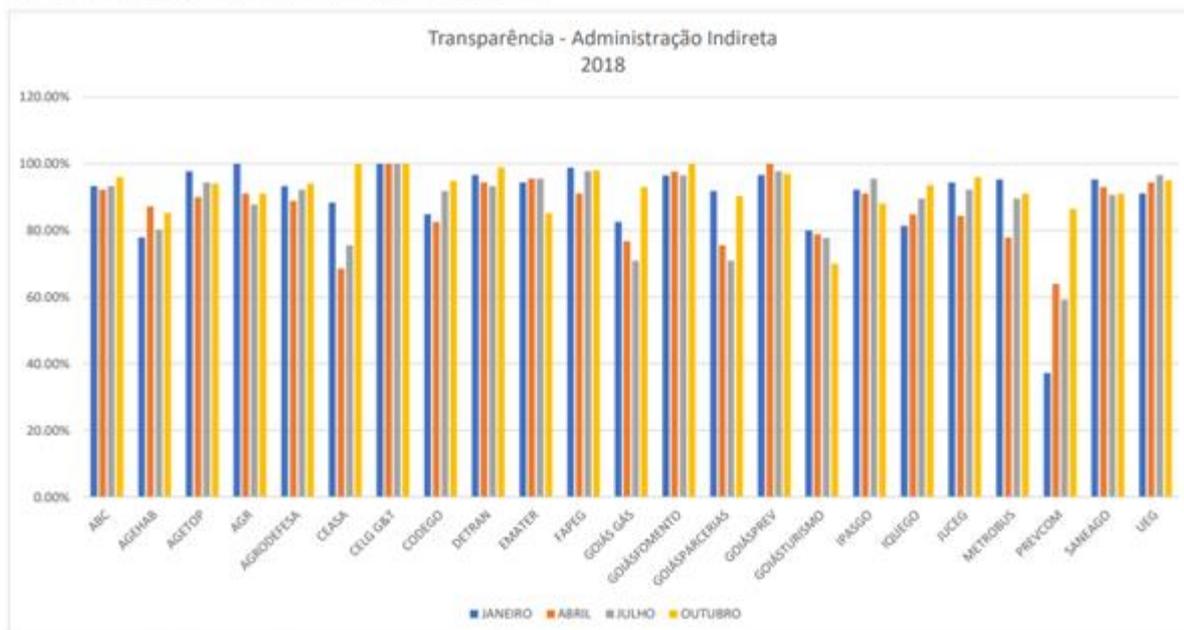
⁶³ Refere-se aos meses de janeiro, abril, julho e outubro de 2018.

⁶⁴ Fundação de Previdência Complementar do Estado de Goiás (Prevcom/GO), instituída pela Lei nº 19.179/2015, regulamentada pelo Decreto nº 8.709/2016.

Gráfico 8 – Transparência: administração indireta do estado de Goiás – 2018

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	OUTUBRO
ABC	93,33%	92,22%	93,33%	96,04%
AGEHAB	77,91%	87,21%	80,23%	85,26%
AGETOP	97,78%	90,00%	94,44%	94,06%
AGR	100,00%	91,11%	87,78%	91,09%
AGRODEFESA	93,33%	88,89%	92,22%	94,06%
CEASA	88,37%	68,60%	75,58%	100,00%
CELG G&T	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
CODEGO	84,88%	82,56%	91,86%	94,87%
DETRAN	96,67%	94,44%	93,33%	99,01%
EMATER	94,44%	95,56%	95,56%	85,15%
FAPEG	98,89%	91,11%	97,78%	98,02%
GOIÁS GÁS	82,56%	76,74%	70,93%	93,04%

	JANEIRO	ABRIL	JULHO	OUTUBRO
GOIÁS FOMENTO	96,51%	97,67%	96,51%	100,00%
GOIÁS PARCERIAS	91,86%	75,58%	70,93%	90,38%
GOIÁS PREV	96,67%	100,00%	97,78%	97,03%
GOIÁS TURISMO	80,00%	78,89%	77,78%	70,10%
IPASGO	92,22%	91,11%	95,56%	88,12%
IQUEGO	81,40%	84,88%	89,53%	93,59%
JUCEG	94,44%	84,44%	92,22%	96,04%
METROBUS	95,35%	77,91%	89,53%	91,03%
PREVCOM	37,21%	63,95%	59,30%	86,54%
SANEAGO	95,35%	93,02%	90,70%	91,03%
UEG	91,11%	94,44%	96,67%	95,05%



Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal da Transparência (2019).⁶⁵

De toda sorte, podemos afirmar que o desempenho dos órgãos quanto à publicação de seus dados apresentou uma performance insatisfatória no ano de 2018, quer seja por fatores relativos a dificuldades institucionais, quer seja pelo processo político eleitoral que se avizinhava. Outra questão relevante é que, apesar da obrigação legal da publicação de informações pelos órgãos, isso efetivamente não ocorreu. O discurso da “transparência”, tão utilizado na fala dos agentes políticos e públicos, termina sendo contestado pela prática da administração pública de não tratar com a devida importância a regra da publicidade, já prevista na Constituição de 1988.

Os dados relativos à transparência passiva, ou seja, aquelas informações solicitadas pelos cidadãos ao poder público, com base em requerimento específico, são realizadas pela Ouvidoria Geral do Estado, possuidora de uma série de canais de atendimento que recebe os pedidos de acesso, os encaminha aos órgãos responsáveis e estes, então, preparam a resposta ao cidadão. A LAI determina o

⁶⁵ Refere-se aos meses de janeiro, abril, julho e outubro de 2018.

prazo de vinte dias para resposta, prorrogável por mais dez dias, desde que informado o solicitante.

A LAI estadual estabeleceu os critérios para o acesso aos órgãos públicos, sendo isso feito pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) presencial que, no estado, se estrutura nos Vapt Vupt (Serviço de Atendimento ao Cidadão), em seção específica nos órgãos demandados, ou na própria Ouvidoria Geral do Estado, por meio dos seus canais de atendimento e também pela Web, por meio do SIC virtual, no seguinte endereço: http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria/Register_1.php.

A partir da entrada em vigor da Lei, o princípio da publicidade é assegurado indistintamente e todas as informações passaram a ser públicas, exceto as resguardadas por sigilo anteriormente definido em legislações específicas, como:

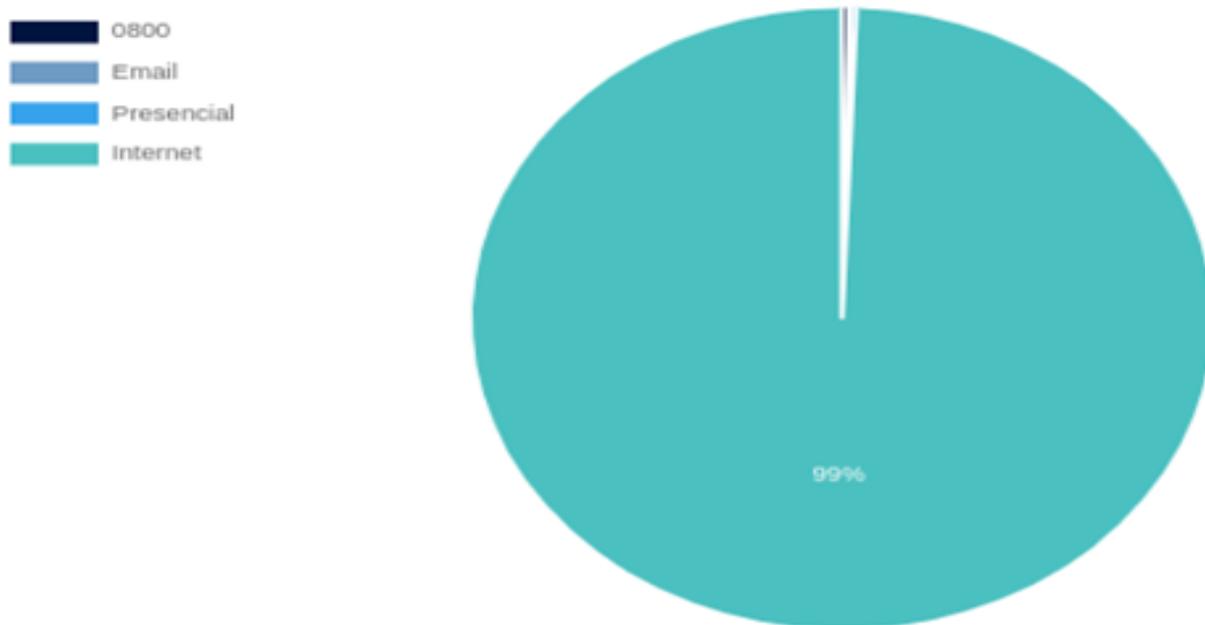
[...] segurança nacional, quando colocar em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; negociações internacionais em processo no Itamaraty, quando puderem ser prejudicadas ou colocar em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do país, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros estados e organismos internacionais; colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; apresentar elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; afetar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; lesar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; ameaçar a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações sigilo pessoal. (LOGAREZZI, 2016).⁶⁶

Em se tratando dos estados da Federação, há poucas informações sigilosas, com maior concentração na União. Em Goiás, apesar dos dados disponíveis nos relatórios da Ouvidoria, somente no ano de 2018 temos a informação relativa ao indeferimento de pedidos de acesso à informação, totalizando 22 indeferimentos, dos quais apenas dois (02) pedidos de acesso negados e um (01) contendo informações sigilosas. Os demais, um total de dezenove, enquadram-se nas premissas de que a lei trata de pedidos desarrazoados, que exigem tratamento diferenciado de informações e dados, pedido genérico, dados pessoais, entre outros.

⁶⁶ Artigo 19 é uma organização não-governamental de direitos humanos nascida em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Seu nome tem origem no 19º artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (LOGAREZZI, 2016).

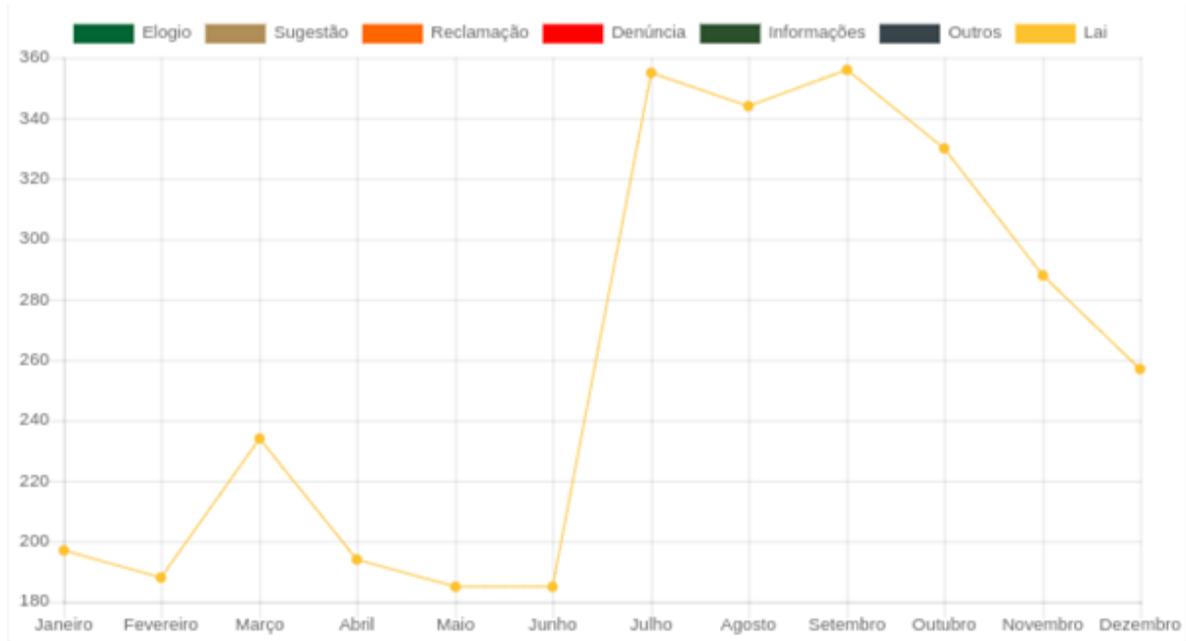
No ano de 2015, os relatórios apresentados pela Ouvidoria Geral do Estado demonstram que praticamente 99% dos atendimentos ao cidadão se deram de forma virtual (Gráfico 9). Constatamos um número tímido de solicitações de informações, uma média de 200/mês nos seis primeiros meses do ano. No segundo semestre, esse número cresce um pouco para em torno de 350 solicitações, sendo mais expressivos os pedidos nos meses de julho e setembro; no restante do ano, os pedidos voltam a cair (Gráfico 10).

Gráfico 9 – Canal de atendimento ouvidoria – 2015



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

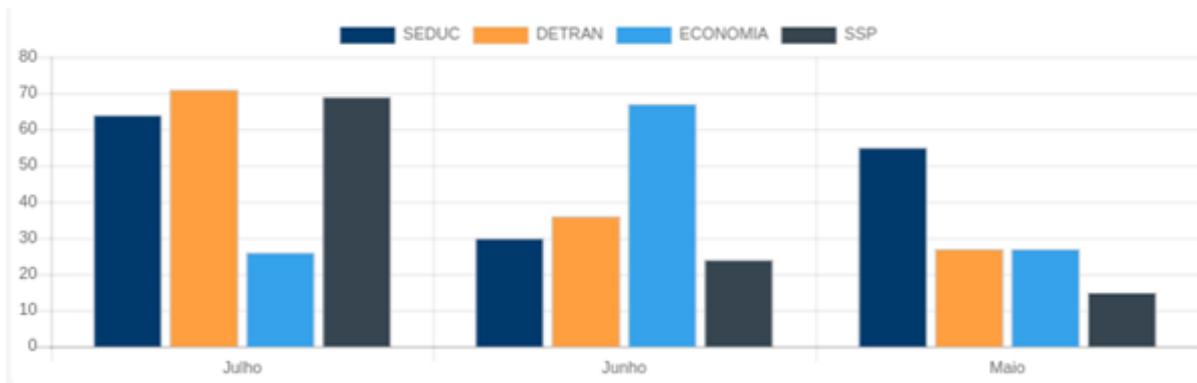
Gráfico 10 – Número de manifestações e tipo – 2015



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).
Pedidos LAI

Quanto aos órgãos mais demandados por informações, os meses disponíveis para consulta são maio, junho e julho, estando listados os órgãos Secretaria da Educação, Segurança Pública, Detran e Economia (Gráfico 11). Ressaltamos que esse dado foi gerado no ano de 2015, mas o gráfico apresenta uma divergência no nome dos órgãos, vez que a Secretaria de Economia foi criada em 2019.⁶⁷

Gráfico 11 – Órgãos mais demandados – 2015

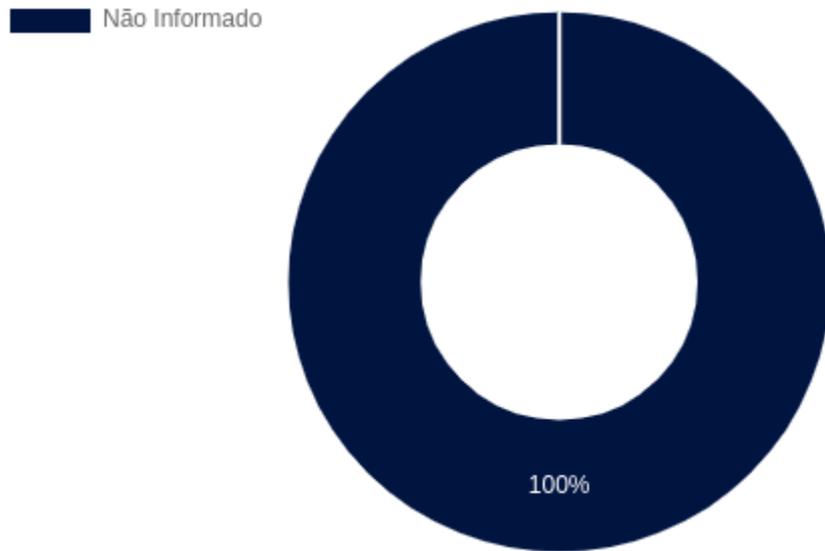


Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

⁶⁷ A Secretaria de Estado da Economia teve sua estrutura ampliada na gestão do Governador Ronaldo Caiado, pela Lei nº 20.491/2019, ao absorver a coordenação das atividades de planejamento e elaboração de políticas públicas dos demais órgãos do Executivo Estadual.

Não há estatística disponível para o perfil do solicitante nesse ano, portanto, não há como mencionar o nível de escolaridade dos demandantes (Gráfico 12).

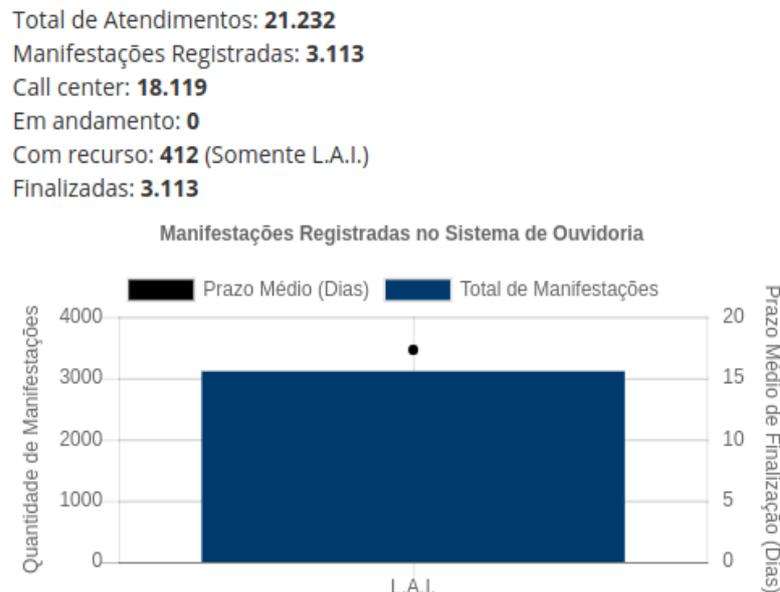
Gráfico 12 – Perfil do manifestante – 2015



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Quanto ao número de pedidos de acesso à informação, temos um total de 3.113, com 412 recursos apresentados; todos os pedidos foram finalizados. O prazo final de resposta permaneceu em torno de dezesseis dias (16), abaixo, então, do prazo legal de resposta previsto na LAI (Gráfico 13).

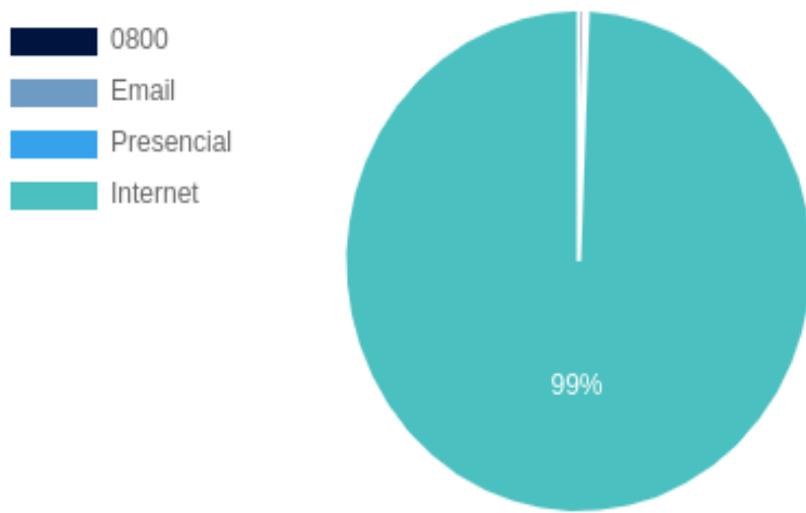
Gráfico 13 – Manifestações registradas no sistema de ouvidoria – 2015



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

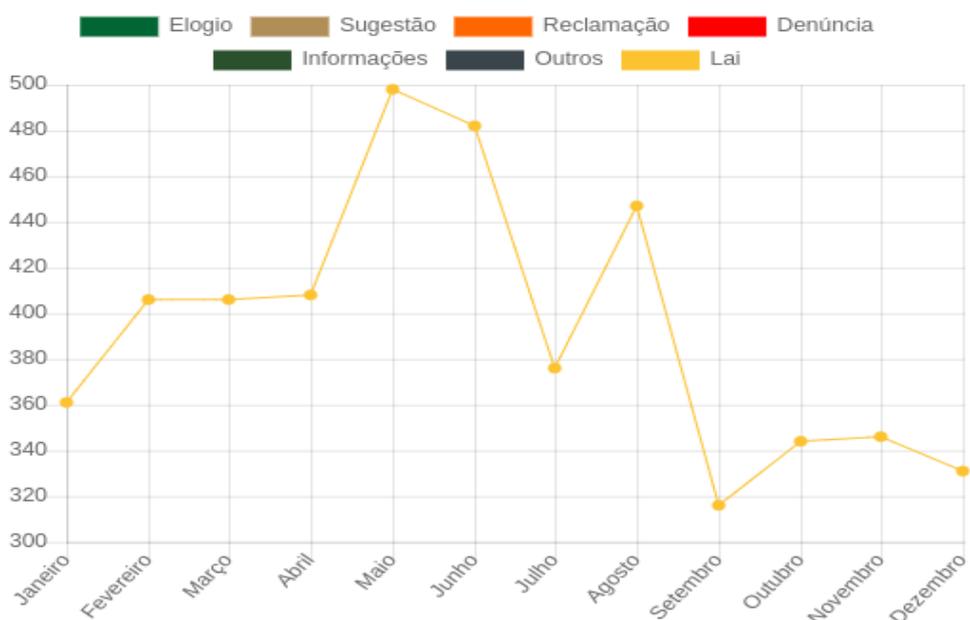
Para o ano de 2016, o principal canal de atendimento ao cidadão que demanda por serviços na Ouvidoria (99%) continuou a ser o virtual (Gráfico 14). Para os meses de janeiro a abril, o número de pedidos permaneceu em torno de 410/mês, mas, em maio e junho, sofreu um crescimento para 500/mês e 480/mês, respectivamente, voltando a decrescer nos demais meses do ano, exceto no mês de agosto, que permaneceu em 450/mês (Gráfico 15).

Gráfico 14 – Canal de atendimento – 2016



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Gráfico 15 – Número de manifestações e tipo – 2016



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019). Pedidos LAI

Quanto aos órgãos mais demandados por informações, os meses disponíveis para consulta foram maio, maio, julho, estando listados os órgãos: Secretarias da Educação, Segurança Pública, e Economia e Detran (Gráfico 16). Ressaltamos que esse dado foi gerado no ano de 2016, mas o gráfico apresenta uma divergência no nome dos meses (repete-se o mês de maio) e dos órgãos, a exemplo da Secretaria de Economia.

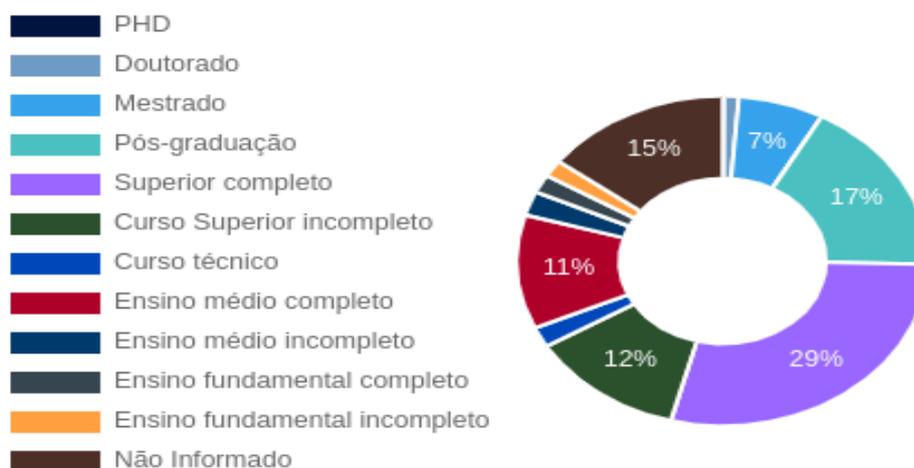
Gráfico 16 – Órgãos mais demandados – 2016



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Quanto ao nível de escolaridade dos solicitantes, os dados nos mostram que, se somarmos os que possuem nível superior completo, incompleto e pós-graduado, teremos em torno de 58% dos principais demandantes por informação. Dessa forma, uma maior escolaridade parece indicar mais interesse do cidadão em conhecer melhor os seus direitos frente à administração pública e demandar informações (Gráfico 17).

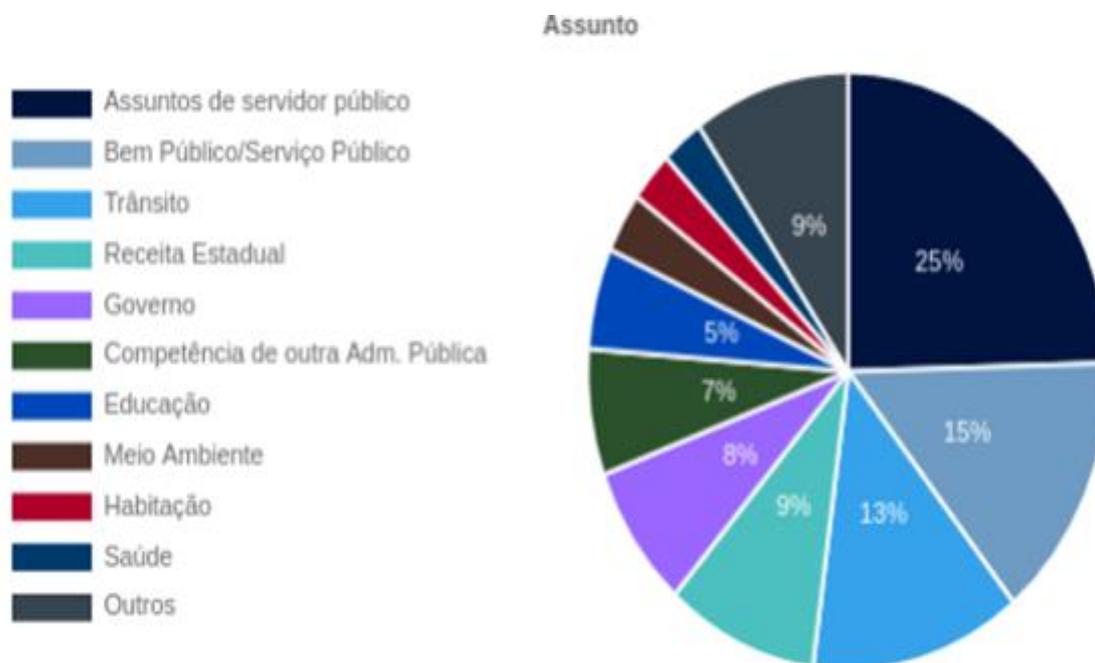
Gráfico 17 – Perfil do manifestante – 2016



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Dos assuntos mais demandados, 62% guardam relação com assuntos relativos ao servidor público, provavelmente de ordem pessoal, temas relacionados ao serviço público em geral, ao trânsito (Detran) e à Receita Estadual (Gráfico 18).

Gráfico 18 – Motivo das manifestações – 2016



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019)

O número total de pedidos de acesso à informação permaneceu em 4.721 e foram finalizados na integralidade. Houve 638 recursos e o tempo médio de resposta

ficou em menos de quinze (15) dias, portanto, abaixo do prazo legal estabelecido. Só foi registrado um caso de pedido de acesso indeferido, com a justificativa de que o pedido era incompreensível (Gráfico 19).

Gráfico 19 – Manifestações no período selecionado – 2016

Total de Atendimentos: **20.801**

Manifestações Registradas: **4.721**

Call center: **16.080**

Em andamento: **0**

Com recurso: **638** (Somente L.A.I.)

Finalizadas: **4.721**



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Nesses casos, a Lei Estadual determina, no art. 11º, “que não serão atendidos pedidos de acesso à informação: genéricos, desproporcionais ou desarrazoados, ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação, consolidação ou tratamento de dados e informações, produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade”. Ressaltamos que esse dado foi gerado no ano de 2016, mas, no gráfico, consta que a informação seria relativa a 27 de junho de 2019 (Gráfico 20).

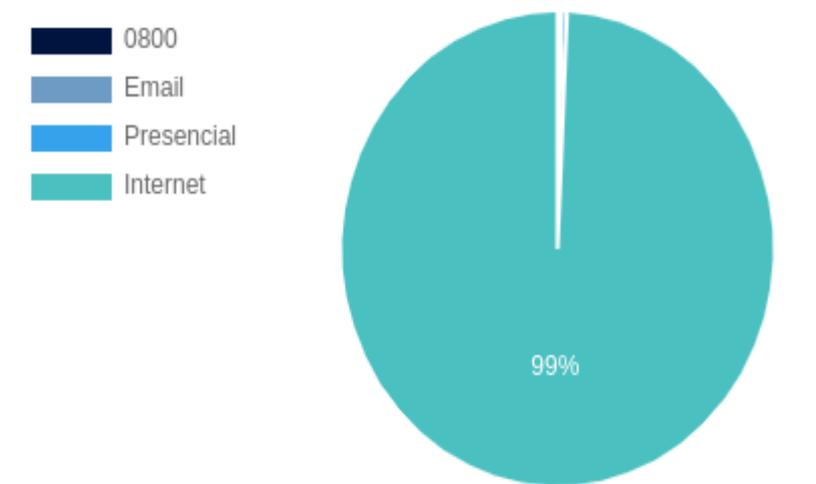
Gráfico 20 – Motivo LAI indeferida – 2016



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

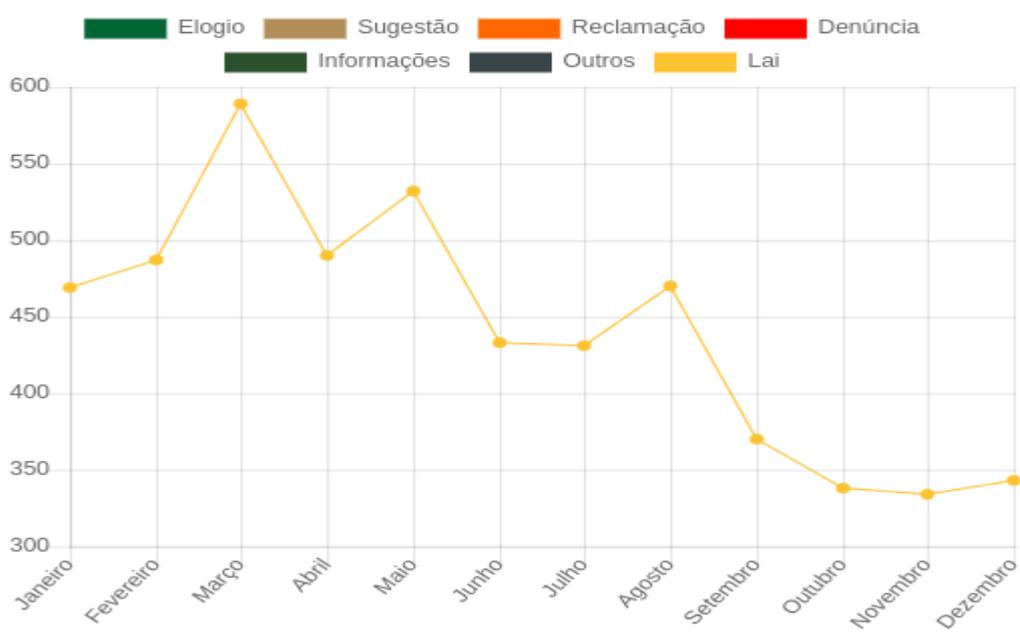
No ano de 2017, os relatórios apresentados pela Ouvidoria Geral do Estado demonstram a tendência de que os atendimentos ao cidadão se dão basicamente de forma virtual (99%) (Gráfico 21). Constatamos, nas solicitações de informações, uma média de 450 a 500/ mês, mas, no mês de fevereiro, esse número chega a quase 600, voltando a cair nos meses seguintes. No mês de maio, esse número volta ao patamar anterior, ficando em torno de 540. Para os demais meses do ano, o número de pedidos de acesso apresenta declínio (Gráfico 22).

Gráfico 21 – Canal de atendimento – 2017



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

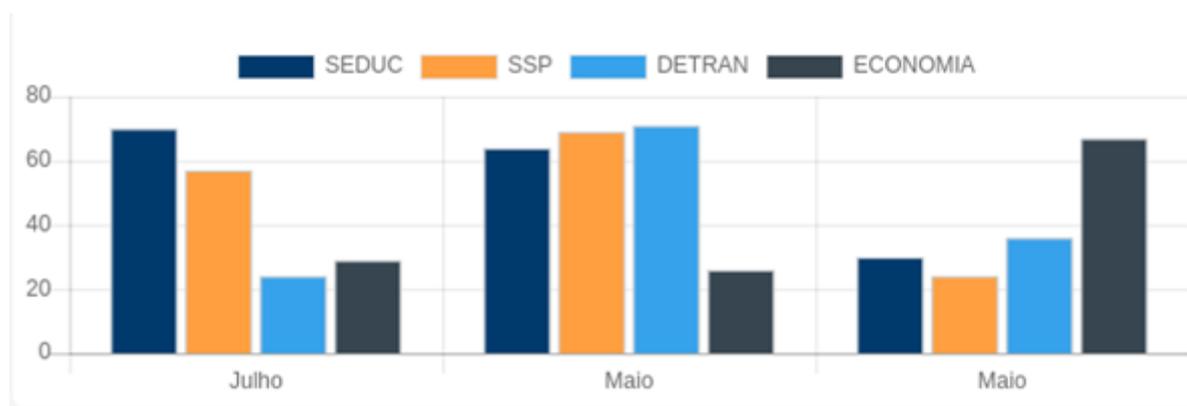
Gráfico 22 – Número de manifestações e tipo – 2017



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019). Pedidos LAI

Quanto aos órgãos mais demandados por informações, os meses disponíveis para consulta foram maio, maio e julho, estando listados os órgãos Secretaria da Educação, Segurança Pública, Detran e Economia (Gráfico 23). Ressaltamos que esse dado foi gerado no ano de 2017, mas o gráfico apresenta uma divergência no mês de maio (que se repete) e no nome de órgão (Secretaria de Economia).

Gráfico 23 – Órgãos demandados – 2017

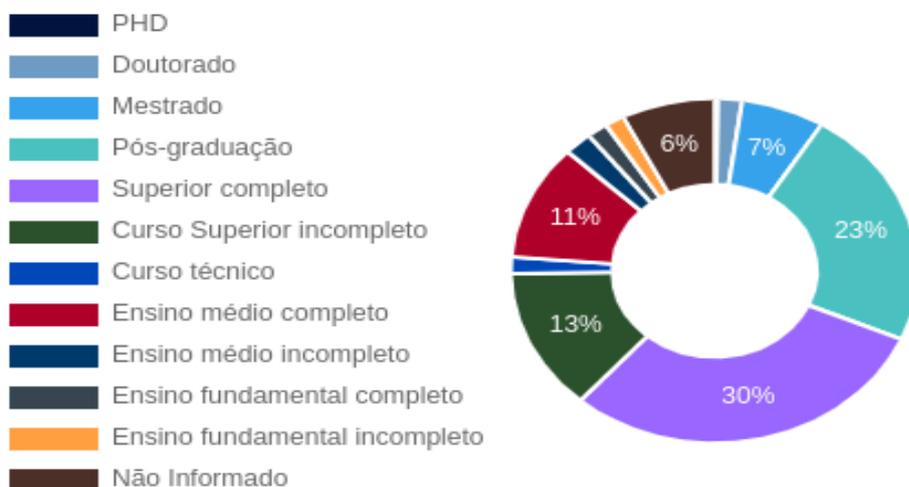


Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Quanto ao perfil do solicitante, as estatísticas mostram que o nível de escolaridade se divide, em grande parte, entre os que possuem superior completo,

pós-graduados, mestrado e doutorado, o que perfaz um total de mais de 60% dos solicitantes (Gráfico 24).

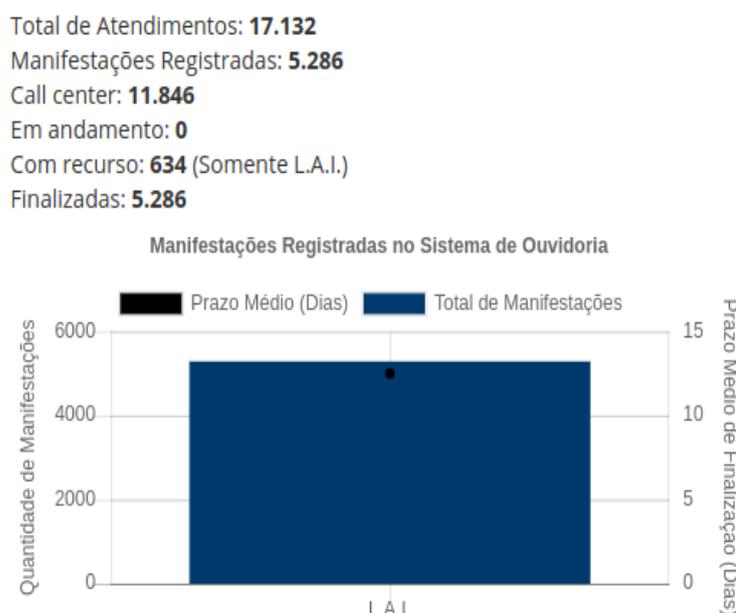
Gráfico 24 – Perfil do manifestante – 2017



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Quanto ao número de pedidos de acesso à informação, temos o número de 5.286, dos quais 634 apresentaram recursos e todos foram finalizados. O prazo final de resposta permaneceu em torno de treze dias (13), estando abaixo do prazo legal de resposta previsto na LAI (Gráfico 25).

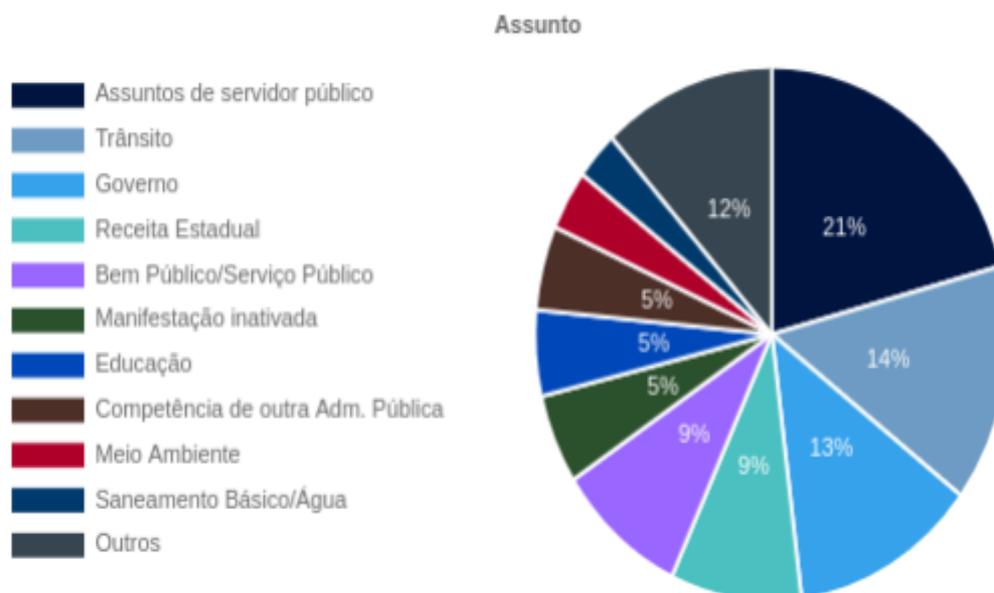
Gráfico 25 – Manifestações no período selecionado – 2017



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Os assuntos mais demandados guardam relação com aqueles relativos ao servidor público, provavelmente de ordem pessoal, temas relacionados ao serviço público ou bem público, ao trânsito (Detran) e à Receita Estadual (Gráfico 26).

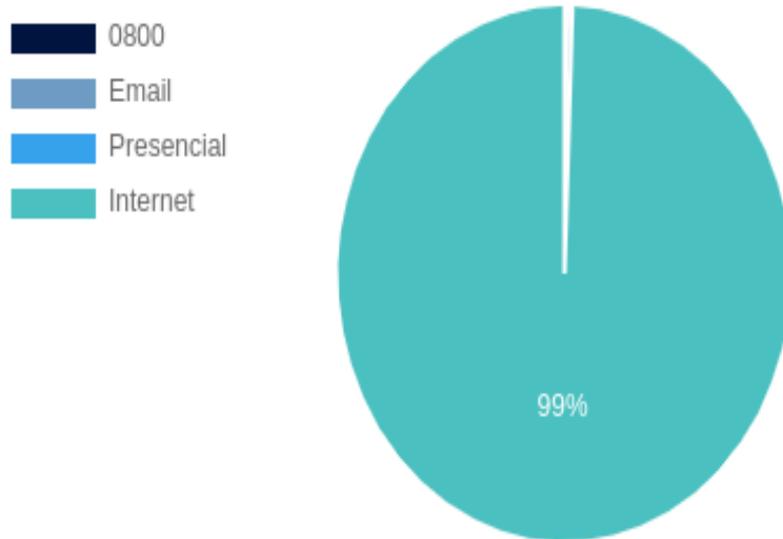
Gráfico 26 – Motivo das manifestações – 2017



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

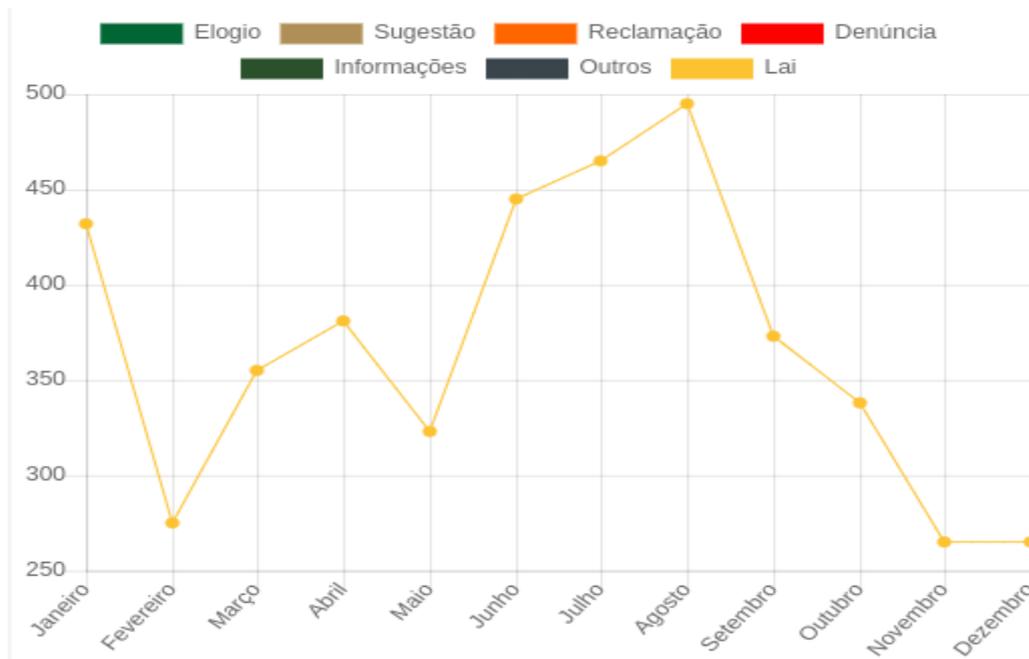
Em 2018, os relatórios apresentados pela Ouvidoria Geral do Estado demonstraram a tendência de que os atendimentos ao cidadão se deram de forma virtual (99%) (Gráfico 27). Constatamos que solicitações de informações foram em uma média de 430 a 450/mês, mas, no mês de agosto, esse número chega a 500, voltando a cair nos meses seguintes. Para os demais meses do ano, esse número apresenta declínio (Gráfico 28).

Gráfico 27 – Canal de atendimento – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Gráfico 28 – Número de manifestações e tipo – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019). Pedidos LAI

Quanto aos órgãos mais demandados por informações, os meses disponíveis para consulta são maio, maio, julho, estando listados os órgãos: Secretarias da Educação, Segurança Pública, Economia e Detran (Gráfico 29). Lembramos que esse dado é gerado no ano de 2018, mas o gráfico apresenta uma divergência no nome dos órgãos (ex. Secretaria de Economia).

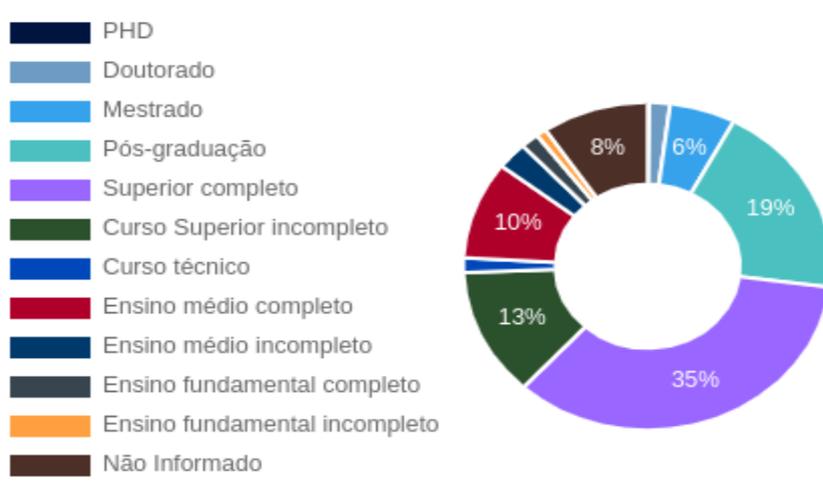
Gráfico 29 – Órgãos mais demandados – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Quanto ao perfil do solicitante, as estatísticas mostram que o nível de escolaridade se divide, em grande parte, entre os que possuem superior incompleto, completo, pós-graduados e que possuem mestrado, perfazendo um total de 73% dos solicitantes. Isso reforça a tendência de que o nível de escolaridade interfere nos pedidos de acesso à informação (Gráfico 30).

Gráfico 30 – Perfil do manifestante – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Quanto ao número de pedidos de acesso à informação, este foi de 4.412, com 542 recursos apresentados e todas as solicitações finalizadas. O prazo final de resposta permaneceu em torno de treze (13) dias, portanto, abaixo do prazo legal previsto na LAI. Tal fato evidencia que os órgãos demandados prepararam respostas em tempo hábil ao solicitante, mas não nos permite afirmar a qualidade delas, nem o nível de satisfação do demandante (Gráfico 31).

Gráfico 31 – Manifestações no período selecionado – 2018

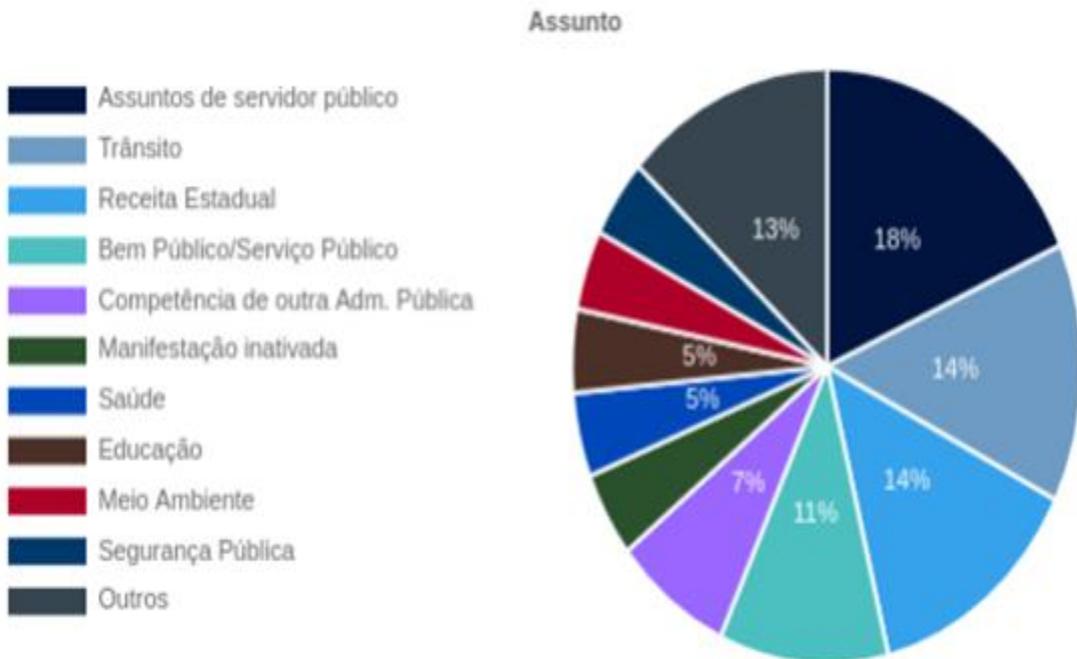
Total de Atendimentos: **33.201**
 Manifestações Registradas: **4.412**
 Call center: **28.789**
 Em andamento: **0**
 Com recurso: **542** (Somente L.A.I.)
 Finalizadas: **4.412**



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Os assuntos mais procurados guardam relação com aqueles relacionados ao servidor público, provavelmente de ordem pessoal, temas relacionados ao serviço público ou a um bem público, ao trânsito (Detran) e à Receita Estadual (Gráfico 32).

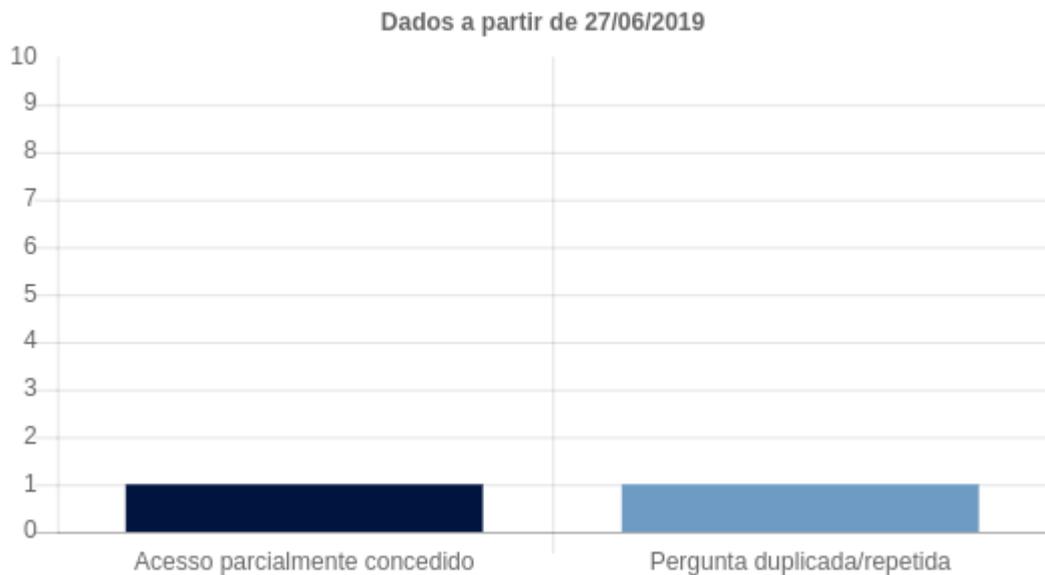
Gráfico 32 – Motivo das manifestações – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

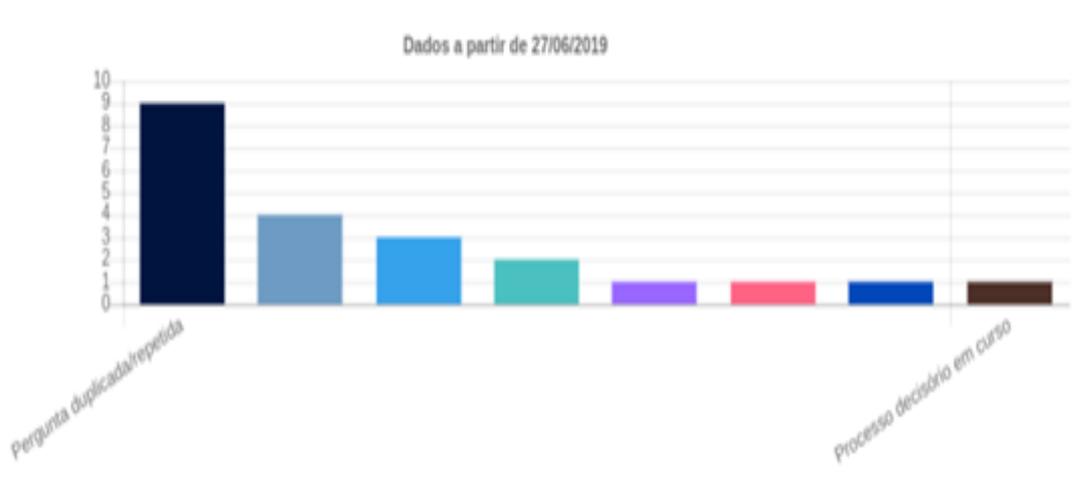
Quanto aos pedidos de acesso à informação indeferidos no ano de 2018, encontramos um relatório que apresenta apenas um pedido parcialmente concedido e um com pergunta duplicada. Ocorre que esse dado menciona que a informação é relativa ao ano de 2019, portanto, fora do nosso período de análise, mas gerado pelo sistema para o ano de 2018 (Gráficos 33 e 34).

Gráfico 33 – Motivo LAI indeferida – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Gráfico 34 – Motivo LAI indeferida – 2018



Fonte: Dados do Portal da Transparência (2019).

Para os anos analisados, em se tratando da transparência ativa, encontramos, no ano de 2015, de acordo com o parâmetro estabelecido na Tabela 1, que o cumprimento de informações publicadas permaneceu superior a 80% do requerido em

lei. Para os anos de 2016, o desempenho permaneceu mais ou menos no mesmo patamar. Em 2017, melhorou, tendo ficado acima dos 80% de conformidade. Em contrapartida, em 2018, a preocupação em relação à publicidade de dados ficou abaixo dos parâmetros definidos, o que nos leva a perceber que os gestores públicos tendem, em anos eleitorais, a se preocuparem menos em cumprir o requerimento legal. Os dados nos permitem afirmar que houve um esforço efetivo no sentido de cumprir os requerimentos legais trazidos pela LAI por parte do poder público estadual.

Isso ficou evidenciado ao observarmos as avaliações realizadas ao longo do período analisado segundo os critérios estabelecidos pela pesquisa, vez que minimamente atendem os requerimentos previstos nas Leis nº 12.527/2011, art. 8º, e Lei nº 18.025/2013, art. 6º. Entretanto, como verificamos no Anexo B, onde consta o *check list* das informações publicadas pela Controladoria-Geral do Estado (CGE), houve uma revisão metodológica da avaliação dos órgãos e/ou entidades em 2019, conforme Manual publicado no Portal da Transparência, mas não foram mantidas as metodologias adotadas nos anos anteriores (nosso período de análise). Isso prejudicou a nossa investigação, tendo em vista que os *check list* anteriores foram descontinuados.

Esse acontecimento, do ponto de vista da transparência, é desaconselhável, vez que fere a boa prática recomendada pelos órgãos de controle externo, que trata da importância de publicar-se séries históricas de todos os dados, visando oportunizar estudos e pesquisas a partir de sua publicação.

Em se tratando da transparência passiva, em que pesem as inconsistências verificadas em alguns dados publicados, notamos que a sociedade brasileira, pouco afeita à participação nas decisões governamentais, começou timidamente a solicitar informações ao poder público, em um exercício de controle social bastante embrionário.

Chamou-nos a atenção o fato de as informações mais demandadas em todos os anos da pesquisa (2015 a 2018) serem assuntos relacionados a questões do servidor público, que usualmente são de ordem pessoal, e os órgãos mais procurados terem sido o Detran e a Receita Estadual. Nesse sentido, essas demandas podem ser classificadas como solicitação de informações de interesse privado e/ou esclarecimentos pontuais, e não ações que apontem em direção ao controle social. Portanto, ainda temos um caminho a trilhar em direção a uma cidadania que busque

informações e transparência nas ações governamentais de forma mais assertiva e recorrente.

Verificamos, ainda, que o período médio de respostas ao solicitante permaneceu abaixo do prazo legal de vinte dias. Tal fato nos permite afirmar que os órgãos se prepararam e aprenderam a não deixar o solicitante sem resposta, sem dúvida um aspecto positivo que merece destaque. Ademais, esse é um aspecto importante, pois a lei trata da responsabilização do servidor que se recusar a fornecer informação solicitada, conforme artigos 32⁶⁸ e 33.⁶⁹ Em se tratando do nível de escolaridade média para os anos analisados, em torno de 70% dos solicitantes possuem curso superior, inclusive com mestrado e doutorado. Aqui, identificamos que ainda há um grande trabalho de comunicação a ser feito com a população no sentido de fomentar o controle social, para que o cidadão com menos escolaridade formal

⁶⁸ “Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública; III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal; V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. § 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no *caput* serão consideradas: I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos. § 2º Pelas condutas descritas no *caput*, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.” (BRASIL, 2011).

⁶⁹ “Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções: I - advertência; II - multa; III - rescisão do vínculo com o poder público; IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. § 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias. § 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV. § 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.” (BRASIL, 2011).

perceba o seu direito às informações públicas, os meios de demandá-la e sua importância.

Os dados encontrados nos permitem afirmar que o problema de pesquisa foi respondido de maneira afirmativa no que diz respeito às informações publicadas pelos órgãos estaduais do Poder Executivo do Estado de Goiás considerando a transparência ativa e passiva, no período entre 2015 e 2018. Notamos, também, que os portais dos órgãos governamentais do estado foram implementados observando o preceituado pela Lei de Acesso à Informação e estão de acordo com a padronização definida pela LAI. Ademais, constatamos que houve a preocupação de esmiuçar os requerimentos legais e transpô-los em formato de relatórios para o Portal da Transparência.

Empiricamente, observamos as ideias de O'Donnell (1998), para quem a *accountability* horizontal ocorre por meio de instituições de controle que atuam no sentido de gerar os pesos e contrapesos tão importantes para a democracia, pois foram aquelas que se ocuparam institucionalmente de cumprir as suas atribuições no sentido de dar transparência às informações governamentais.

No que diz respeito à transparência dos dados públicos, constatamos seu elemento catalisador de *accountability* e facilitador do controle social dos atos administrativos. Isso foi verificado considerando o que Vishwanath e Kaufman (1999) asseveraram, explicando que podemos considerar os seguintes atributos em relação ao conceito de transparência: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação (VISHWANATH; KAUFMAN, 1999). Isso pudemos apurar efetivamente na análise das informações publicadas.

Além disso, consideramos o que lecionam Vishwanath e Kaufman (1999, p. 1) quanto ao conceito de transparência, cuja importância reside em proporcionar uma

[...] maior abertura e compartilhamento de informações [, que] permite que o público tome decisões políticas melhor informados, melhore a responsabilidade dos governos e reduza o escopo da corrupção. Maior transparência também é essencial para a economia: melhora a alocação de recursos, aumenta a eficiência e aumenta as perspectivas de crescimento. (tradução nossa).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender o processo de implementação e aplicação da Lei de Acesso à Informação em Goiás, no âmbito dos órgãos que compõem o Poder Executivo estadual, tendo em vista a obrigatoriedade de publicação de dados em portal da transparência trazida pela LAI, considerando a transparência ativa e a passiva, no período entre 2015 e 2018, e identificar a sua conformidade com o marco institucional e legal. Esse tem sido um tema bastante estudado no Brasil a partir de 2012, ano de entrada em vigor da Lei, mas com uma grande lacuna em Goiás, o que caracterizou seu aspecto inovador.

A amostra selecionada analisou as avaliações publicadas no Portal da Transparência sobre os requerimentos relativos à Lei de Acesso à Informação, no que diz respeito à sua publicação pelos órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, seja na administração direta, seja na indireta (fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas. Foram investigadas as avaliações da LAI (ver GOIÁS, 2019) no *website* www.transparencia.go.gov.br, relativas aos anos de 2015 a 2018.

No período analisado, em se tratando da transparência ativa, encontramos, em 2015, de acordo com o parâmetro estabelecido na Tabela 1, que o cumprimento de informações publicadas permaneceu em torno de 80% do requerido em lei. Para os anos de 2016, o desempenho permaneceu mais ou menos no mesmo patamar. Em 2017, o desempenho melhorou, tendo ficado acima dos 80% de conformidade. Em contrapartida, em 2018, a preocupação em relação à publicidade de dados ficou abaixo dos parâmetros definidos. Isso nos leva a perceber que os gestores públicos tendem, em anos eleitorais, a se preocuparem menos em cumprir o requerimento legal. A pesquisa realizada nos permite afirmar que houve um esforço efetivo no sentido de cumprir os requerimentos legais trazidos pela LAI por parte do poder público estadual. Esse esforço de implementação da Lei, como já mencionado, influenciou muito o trabalho exercido pelos órgãos de controle nacionais tanto da sociedade civil quanto públicos. Cabe ressaltar, ainda, o papel exercido pela imprensa no sentido de monitorar as publicações nos portais de transparência, trazendo muitas vezes informações esclarecedoras para a sociedade acerca dos gastos públicos.

No que diz respeito à transparência passiva, constatamos que as informações demandadas pelos cidadãos junto ao poder público foram repassadas e esse repasse

se consolidou ao longo dos anos, ainda que essas informações não digam respeito à qualificação dos gastos públicos, ou seja, a um acompanhamento par e passo da aplicação dos recursos orçamentários, e sim a solicitações por informações de caráter pessoal, sobretudo aquelas que dizem respeito a assuntos afetos aos servidores públicos e aos órgãos públicos que mais respondem pedidos de acesso à informação são Detran e Receita Estadual.

Quanto ao tempo médio de resposta às solicitações de informações, o prazo legal de 20 dias foi observado, e muitas vezes antecipado, mostrando que os órgãos tiveram diligência no preparo das respostas ao solicitante. No entanto, não pudemos analisar a qualidade da resposta ao solicitante, vez que essa informação não está publicada ou não existe.

Em relação aos achados relativos ao nível de escolaridade para os anos analisados, temos em torno de 70% dos solicitantes com curso superior, inclusive com mestrado e/ou doutorado. Essa constatação nos incita à consideração relativa à necessidade de que o poder público fomente ações de melhoria da comunicação governamental com a sociedade civil, a fim de desenvolver ações pertinentes ao controle social, de forma que o cidadão comum perceba o seu direito de acesso às informações públicas e os meios de demandá-la.

Outra questão encontrada foi que houve poucas negativas de acesso à informação, apesar de esses dados não constarem em todos os anos analisados. Isso ocorreu em 2018, quando foram realizados 22 pedidos e 03 deles foram negados com a alegação de se tratarem de dados sigilosos, ou seja, existe pouca utilização do recurso de classificação de informações previsto pela Lei. A grosso modo, demonstra que a cultura do sigilo das informações está sendo gradualmente revista para a cultura da publicidade.

Ademais, mesmo havendo a previsão legal e efetivamente ter sido criado o serviço de atendimento presencial (SIC), a maior demanda por informações ocorre de forma virtual, em 99% de todos os anos analisados. Tal característica também mostra que o cidadão utiliza os canais virtuais disponibilizados e que a administração pública precisou avançar na modernização de sua atuação frente à sociedade por meio do governo eletrônico, disponibilizando serviços via web.

Retomamos, aqui, conceitos fundamentais que permearam esta dissertação. A falta de transparência afeta a qualidade da democracia, como afirma Diamond (2015), e várias regiões mundiais têm apresentado índices bem piores nas questões afetas à

transparência e ao estado de direito, assim como em direitos políticos ou liberdades civis. Dessa forma, acreditamos que estudar os principais aspectos evidenciados na implantação da política pública de transparência em Goiás tem uma relevância muito grande para a qualidade do debate público.

Ressaltamos a importância da pesquisa, pois, ao analisarmos a implementação da LAI em Goiás, pudemos constatar que a melhora na transparência das informações públicas ocorreu na prática, como asseveram Vishwanath e Kaufman (1999, p. 1), ou seja, oportuniza-se ao cidadão a capacidade de tomar decisões políticas mais bem informados, o que gera uma maior responsabilização dos governos e, por fim, inibe a corrupção. Em uma perspectiva mais ampliada, a transparência contribui para a melhoria geral da economia, porque se refere a uma melhor alocação de recursos, melhora a eficiência dos gastos públicos e, em última análise, faz com que haja incremento no crescimento.

As informações publicadas cumpriram, em grande parte, o preceituado na legislação, como evidenciado nas avaliações de órgãos de controle externos, por meio de organizações não governamentais, como Contas Abertas, ou órgãos governamentais, como MPF e CGU; do ponto de vista *interna corporis*, as análises, precedidas das avaliações das informações publicadas pelos órgãos do executivo estadual, também constataram que, no quesito transparência ativa, houve um esforço institucional para cumprir a legislação.

A proposta deste trabalho, ao analisar o conceito de *accountability* horizontal, que, conforme afirma O'Donnell (1988), presume a vigilância entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, é constatar, tanto na pesquisa realizada no Portal da Transparência quanto na literatura de implementação da política pública de transparência, que a sociedade encontra-se mais atenta ao acompanhar os gastos públicos, seja pelos portais da transparência, seja pelos pedidos de acesso à informação, realizados através da Ouvidoria Geral do Estado.

Entretanto, essa é uma agenda que precisa ser mais bem investigada pelos vários atores importantes nesse debate. De um lado estão as Organizações Não Governamentais, Universidades, Conselhos de Políticas Públicas, imprensa, dentre outros, no sentido de fornecer a instrumentalização necessária à sociedade para se informar e capacitá-la a buscar e analisar as informações disponíveis sobre a administração pública. De outro, o poder público deveria aprimorar sua comunicação com a sociedade, no sentido de oferecer uma linguagem menos tecnicista nas

informações divulgadas; aperfeiçoar a usabilidade dos portais institucionais, de forma a melhorar a navegação do usuário, facilitando o acesso à informação; melhorar os bancos de dados em formato aberto, tornando mais simples o trabalho de pesquisadores; e implantar ferramentas de busca, usando tecnologia de inteligência artificial. Outra sugestão seria a criação de projetos de capacitação da sociedade para o controle social e, por último, um trabalho muito importante, mas que vem se desenvolvendo muito lentamente nos órgãos de controle, diz respeito à utilização dos bancos de dados existentes, de forma a minerar informações com a finalidade de identificar possíveis indícios de corrupção, através da atuação preventiva.

Em que pese a implantação da política de transparência no Brasil encontrar-se estabelecida, entendemos que ainda há muito espaço para melhorias. Como afirma o modelo elaborado por Kingdon (1984), há uma “janela de oportunidades” para melhorias na implantação da política de transparência vigente. Uma análise mais rigorosa do fluxo de problemas nos remete, primeiramente, aos *feedbacks* proporcionados pelos programas já existentes. O segundo é o “fluxo da política pública”, que consiste no momento em que analistas e *experts* examinam os problemas e propõem soluções. O terceiro é o “fluxo político”, composto por fatores como o sentimento nacional (propensão nacional), mandados dos políticos, campanhas, etc. A convergência desses fluxos possibilita a abertura de uma janela de oportunidade e, nesse momento, a atuação dos “empreendedores políticos” é determinante, uma vez que correspondem aos atores políticos dispostos a aproveitar a oportunidade para inserir determinado tema na agenda formal (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Esperamos que o trabalho realizado possa contribuir para a agenda de pesquisa futura sobre a implantação da política pública de transparência em Goiás, cuja literatura é ínfima, considerando o percurso percorrido e as melhorias de processo que ainda precisam ser implementadas para que se chegue ao estado da arte em transparência pública em Goiás.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. *In*: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004. p. 75-102.
- ALEGO – Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Sessão ordinária realizada no dia 23 de abril de 2013. **Diário da Assembleia**, ano LXXIV, nº 11.650, p. 1, 23 de abril de 2013. Disponível em: https://saba.al.go.leg.br/v1/view/transparencia/public/SifZ9G1wO_AxqZgau3Oj-g==/diario-alego-2013-04-23.pdf. Acesso em: 9 jan. 2020.
- ALEGO – Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. **Regimento Interno**. Disponível em: <file:///C:/Users/abadi/Downloads/Regimento%20Interno%20Alego.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia** – uma defesa das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Boccaccio. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BONIFÁCIO, Robert. A afeição dos brasileiros pelos políticos mal afamados: identificando os perfis associados a aceitação do “rouba mais faz” no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, nº 2, p. 320-345, nov. 2013. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/110PAMDMDA_e7b3b_v19n2a4.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8027.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e

dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 19 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18.11.2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013b**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013a**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei Orçamentária anual (LOA)**. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/lei-orcamentaria-anual-loa>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 1-23, fev./abr. 1990.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 421-446, maio/ago. 2013.

CAZARRÉ, Marieta. Liberdades civis no mundo diminuem há 12 anos, aponta organização. **Agência Brasil**, Internacional, 16 jan. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-01/liberdades-civis-no-mundo-diminuem-ha-12-anos-aponta-organizacao>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Avaliação de transparência dos Estados**. 15 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2015/05/cgu-lanca-indice-que-mede-transparencia-de-estados-e-municipios>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Convenções internacionais**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>. Acesso em: 26 jun. 2019.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Orientações para a Implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas** – rumo ao sistema participativo. CGU, 2011. Disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/cartilhas/cartilha-2.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2020.

CGU – Controladoria-Geral da União. **1ª CONSOCIAL- Relatório Final**, CGU, 2012 https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf. Acesso em: 09jun.2020

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno. Goiás tem Lei de Acesso à Informação. **O Hoje**, 23 maio 2013. Disponível em: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Goi%C3%A1s-tem-Lei-de-Acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

CONTAS ABERTAS. **O Índice de Transparência**. Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/sobre/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CONTAS ABERTAS. **Ranking 2012**. Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/resultado-2012/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CONTAS ABERTAS. **Ranking 2014 estados**. Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

COTTA Luiza Cristina V. **Adhemar de Barros (1901-1969): a origem do ‘rouba, mas faz’**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-09022009-103517/pt-br.php>. Acesso em: 26 jun. 2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 20, p. 139-162, 2019.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: USP, 2005.

DIAMOND, Larry. Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 141-55, 2015.

DOWNS, Anthony. **Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1957.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. **Projeto Democracia Digital** – Panorama da transparência governamental no Brasil. v. 1 e v. 2 – Experiências governamentais brasileiras de participação digital. São Paulo: FGV/SP/EASP, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FREEDOM HOUSE. **Relatório-Liberdade no Mundo 2018**. 16 de janeiro de 2018. Disponível em: www.agenciabrasil.ebc.com.br. Acesso em: 4 ago. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly? **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 11-20, 2015.

G1. **Eleições 2010**. Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/apuracao-1-turno/go/>. Acesso em: 3 ago. 2020.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1989.

GOIÁS. **Decreto nº 7.499, de 30 de novembro de 2011b**. Institui o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção do Estado de Goiás – CTPCC. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/65300/decreto-7499. Acesso em: 26 jun. 2020.

GOIÁS. **Decreto nº 7.904, de 11 de junho de 2013**. Regulamenta a Lei nº 18.025, de 22 de maio de 2013, que dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão e dá outras providências. Goiás, 2013b. Disponível em: http://www.gabinetcivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=11363. Acesso em: 26 jun. 2019.

GOIÁS. **Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011a**. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/98375/lei-17257. Acesso em: 2 ago. 2020.

GOIÁS. **Lei n. 18.025, de 22 de maio de 2013**. Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no

âmbito do Estado de Goiás, institui o serviço de informação ao cidadão. Goiás, 2013a. Disponível em:
http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2013/lei_18025.htm. Acesso em: 26 jun. 2019.

GOIÁS. **Lei n. 19.179, de 29 de dezembro de 2015**. Institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Goiás, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o art. 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. Disponível em:
https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/98359/lei-19179. Acesso em: 4 ago. 2020.

GOIÁS. **Lei n. 19.962, de 3 de janeiro de 2018**. Introduce alterações na estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública, dispõe sobre a Administração Penitenciária e dá outras providências. Disponível em:
https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/99836/lei-19962. Acesso em: 4 ago. 2020.

GOIÁS. **Lei n. 20.491, de 25 de junho de 2019**. Estabelece a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em:
https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100701/lei-20491. Acesso em: 4 ago. 2020.

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Metodologia de Avaliação da Transparência Ativa e Passiva**. Órgãos, autarquias, fundações públicas. Disponível em:
http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/images/Ranking_LAI/Anexos/2019/Orgaos-Versao_2.1_2019_Metodologia_Ranking_LAI.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Portal da Transparência do Estado de Goiás**. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia>. Acesso em: 26 jun. 2019.

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado de Goiás. **Sistema de Ouvidoria do Estado de Goiás**. Disponível em: http://www.cge.go.gov.br/ouvidoria/rel_menu.php. Acesso em: 26 jun. 2019.

GOMES, José Vitor Lemes. **Os brasileiros frente à corrupção**: um estudo sobre comportamento político. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS POLÍTICAS – ESTADO E DEMOCRACIA EM MUDANÇA NO SÉCULO XXI, I., 2015, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em:
<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/GOMES-Jos%C3%A9.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GURGEL Claudio, JUSTEN Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública** (FGV), v. 47, 2013. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062>. Acesso em: 1º ago. 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2013.

Implementacion/ Implementation: Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland (Espanhol) Capa Comum – 31 dez 1998

KRAUSE, Silvana. Governadores na “era PMDB” em Goiás (1982-1998) – um caso de “hiperpresidencialismo” regional? *In*: FERREIRA, Denise P.; BEZERRA, Heloisa D. (coord.). **Panorama da Política em Goiás**. Goiânia: Ed da UCG, 2008. p. 43-80.

LEI DE ACESSO À Informação. **O Repórter**, Goiânia, p. 11, 22 a 28 de maio de 2012.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The myth of democratic recession. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 45-58, 2015.

LIMA, Gabriela. Por meio de formulários Goiás cumpre a Lei de acesso à informação. **G1**, Goiás, 16 maio 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2012/05/por-meio-de-formularios-goias-cumpre-lei-de-acesso-informacao.html>. Acesso em: 16 jun. 2018.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção – Incluindo a Lei Anticorrupção**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

LOGAREZZI, Lia. **Guia prático da Lei de Acesso à Informação**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

LOPES, Gustavo F. A relação entre os poderes executivo e legislativo em Goiás no período de 1995 a 1999. *In*: FERREIRA, Denise P.; BEZERRA Heloisa D. (coord.). **Panorama da política em Goiás**. Goiânia: Ed. da UCG, 2008. p. 101-122.

MAY, Peter. Policy design and implementation. *In*: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration**. London: SAGE Publications, 2012. p. 223-233.

MAY, Peter; ASHLEY, Joachim E. **Policy regime perspectives: Polices and governing**. Annual research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management Baltimore, MD, November 8-10, 2012.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: www.unesco.org/webworld/en/foi. Acesso em: nov. 2019.

MEZAROBBA, Glenda. Adrian Lavalley: no exercício da democracia. **Pesquisa Fapesp**, ed. 288, fev. 2020. Disponível em:

<https://revistapesquisa.fapesp.br/2020/02/03/adrian-lavalle-no-exercicio-da-democracia/>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MPF – Ministério Público Federal. **Avaliação de transparência dos Estados e Municípios**. 8 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-divulga-em-goias-a-nova-classificacao-de-municipios-e-estados-pelo-nivel-de-transparencia>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MOISÉS, José Álvaro. **A corrupção afeta a qualidade da democracia?** Belo Horizonte: Biblioteca Virtual, 2010. p. 27-37. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3160/corrupt%C3%A7%C3%A3o_afeta_qualidade_mois%C3%A9s.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jul. 2018

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, São Paulo, n. 3, p. 5-32, 1996. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n37/a02_n37.pdf. Acesso em: 17 jan. 2018.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, nº 1, p. 17-60, jan.-mar. 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/11455/10404>. Acesso em: 22 maio. 2020.

PALERMO, Vicente. Brazilian Political Institutions: an inconclusive debate. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1343-1368, 2009.

PRESSMAN Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California, 1984.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol; MANIN, Bernard. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROCHEFORT David A.; DONNELLY Kevin P. Agenda-setting and political discourse: major analytical frameworks and their application. *In: ARAL, E. et al. (ed.). **Formulação de políticas: instrumentos e design***. Routledge Handbook of Public Policy, 2013.

ROTA JURÍDICA. Justiça impede publicação de salários de servidores públicos na Internet. **JusBrasil**, 2013. Disponível em: <https://rota-juridica.jusbrasil.com.br/noticias/100134205/justica-impede-publicacao-de-salarios-de-servidores-publicos-na-internet>. Acesso em: 29 jul. 2019.

SÁNCHEZ, Alfredo Chirino. Direito de acesso às informações públicas e ao escrutínio público: a transparência como instrumento de controle democrático. *In*: SEIICHI, Kondo et al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP: Seges, 2002.

SANTOS, Fabiano. Introdução. *In*: SANTOS, Fabiano (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 13-22.

SARTORI, Giovanni. **Elementos de teoría política**. Madrid: Alianza, 1992.

SCHMITTER, Philippe C. Crisis and transition, but not decline. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 1, p. 32-44, 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SINDIPÚBLICO – Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público no Estado de Goiás. Juiz proíbe divulgação de salários no TCE. **Sindipúblico**, Comunicação, 14 dez. 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. v. 1.

TOSTA, Wilson. Lei de acesso ainda patina nos estados. **O Estado de São Paulo**, 27 de outubro de 2013. Disponível em: <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Lei-de-Acesso-ainda-patina-nos-Estados.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

TJGO – Tribunal de Justiça de Goiás. Juiz proíbe publicação nominal de salários de servidores da Alego. **JusBrasil**, 2012. Disponível em: <https://tj-go.jusbrasil.com.br/noticias/100019045/juiz-proibe-publicacao-nominal-de-salarios-de-servidores-da-alego>. Acesso em: 26 jul. 2019.

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Towards transparency in finance and governance. 1999. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=258978. Acesso em: 26 jul. 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO A – LISTAGEM DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO ESTADO DE GOIÁS 2015/2018 – DADA PELA LEI N. 17.257/11

A administração direta do Poder Executivo passa a ser constituída dos seguintes órgãos:

- a) Governadoria: 1. Secretaria de Estado da Casa Civil; 2. Secretaria de Estado de Articulação Institucional; 3. Procuradoria-Geral do Estado; 4. Defensoria Pública do Estado de Goiás; 5. Controladoria-Geral do Estado; 6. Gabinete Militar;
- b) Vice-Governadoria; c) demais Secretarias de Estado: 1. Secretaria de Estado da Fazenda; 2. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento; 3. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Irrigação; 4. Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho; 5. Secretaria de Estado da Educação; 6. Secretaria de Estado de Indústria e Comércio; 7. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; 8. Secretaria de Estado da Saúde; 9. Secretaria de Estado de Infraestrutura; 10. Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia; 11. Secretaria de Estado das Cidades; 12. Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial; 13. Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia; 14. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Justiça: 14.1. Polícia Civil; 14.2. Polícia Militar; 14.3. Corpo de Bombeiros Militar;

I – a administração autárquica do Poder Executivo fica assim constituída: a) Departamento Estadual de Trânsito; b) Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás – IPASGO–; c) Junta Comercial do Estado de Goiás; d) Agência Goiana de Comunicação; e) Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; f) Agência Goiana de Transportes e Obras; g) Goiás Turismo – Agência Estadual de Turismo; h) Agência Goiana de Defesa Agropecuária; i) Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira; j) Agência Goiana de Esporte e Lazer; k) Agência Goiana de Desenvolvimento Regional; l) Agência Goiana do Sistema de Execução Penal; m) Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás –EMATER–; n) Goiás Previdência –GOIASPREV–; o) Universidade Estadual de Goiás;

II - as seguintes entidades paraestatais controladas pelo Estado de Goiás: a) CELGPAR; b) Saneamento de Goiás S.A. – SANEAGO –; c) Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás – GOIÁSPARCERIAS –; d) Companhia de Distritos Industriais de Goiás – GOIÁSINDUSTRIAL –; e) Indústria Química do Estado de Goiás – IQUEGO –; f) Agência Goiana de Habitação – AGEHAB –; g) Agência de Fomento de Goiás S.A. – GOIÁSFOMENTO –; h) Metrobus Transporte Coletivo S.A.; i) Agência Goiana de Gás Canalizado S.A.

Anexo B – Check list – informações requeridas

A Controladoria Geral do Estado (CGE) procedeu à revisão metodológica da avaliação dos órgãos e/ou entidades em 2019, conforme Manual publicado no Portal da Transparência, entretanto, não manteve as metodologias adotadas nos anos anteriores, o que prejudicou nossa análise, tendo em vista que os *check list* anteriores foram descontinuados.

Check list das informações requeridas pela cge dos órgãos e entidades – avaliação LAI

Detalhamento da avaliação das empresas		
Versão 3-2019		
Grupo	Item	Subitem
1- Informações Gerais	1- Estrutura organizacional	1- Apresenta as unidades da estrutura organizacional básica de forma atualizada. 2- Apresenta formato de organograma, destacando a comunicação entre as unidades. 3- Apresenta as unidades da estrutura organizacional complementar de forma atualizada. 4- Apresenta conteúdo legível. 5- Indica a norma da qual a estrutura organizacional foi extraída. 6- <i>Link</i> encaminha diretamente para o organograma, sem passar por uma página intermediária.
	2- Competências	1- <i>Link</i> encaminha diretamente para a descrição das competências, sem passar por uma página intermediária. 2- Apresenta as competências do órgão. 3- Apresenta todas as competências, disponibilizando o fragmento da norma correspondente. 4- Indica a norma da qual as competências foram extraídas, indicando nome, número, se houver, e data de início da sua vigência.
	3- Legislação aplicável	1- Normas emitidas pelo órgão estão disponíveis (portaria, decreto ou equivalente). 2- Legislação observada pelo órgão está disponível. 3- Legislação aplicável ao órgão, que esteja presente em outras partes do <i>site</i> , consta, também, na página de acesso à informação. 4- Todos os links presentes nesta página funcionam corretamente. 5- Apresenta o item com a denominação “Legislação aplicável”.
	4- Cargos e seus ocupantes	1- Apresenta todos os cargos da estrutura básica do Órgão conforme a previsão legal. 2- Apresenta conteúdo atualizado, ou seja, todos os ocupantes correspondem a autoridade em exercício. 3- Relaciona o nome do cargo com telefone. 4- Relaciona o nome do cargo com e-mail.
	5- Telefones, endereços e horários de atendimento	1- Disponibiliza o endereço de todas as unidades administrativas da estrutura básica do órgão. 2- Disponibiliza o telefone de todas as unidades administrativas da estrutura básica do órgão. 3- Disponibiliza o horário de atendimento ao público de todas as unidades administrativas da estrutura básica do órgão.

	6- Carta de serviços ao usuário	1- Disponibiliza Carta de serviços ao usuário atualizada periodicamente com as informações estabelecidas na Metodologia de Avaliação das Páginas de Acesso à Informação – Órgãos, Autarquias e Fundações Públicas. 2- Disponibiliza a data de publicação.
	7- Mensagem de veto	1- Disponibiliza as mensagens de veto do Poder Executivo do ano corrente. 2- Mantém histórico, no mínimo, a partir do ano de 2017.
2- Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	1- Atendimento Presencial – Unidades do Vapt Vupt disponíveis	1- Direciona, especificamente, para a página eletrônica da Secretaria de Estado da Administração, com os telefones, endereços e horário de funcionamento de todas as unidades do Vapt Vupt.
	2- Atendimento Presencial – Ouvidoria	1- Disponibiliza telefone da Ouvidoria do órgão. 2- Disponibiliza endereço da Ouvidoria do órgão. 3- Disponibiliza e-mail da Ouvidoria do órgão. 4- Disponibiliza horário de atendimento da Ouvidoria do órgão.
	3- Atendimento Eletrônico	1- Direciona para a página do e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão). 2- A página do e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) já traz o órgão selecionado.
	4- Autoridade de Monitoramento	1- Disponibiliza nome da autoridade de monitoramento. 2- Disponibiliza endereço da autoridade de monitoramento. 3- Disponibiliza telefone da autoridade de monitoramento. 4- Disponibiliza e-mail da autoridade de monitoramento. 5- Disponibiliza horário de atendimento da autoridade de monitoramento.
	5- Classificação das informações sigilosas	1- Disponibiliza documento que constituiu a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos. 2- Disponibiliza rol das informações classificadas e/ou desclassificadas ou a informação de que não possui documentos classificados como sigilosos. 3- Disponibiliza, no rol das informações classificadas e/ou desclassificadas, a indicação do dispositivo legal que fundamenta a classificação do documento. 4- Disponibiliza, no rol de informações classificadas e/ou desclassificadas, a data da classificação do documento. 5- Disponibiliza, no rol de informações classificadas e/ou desclassificadas, o prazo da classificação do documento. 6- Apresenta documento atualizado nos últimos doze meses e com início de vigência do dia 02 de junho do ano anterior até o dia 01 de junho do ano corrente. 7- Disponibiliza a data de atualização do rol de classificação ou a data em que a declaração de inexistência de informações classificadas foi publicada.
	6- Relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação.	1- Disponibiliza relatório dos pedidos de acesso à informação.
3- Perguntas e respostas frequentes da sociedade	1- Perguntas e respostas frequentes	1- A apresentação está no formato de perguntas e respostas. 2- Todos os tópicos referem-se a assuntos do órgão.
4- Orçamento	1- Execução orçamentária	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.

	2- Bens móveis	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	3- Bens imóveis	1- Direciona para planilha "CONTROLE DE REGISTROS DOS IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DO ESTADO DE GOIÁS" atualizada ou apresenta relação dos bens imóveis elaborada pelo órgão.
	4- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	1- Apresenta a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) atualizada. 2- <i>Link</i> encaminha diretamente para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).
	5- Lei Orçamentária Anual (LOA)	1- Apresenta a LOA (Lei Orçamentária Anual) atualizada. 2- <i>Link</i> direciona diretamente para a LOA (Lei Orçamentária Anual).
	6- Orçamento Geral do Estado	1- Direciona para <i>link</i> do Portal da Transparência referente ao Orçamento Geral do Estado.
	7- Plano Plurianual (PPA)	1- Direciona para página da SEAD (Secretaria de Estado da Administração), que contém o Plano Plurianual atualizado.
5- Receita	1- Receita prevista / realizada	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
6- Despesas	1- Despesas	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	2- Empenhos	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	3- Restos a pagar	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	4- Gastos com publicidade e propaganda	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência, apresentando as informações relacionadas ao órgão quanto a despesas realizadas com propaganda e publicidade sob qualquer título, discriminando beneficiário, valor e finalidade.
7- Programas, Projetos, Ações, Obras e Atividades	2- Programas, Projetos, Ações, Obras e Atividades	1- Direciona para o <i>link</i> http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/planejamento-e-orcamento/programas-e-acoas , do Portal da Transparência.
8- Licitações/ Contratos	1- Licitações em andamento	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	2- Licitações concluídas	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	3- Contratos	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	4- Comprasnet	1- Direciona para <i>link</i> de acesso ao Portal de Compras do Estado de Goiás (Comprasnet - GO).
9- Termos/acordos /convênios e parcerias	1- Termos/acordos/convênios e parcerias	1- Direciona para o <i>link</i> http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/convenios-e-repasses/convenios , do Portal da Transparência. 2- Disponibiliza relatório de acordos de cooperação, termos de colaboração ou termos de fomento em

		conformidade com a metodologia, caso possua parcerias dessa natureza.
10- Pessoal	1- Servidores ativos	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência. 2- Apresenta informações relacionadas ao órgão.
	2- Servidores Aposentados/ Pensionistas	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência. 2- Apresenta informações relacionadas ao órgão.
	3- Quantitativo de Cargos	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	4- Diárias	1- Apresenta informações relacionadas ao órgão. 2- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
11- Prestação de Contas Governo de Goiás	1- Lei de Responsabilidade Fiscal	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	2- Audiências públicas	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	3- Balanços contábeis	1- Direciona para o <i>link</i> http://scgi.sefaz.go.gov.br/scgi/#/ .
	4- Relatório de gestão	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
12- Dados abertos Governo de Goiás	1- Dados Abertos	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
	2- Portal da Transparência	1- Direciona para <i>link</i> atualizado do Portal da Transparência.
13- Página específica, com símbolo da informação	1- Página de acesso à informação com ícone padrão	1- Apresenta o ícone no padrão estabelecido pela Metodologia. 2- Disponibiliza o <i>link</i> para a página de Acesso à Informação.
14- Padrão CGE	1- Padrão CGE	1- Disponibiliza as cores e os formatos dos Grupos respeitando o estabelecido na Metodologia. 2- Distribui as informações em 12 (doze) Grupos, conforme leiaute estabelecido pela Metodologia. 3- Disponibiliza os Grupos na ordem estabelecida na Metodologia. 4- Relaciona a nomenclatura dos Grupos respeitando a Metodologia. 5- Disponibiliza os itens no Grupo respeitando a ordem estabelecida na Metodologia. 6- Relaciona a nomenclatura dos itens nos Grupos respeitando a Metodologia. 7- Itens adicionais possuem pertinência com o Grupo.
15- Ferramenta de busca de conteúdo no sítio	1- Ferramenta de busca de conteúdo no sítio.	1- Disponibiliza a ferramenta de busca.
		2- A ferramenta de busca possibilita a pesquisa de conteúdo na página de acesso à informação.
16- Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	1- Acessibilidade de conteúdo	1- Disponibiliza recurso de contraste, redimensionamento de tela, atalhos do teclado e leitor de tela.
17- Redirecionamento de página cujos dados sejam disponibilizados	1- Redirecionamento de página	1- Disponibiliza <i>links</i> na página de Acesso à Informação que permitam o acesso a dados disponibilizados em outro Portal Governamental.

em outro portal governamental		
18- Gravação de relatório em diversos formatos	1- Gravação de relatórios em formatos editáveis e não editáveis.	1- Possibilita 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.
19- Agenda de Autoridades	1- Registro de eventos das autoridades da estrutura básica do órgão.	1- Todos os cargos da estrutura básica possuem agenda. 2- O nome do cargo e de seu titular estão relacionados na agenda. 3- O ocupante do cargo demonstrado na agenda é o seu atual titular. 4- Disponibiliza a agenda em formato de calendário mensal, conforme Metodologia. 5- A agenda de todos os cargos está atualizada, possuindo no máximo 05 (cinco) dias úteis por mês sem preenchimento nos últimos três meses. 6- As informações diárias evidenciam o horário, o local e a descrição do compromisso. 7- Está informado o cargo e o nome do substituto e dos compromissos deste em caso de afastamento do titular das suas atribuições em razão de férias, licença médica ou qualquer outro afastamento que exija substituição formal.
20- Procedimento de Pedido de Acesso à Informação	1- Atendimento do pedido e prazos.	1- A solicitação de pedido de acesso à informação foi respondida. 2- A solicitação de pedido de acesso à informação foi respondida dentro do prazo de 20 dias. 3- Houve solicitação, devidamente justificada, de dilação de prazo para atendimento do pedido de acesso à informação.
	2- Qualidade da resposta ao pedido de acesso à informação.	1- A resposta ao pedido de acesso à informação atende, integralmente, o que foi solicitado ou orienta o requerente sobre onde e como deve buscar os dados em outro sítio. 2- A decisão de negativa ou indeferimento do pedido de acesso à informação foi proferida por autoridade competente. 3- O documento de resposta esclarece e orienta o requerente acerca dos procedimentos para interpor recurso.
21- Reincidência	1- Reincidência de Ocorrências	1- Todos os itens que apresentaram uma não conformidade com a Metodologia da CGE na última avaliação foram adequados.

Fonte: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/institucional/ranking-lai/503-anexos-das-metodologias-do-ranking-da-lai>.

Detalhamento da Avaliação dos Órgãos Públicos		
Versão 3-2019		
Grupo	Item	Subitem
1- Informações Gerais	1- Estrutura organizacional	1- Apresenta a estrutura organizacional da entidade. 2- Apresenta a estrutura organizacional em formato de organograma, destacando comunicação entre as unidades. 3- Apresenta conteúdo atualizado de acordo com o Estatuto Social vigente ou outro documento oficial que tenha previsão da estrutura organizacional. 4- Apresenta conteúdo legível.

		<p>5- Indica documento/norma da qual a estrutura organizacional foi extraída, referenciando nome do documento, número, se houver, e data de início da sua vigência.</p> <p>6- <i>Link</i> encaminha diretamente para o organograma, sem passar por uma página intermediária.</p>
	2- Competências	<p>1- <i>Link</i> encaminha diretamente para a descrição das competências, sem passar por uma página intermediária.</p> <p>2- Apresenta as competências da entidade.</p> <p>3- Apresenta todas as competências da entidade, reproduzindo a íntegra do trecho do Estatuto Social em vigência ou documento equivalente da qual elas foram extraídas.</p> <p>4- Indica a norma/documento da qual as competências foram extraídas, referenciando nome do documento, número, se houver, e data de início da sua vigência.</p>
	3- Legislação aplicável	<p>1- Normas emitidas pela entidade estão disponíveis (portaria, decreto ou equivalente).</p> <p>2- Legislação observada pela entidade está disponível.</p> <p>3- Legislação aplicável à entidade que esteja presente em outras partes do <i>site</i> consta, também, na página de acesso à informação.</p> <p>4- Todos os <i>links</i> presentes nesta página funcionam corretamente.</p>
	4- Cargos e seus ocupantes	<p>1- Apresenta, minimamente, todos os cargos do corpo diretivo da entidade atualizados de acordo com a previsão legal.</p> <p>2- Apresenta conteúdo atualizado, ou seja, todos os ocupantes correspondem à autoridade em exercício.</p> <p>3- Relaciona o nome do cargo com telefone.</p> <p>4- Relaciona o nome do cargo com e-mail.</p>
	5- Telefones, endereços e horários de atendimento	<p>1- Disponibiliza endereço de todas as unidades administrativas ligadas diretamente à autoridade máxima da entidade.</p> <p>2- Disponibiliza telefone de todas as unidades administrativas ligadas diretamente à autoridade máxima da entidade.</p> <p>3- Disponibiliza horário de atendimento ao público de todas as unidades administrativas ligadas diretamente à autoridade máxima da entidade.</p>
	6- Carta de serviços ao usuário	<p>1- Disponibiliza Carta de serviços ao usuário atualizada periodicamente com as informações estabelecidas na Metodologia de Avaliação das Páginas de Acesso à Informação - Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista.</p> <p>2- Disponibiliza a data de início de sua vigência.</p>
2- Serviço de Informações ao Cidadão	2- Atendimento presencial - unidades do Vapt Vupt disponíveis	1- Direciona, especificamente, para a página eletrônica da Secretaria de Estado da Administração com os telefones, endereços e horário de funcionamento de todas as unidades do Vapt Vupt.
	3- Atendimento presencial – Ouvidoria	1- Disponibiliza telefone da Ouvidoria da entidade.
		2- Disponibiliza endereço da Ouvidoria da entidade.
		3- Disponibiliza e-mail da Ouvidoria da entidade.
4- Atendimento eletrônico	4- Disponibiliza horário de atendimento da Ouvidoria da entidade.	
		1- Direciona para a página do e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão).

		2- A página do e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) já traz a entidade selecionada.
2- Serviço de Informações ao Cidadão	5- Autoridade de monitoramento de aplicação da Lei	1- Disponibiliza nome da autoridade de monitoramento. 2- Disponibiliza endereço da autoridade de monitoramento. 3- Disponibiliza telefone da autoridade de monitoramento. 4- Disponibiliza e-mail da autoridade de monitoramento. 5- Disponibiliza horário de atendimento da autoridade de monitoramento.
	6- Classificação das informações sigilosas1- Disponibiliza documento que constituiu a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos	
		2- Disponibiliza rol das informações classificadas e/ou desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses ou a informação de que não possui documentos classificados como sigilosos. 3- Disponibiliza, no rol das informações classificadas e/ou desclassificadas, a indicação do dispositivo legal que fundamenta a classificação do documento. 4- Disponibiliza, no rol de informações classificadas e/ou desclassificadas, a data da classificação do documento. 5- Disponibiliza, no rol de informações classificadas e/ou desclassificadas, o prazo da classificação do documento. 6- Apresenta o rol das informações classificadas nos últimos doze meses e com início de vigência do dia 02 de junho do ano anterior até o dia 01 de junho do ano corrente.
	7- Relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação.	1- Disponibiliza relatório dos pedidos de acesso à informação.
3- Perguntas e respostas frequentes da sociedade	1- Perguntas e respostas frequentes	1- A apresentação está no formato de perguntas e respostas. 2- Todos os tópicos referem-se a assuntos da entidade.
4- Patrimônio	2- Bens móveis	1- Disponibiliza relatório dos bens móveis ou informa que não os possui.
		2- Disponibiliza data de publicação do relatório de bens móveis em que esteja caracterizada minimamente sua atualização anual.
		3- Relatório disponibiliza descrição do bem móvel.
		4- Relatório disponibiliza quantidade para cada bem móvel descrito.
		5- Relatório disponibiliza estado de conservação para cada bem móvel.
		6- Relatório disponibiliza valor da aquisição para cada bem móvel.
	3- Bens imóveis	1- Disponibiliza relatório dos bens imóveis ou informa que não os possui. 2- Disponibiliza, no relatório, a descrição do imóvel. 3- Disponibiliza, no relatório, o <i>status</i> (cedido, alugado, próprio...) para cada imóvel relacionado. 4- Disponibiliza, no relatório, o valor contábil de cada imóvel.

5- Receitas	1- Receitas	1- Apresenta relatório com a previsão de receitas mensais.
		<p>2- O relatório de receitas mensais previstas está atualizado, disponibilizando minimamente informações relativas a dois meses anteriores ao vigente como última publicação.</p> <p>3- Apresenta histórico, caracterizado minimamente pela apresentação do relatório de receitas mensais previstas a partir de 2017.</p> <p>4- Apresenta relatório com a realização das receitas mensais.</p> <p>5- O relatório de receitas mensais realizadas está atualizado, disponibilizando minimamente informações relativas a dois meses anteriores ao vigente como última publicação.</p> <p>6- Apresenta histórico, caracterizado minimamente pela apresentação do relatório de receitas mensais realizadas a partir de 2017.</p> <p>7- Os relatórios de receitas mensais previstas e realizadas estão condensados em um único documento demonstrando tais informações de forma comparativa.</p>
6- Despesas	1- Despesas	<p>1- Disponibiliza relatório mensal de despesas realizadas.</p> <p>2- Apresenta informação atualizada, disponibilizando minimamente o relatório de despesas de dois meses anteriores ao mês vigente como última publicação.</p> <p>3- Apresenta histórico de todos os relatórios mensais a partir de 2017.</p> <p>4- Relatório próprio apresenta mês de referência dos pagamentos efetuados.</p> <p>5- Relatório próprio disponibiliza descrição dos produtos ou serviços pagos para o mês de referência.</p> <p>6- Relatório apresenta, para cada produto ou serviço pago, o nome do seu respectivo fornecedor.</p> <p>7- Relatório próprio apresenta, para cada fornecedor de bens ou serviços, seu respectivo CPF/CNPJ.</p> <p>8- Relatório próprio disponibiliza o valor pago para o fornecedor de bens ou serviços.</p> <p>9- Relatório próprio disponibiliza a forma de pagamento para cada valor pago.</p> <p>10- Relatório próprio disponibiliza objeto ou natureza da respectiva despesa (pessoal, propaganda e publicidade, serviço de terceiros etc).</p>
	2- Gastos com publicidade e propaganda	<p>1- Disponibiliza o demonstrativo mensal das despesas realizadas com propaganda e publicidade sob qualquer título, discriminando beneficiário.</p> <p>2- Disponibiliza o demonstrativo mensal das despesas realizadas com propaganda e publicidade sob qualquer título, discriminando valor.</p> <p>3- Disponibiliza o demonstrativo mensal das despesas realizadas com propaganda e publicidade sob qualquer título, discriminando a finalidade.</p> <p>4- Apresenta informação atualizada, disponibilizando minimamente o relatório de despesas com publicidade e propaganda de dois meses anteriores ao mês vigente como última publicação.</p> <p>5- Apresenta histórico dos gastos com publicidade e propaganda, a partir de janeiro de 2015.</p>

7- Programas, projetos, ações, obras e atividades	1- Programas, projetos, ações, obras e atividades	1- Direciona para o <i>link</i> do Portal da Transparência: http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/planejamento-e-orcamento/programas-e-acoas .
8- Licitações/ Contratos	1- Licitações em andamento	<p>1- Disponibiliza relação dos processos licitatórios em andamento ou informa que não existem licitações nessa situação.</p> <p>2- Disponibiliza no relatório a modalidade do procedimento licitatório.</p> <p>3- Disponibiliza, no relatório, a data da publicação do edital do procedimento licitatório.</p> <p>4- Disponibiliza, no relatório, o objeto do procedimento licitatório.</p> <p>5- Disponibiliza, no relatório, o valor estimado do procedimento licitatório. Caso a legislação que regulamente o processo licitatório estabeleça que seu valor estimado deva ser sigiloso, inserir no campo “valor estimado” a respectiva nota explicativa.</p> <p>6- Disponibiliza edital e anexos, se houver, de todos os processos licitatórios em andamento relacionados.</p>
	2- Licitações concluídas	<p>1- Disponibiliza relação das licitações concluídas no ano vigente ou informa que não houve processo licitatório encerrado até a ocasião.</p> <p>2- Disponibiliza, no relatório, a modalidade do procedimento licitatório.</p> <p>3- Disponibiliza, no relatório, a data de abertura do procedimento licitatório.</p> <p>4- Disponibiliza, no relatório, a data de realização do procedimento licitatório.</p> <p>5- Disponibiliza, no relatório, o objeto do procedimento licitatório.</p> <p>6- Disponibiliza, no relatório, o valor do procedimento licitatório.</p> <p>7- Disponibiliza, no relatório, a razão social do vencedor do procedimento licitatório.</p> <p>8- Disponibiliza edital e anexos, se houver, de todos os processos licitatórios concluídos.</p> <p>9- Apresenta histórico, disponibilizando minimamente relação dos processos licitatórios concluídos a partir de 2017.</p>
	3- Contratos	<p>1- Disponibiliza relatório dos contratos assinados no ano vigente e respectivos aditivos, se houver, ou informa que não houve contrato firmado até a ocasião.</p> <p>2- Disponibiliza, no relatório ou na declaração de inexistência de novos contratos, a data de sua publicação, caracterizada minimamente como última atualização três meses anteriores ao mês vigente.</p> <p>3- Apresenta histórico, disponibilizando a relação e a íntegra dos contratos firmados a partir de 2017 e respectivos aditivos, se houver.</p> <p>4- Disponibiliza, no relatório, a razão social da contratada para cada contrato firmado.</p> <p>5- Disponibiliza, no relatório, a data de publicação de cada contrato firmado.</p> <p>6- Disponibiliza, no relatório, a vigência de cada contrato firmado.</p> <p>7- Disponibiliza, no relatório, o valor contratado por contrato.</p> <p>8- Disponibiliza, no relatório, o objeto de cada contrato firmado.</p>

		9- Disponibiliza, no relatório, o número de cada contrato firmado.
		10- Disponibiliza a íntegra do contrato associado ao respectivo relatório e respectivos aditivos, se houver.
9- Termos, acordos, convênios e parcerias	1- Termos, acordos, convênios e parcerias	<p>1- Disponibiliza relatório dos termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação firmados com organizações da sociedade civil ou nota explicativa de que não possui acordos dessa mesma natureza firmados.</p> <p>2- A data de emissão do relatório de parceria com organizações da sociedade civil ou da nota explicativa acima mencionada demonstra que a informação é atualizada no mínimo trimestralmente.</p> <p>3- Mantem o histórico dos relatórios de acordos com organizações da sociedade civil a partir de setembro de 2014 e do relatório de convênios, caso instrumento jurídico desta natureza tenha sido firmado.</p> <p>4- No relatório consta o nome da organização da sociedade civil com a qual a parceria foi firmada.</p> <p>5- No relatório consta o CNPJ da organização da sociedade civil com a qual a parceria foi firmada.</p> <p>6- O relatório informa o tipo de instrumento jurídico (termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação) utilizado para formalizar a parceria.</p> <p>7- O relatório informa a data de assinatura do respectivo acordo (termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação).</p> <p>8- O relatório possui a descrição do objeto previsto no respectivo acordo.</p> <p>9- O relatório informa o valor total previsto para o respectivo acordo ou informa que ele não envolve transferência de recursos financeiros.</p> <p>10- O relatório informa os valores liberados para execução do respectivo acordo ou informa que ele não envolve transferência de recursos financeiros.</p> <p>11- O relatório informa a data prevista da prestação de contas.</p> <p>12- O relatório possui campo em que seja possível informar a data de apresentação da prestação de contas, quando ela ocorrer.</p> <p>13- O relatório possui campo que permita informar o prazo decorrido na análise da prestação de contas, no caso de ela já ter sido realizada.</p> <p>14- O relatório possui campo que permita informar o resultado conclusivo da prestação de contas, no caso de sua análise já ter sido realizada.</p> <p>15- O relatório possui campo para que se possa informar o valor total da remuneração da equipe de trabalho, nos casos em que esse valor é vinculado à execução do objeto e pago com recursos da parceria.</p> <p>16- O relatório possui campo para que se possa informar as funções que os integrantes da equipe de trabalho desempenham, nos casos em que essas funções foram vinculadas à execução do objeto e pagas com recursos da parceria.</p> <p>17- O relatório possui campo para que se possa informar a remuneração prevista para as funções que os integrantes da equipe de trabalho desempenham, no caso de elas estarem vinculadas à execução do objeto e pagos com recursos da parceria.</p>

10- Pessoal	1- Empregados (ativos)	<p>1- Disponibiliza o relatório de empregados ativos atualizado, demonstrando minimamente informações de dois meses anteriores ao mês vigente como última publicação.</p> <p>2- Disponibiliza histórico demonstrando minimamente relatórios mensais a partir de 2017.</p> <p>3- Disponibiliza, no relatório, o número da matrícula do empregado ou outro tipo de identificação dele, se houver.</p> <p>4- Disponibiliza, no relatório, o nome do empregado.</p> <p>5- Disponibiliza, no relatório, o nome do cargo de cada empregado.</p> <p>6- Disponibiliza, no relatório, o tipo de vínculo (comissionado, efetivo, estagiário) de cada cargo ou emprego.</p> <p>7- Disponibiliza, no relatório, o valor da remuneração por empregado.</p> <p>8- Disponibiliza, no relatório, o valor totalizado relativo a descontos de qualquer natureza da remuneração do empregado.</p> <p>9- Disponibiliza classe ou nível da carreira do empregado e símbolo do padrão de vencimento ou outro tipo de classificação equivalente, se houver.</p>
	2- Aposentados (inativos)	<p>1- Disponibiliza relação nominal de empregados aposentados, mesmo que pelo INSS, ou nota explicativa de que não existem empregados aposentados pela entidade.</p> <p>2- Disponibiliza, na relação, o nome do cargo/emprego de cada empregado aposentado.</p> <p>3- Disponibiliza, na relação, o mês/ano de encerramento do vínculo de cada empregado aposentado.</p> <p>4- Disponibiliza informações atualizadas, no mínimo, trimestralmente.</p>
	3- Quantitativo de cargos	<p>1- Disponibiliza o quantitativo de empregados para cada cargo/emprego da entidade.</p> <p>2- Disponibiliza o relatório de quantitativo de cargos atualizado, demonstrando, minimamente, informações de dois meses anteriores ao mês vigente como última publicação.</p>
	4- Diárias	<p>1- Disponibiliza o relatório de diárias atualizado ou nota explicativa de que a entidade não paga diárias, demonstrando minimamente informações de dois meses anteriores ao mês vigente como última publicação.</p> <p>2- Disponibiliza histórico demonstrando minimamente relatórios mensais a partir de 2017.</p> <p>3- Disponibiliza, no relatório, o nome de cada empregado que recebeu a diária pela entidade.</p> <p>4- Relaciona, para cada empregado que recebeu diária pela entidade, o seu respectivo cargo.</p> <p>5- Relaciona, para cada empregado que recebeu diária pela entidade, o motivo da sua viagem.</p> <p>6- Relaciona, para cada empregado que recebeu diária pela entidade, o destino da sua viagem.</p> <p>7- Relaciona, para cada empregado que recebeu diária pela entidade, a data de sua saída.</p>

		<p>8- Relaciona para cada empregado que recebeu diária pela entidade a data de seu retorno ou a quantidade de dias de viagem.</p> <p>9- Relaciona para cada empregado o valor de diária pago.</p>
11- Prestação de Contas	1- Demonstrações Contábeis	<p>1- Disponibiliza as demonstrações contábeis auditadas da entidade, incluindo nota explicativa dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional.</p> <p>2- Apresenta as demonstrações contábeis atualizadas, incluindo a do ano anterior ao vigente.</p> <p>3- Apresenta histórico das demonstrações anteriores, no mínimo a partir de 2016.</p>
	2- Relatório integrado ou de sustentabilidade	<p>1- Disponibiliza relatório anual da entidade informando, especialmente, os itens descritos na metodologia ou informa que sua divulgação não se aplica à respectiva entidade.</p> <p>2- Apresenta informação atualizada, disponibilizando minimamente o relatório do ano anterior ao vigente.</p> <p>3- Apresenta histórico, caracterizado minimamente pela apresentação de relatório anual a partir de 2018.</p>
12- Governança	1- Carta anual de governança corporativa	<p>1- Disponibiliza a Carta anual de governança corporativa em documento único aprovado pelo Conselho de Administração da entidade.</p> <p>2- Disponibiliza carta anual de governança corporativa atualizada, ou seja, sua vigência refere-se ao ano corrente.</p> <p>3- Disponibiliza histórico das cartas anuais de governança corporativa da entidade, no mínimo, à partir de 2019.</p>
	2- Política de divulgação de informações	<p>1- Disponibiliza a política de divulgação de informações atualizada contendo os objetivos, deveres e responsabilidades, o que deve ser divulgado e quando divulgar, formas de divulgação, tratamento das informações equivocadas, controle do sigilo e penalidades.</p> <p>2- Disponibiliza a data de início da vigência da Política de divulgação de informações.</p> <p>3- Disponibiliza o histórico das versões anteriores, se existirem.</p>
	3- Política de transações com partes relacionadas	<p>1- Disponibiliza versão atualizada da política de transações com partes relacionadas.</p> <p>2- Disponibiliza a data de início da vigência da Política de transações com partes relacionadas.</p> <p>3- Disponibiliza o histórico das versões anteriores, no mínimo, a partir de 2019.</p>
	4- Política de distribuição de dividendos	<p>1- Disponibiliza a política de distribuição de dividendos atualizada, à luz do interesse público que justificou a criação da entidade.</p> <p>2- Disponibiliza a data de início da vigência da Política de distribuição de dividendos.</p> <p>3- Disponibiliza o histórico das versões anteriores, se existirem.</p>
13- Página específica com símbolo da informação	1- Página de Acesso à Informação com ícone padrão	1- Apresenta o ícone no padrão estabelecido pela Metodologia.
		2- Disponibiliza o <i>link</i> para a página de Acesso à Informação.

15- Padrão CGE	1- Padrão CGE	<p>1- Disponibiliza as cores e os formatos dos Grupos respeitando o estabelecido na Metodologia.</p> <p>2- Distribui as informações em 12 (doze) Grupos, conforme leiaute estabelecido pela Metodologia.</p> <p>3- Disponibiliza os Grupos na ordem estabelecida na Metodologia.</p> <p>4- Relaciona a nomenclatura dos Grupos respeitando a Metodologia.</p> <p>5- Disponibiliza os itens no Grupo respeitando a ordem estabelecida na Metodologia.</p> <p>6- Relaciona a nomenclatura dos itens nos Grupos respeitando a Metodologia.</p> <p>7- Itens adicionais possuem pertinência com o Grupo.</p>
16- Ferramenta de busca de conteúdo no sítio	1- Ferramenta de busca de conteúdo no sítio	<p>1- Disponibiliza a ferramenta de busca.</p> <p>2- A ferramenta de busca possibilita a pesquisa de conteúdo na página de acesso à informação.</p>
17- Acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	1- Acessibilidade de conteúdo	1- Disponibiliza recurso de contraste, redimensionamento de tela, atalhos do teclado e leitor de tela.
18- Redirecionamento de página cujos dados sejam disponibilizados em outro portal governamental	1- Redirecionamento de página	1- Disponibiliza <i>links</i> na página de Acesso à Informação que permitam o acesso a dados disponibilizados em outro Portal Governamental.
19- Gravação de relatórios em diversos formatos	1- Gravação de relatórios em formatos editáveis e não editáveis	1- Possibilita 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.
20- Agenda de Autoridades	1- Registro de eventos das autoridades da estrutura básica da entidade.	<p>1- Os cargos de presidente, vice-presidente, diretores ou seus equivalentes possuem agenda.</p> <p>2- O nome do cargo e de seu titular estão relacionados na agenda.</p> <p>3- O ocupante do cargo demonstrado na agenda é o seu atual titular.</p> <p>4- Disponibiliza a agenda em formato de calendário mensal, conforme Metodologia.</p> <p>5- A agenda de todos os cargos está atualizada, possuindo no máximo 05 (cinco) dias úteis por mês sem preenchimento nos últimos três meses.</p> <p>6- As informações diárias evidenciam o horário, o local e a descrição do compromisso.</p> <p>7- Estão informados o cargo e o nome do substituto e dos compromissos deste em caso de afastamento do titular das suas atribuições em razão de férias, licença médica ou qualquer outro afastamento que exija substituição formal.</p>
21- Procedimento de Pedido de Acesso à Informação	1- Atendimento do pedido e prazos.	<p>1- A solicitação de pedido de acesso à informação foi respondida.</p> <p>2- A solicitação de pedido de acesso à informação foi respondida dentro do prazo de 20 dias.</p> <p>3- Houve solicitação, devidamente justificada, de dilação de prazo para atendimento do pedido de acesso à informação.</p>
	2- Qualidade da resposta ao pedido	1- A resposta ao pedido de acesso à informação atende, integralmente, o que foi solicitado ou orienta o

	de acesso à informação.	<p>requerente sobre onde e como deve buscar os dados em outro sítio.</p> <p>2- A decisão de negativa ou indeferimento do pedido de acesso à informação foi proferida por autoridade competente.</p> <p>3- O documento de resposta esclarece e orienta o requerente acerca dos procedimentos para interpor recurso.</p>
22- Reincidência	1- Reincidência de ocorrências	1- Todos os itens que apresentaram uma não conformidade com a Metodologia da CGE na última avaliação foram adequados.

Fonte: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/institucional/ranking-lai/503-anexos-das-metodologias-do-ranking-da-lai>.