



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E
POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA:

**ANÁLISE DO DESEMPENHO DA TRANSPARÊNCIA DIGITAL NAS EMPRESAS PÚBLICAS E
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DA UNIÃO NO BRASIL.**

BIANCA ARACELI SOSA BÁEZ

Foz do Iguaçu
2022



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA:

**ANÁLISE DO DESEMPENHO DA TRANSPARÊNCIA DIGITAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS E
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DA UNIÃO NO BRASIL.**

BIANCA ARACELI SOSA BÁEZ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.
Orientadora: Prof. (Dr.) Maria Alejandra Nicolás.

Foz do Iguaçu
2022

BIANCA ARACELI SOSA BÁEZ

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA:

ANÁLISE DO DESEMPENHO DA TRANSPARÊNCIA DIGITAL DAS EMPRESAS
PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DA UNIÃO NO BRASIL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. (Dra.) (Maria Alejandra Nicolás)
UNILA

Prof. (Dr.) (Amilton Jose Moretto)
UNILA

Prof. (Dr.) (Wellington Nunes)
UNILA

Foz do Iguaçu, 19 de dezembro de 2022.

TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): Bianca Araceli Sosa Báez

Curso: Administração Pública e Políticas Públicas

	Tipo de Documento
<input checked="" type="checkbox"/> graduação	<input type="checkbox"/> artigo
<input type="checkbox"/> especialização	<input type="checkbox"/> trabalho de conclusão de curso
<input type="checkbox"/> mestrado	<input checked="" type="checkbox"/> monografia
<input type="checkbox"/> doutorado	<input type="checkbox"/> dissertação
	<input type="checkbox"/> tese
	<input type="checkbox"/> CD/DVD – obras audiovisuais
	<input type="checkbox"/> _____

Título do trabalho acadêmico: _____

Nome do orientador(a): _____

Data da Defesa: ____/____/____

Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons* **Licença 3.0 Unported**.

Foz do Iguaçu, ____ de _____ de _____.

Assinatura do Responsável

BAEZ, BIANCA A. S. **Transparência Pública:** Análise do desempenho da transparência digital nas empresas públicas e sociedades de economia mista da União no Brasil. 91 páginas. Trabalho de Conclusão do Curso de Administração Pública e Políticas Públicas – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

RESUMO

Dada a importância do papel econômico e social que as empresas estatais federais desempenham no Brasil e a percepção de escassez de pesquisas científicas que avaliem o nível de transparência destas organizações públicas, objetivou-se analisar os websites oficiais das empresas públicas e sociedades de economia mista de Controle Direto da União para aferir o seu nível de transparência no contexto digital, em sua forma ativa em 2022. Utilizou-se neste trabalho uma abordagem combinada de métodos qualitativos e quantitativos: a análise de conteúdo. Os resultados desta pesquisa refletem que, embora não tenha sido confirmado 100% de cumprimento das exigências de transparência pública e acesso à informação por parte das empresas estatais federais, em todos os casos mais da metade destas foram atendidas. Ou seja, verificou-se uma taxa de conformidade geral mínima de 55% e máxima de 84%. Dessa forma, destaca-se que os primeiros colocados são o BNDES e FINEP com 84%, CONAB, DATAPREV e TELEBRÁS com 81%, e PPSA e SERPRO com 80% de correspondência. Enquanto isso, a EMBRAPA e a EMGEPRON obtiveram 66% de conformidade, as companhias CEF e NUCLEP 65%, e as companhias CBTU e NAVBRASIL com 55% ocuparam as três últimas posições. Revela-se uma maior tendência de divulgação satisfatória por parte das estatais de informações essenciais, bem como aqueles referentes a dados financeiro-orçamentários e administrativos de divulgação obrigatória. Em contraponto, são pouco veiculadas informações sobre boas práticas de controle social (mecanismos de monitoramento e acompanhamento). Conclui-se que, as empresas estatais federais não atenderam em sua totalidade aos parâmetros de transparência propostos pela pesquisa. Porém, entende-se que provavelmente as estatais federais encontram-se em um processo de adaptação para cumprir integralmente os dispositivos legais que versam sobre o tema por duas razões: por tais leis serem relativamente recentes e porque o menor percentual de conformidade observável não é considerado baixo. Em termos gerais, questões relativas à interface da plataforma digital precisam ser reconfiguradas, assim como é basilar que boas práticas de transparência e controle social sejam adotadas pelas empresas estatais para serem mais transparentes, acessíveis e passíveis de controle efetivo pela sociedade brasileira.

Palavras-chave: Transparência pública. Acesso à informação. Websites. Empresas estatais.

BAEZ, BIANCA A. S. **Transparencia Pública:** Análisis del desempeño de la transparencia digital en empresas públicas y sociedades de economía mixta controladas por la Unión en Brasil. 91 páginas. Trabajo de Conclusión del Curso de Administración Pública y Políticas Públicas – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú, 2022.

RESUMEN

Dada la importancia del papel económico y social que juegan las empresas estatales federales en Brasil y la percepción de la falta de investigaciones científicas que evalúen el nivel de transparencia de estas organizaciones públicas, el objetivo fue analizar los sitios web oficiales de empresas públicas y empresas de economía mixta de la Unión para evaluar su nivel de transparencia en el contexto digital, en su forma activa en 2022. En este trabajo se utilizó un enfoque combinado de métodos cualitativos y cuantitativos: análisis de contenido. Los resultados de esta investigación reflejan que, si bien no se ha confirmado el 100% de cumplimiento de los requisitos de transparencia pública y acceso a la información por parte de las empresas estatales federales, en todos los casos se cumplió con más de la mitad de estos. Es decir, hubo una tasa de cumplimiento general de al menos 55% y un máximo de 84%. Así, se destaca que los primeros colocados son BNDES y FINEP con 84%, CONAB, DATAPREV y TELEBRÁS con 81%, y PPSA y SERPRO con 80% de correspondencia. Por su parte, EMBRAPA y EMGEPRON lograron un 66% de cumplimiento, las empresas CEF y NUCLEP con un 65%, y las empresas CBTU y NAVBRASIL con un 55% ocuparon los últimos tres puestos. Se revela una mayor tendencia de divulgación satisfactoria por parte de las empresas estatales de información esencial, así como de las referidas a datos económico-presupuestarios y administrativos de divulgación obligatoria. Por otro lado, se difunde poca información sobre buenas prácticas de control social (mecanismos de monitoreo y seguimiento). Se concluye que las empresas estatales federales no cumplieron en su totalidad con los parámetros de transparencia propuestos por este trabajo. Sin embargo, se entiende que probablemente se encuentren en un proceso de adecuación para cumplir a cabalidad con las disposiciones legales que tratan el tema por dos razones: porque dichas leyes son relativamente recientes y porque el menor porcentaje de cumplimiento observable no es considerado bajo. En términos generales, es necesario reconfigurar las cuestiones relacionadas con la interfaz de la plataforma digital, así como es fundamental que buenas prácticas de transparencia y control social sean adoptadas por las empresas estatales para que sean más transparentes, accesibles y sujetos a un control efectivo por parte de la sociedad brasileña.

Palabras clave: Transparencia pública. Acceso a la información. Sitios web. Empresas estatales.

BAEZ, BIANCA A. S. **Public Transparency: Analysis of the performance of digital transparency in public companies and government-controlled companies in Brazil.** 2022. 91 pages. Completion of course work Public Administration and Public Policies – Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2022.

ABSTRACT

Given the importance of the economic and social role that federal state companies play in Brazil and the perceived lack of scientific research that assesses the level of transparency of these public organizations, the objective was to analyze the official websites of public companies and mixed economy companies from Control Law of the Union to assess its level of transparency in the digital context, in its active form in 2022. A combined approach of qualitative and quantitative methods was used in this work: content analysis. The results of this research indicate that, although 100% compliance with the requirements of public transparency and access to information by the federal state companies has not been confirmed, in all cases more than half of these were met. That is, there was a general compliance rate of at least 55% and a maximum of 84%. Thus, it is noteworthy that the first placed are BNDES and FINEP with 84%, CONAB, DATAPREV and TELEBRÁS with 81%, and PPSA and SERPRO with 80% of correspondence. Meanwhile, EMBRAPA and EMGEPRON achieved 66% compliance, the CEF and NUCLEP companies 65%, and the CBTU and NAVBRASIL companies with 55% occupied the last three positions. There is a greater trend of satisfactory disclosure by state-owned companies of essential information, as well as those referring to financial-budgetary and administrative data of mandatory disclosure. On the other hand, little information about good social control practices (monitoring and follow-up mechanisms) is disseminated. It is concluded that the federal state companies did not fully meet the transparency parameters proposed by the research. However, it is understood that the federal state-owned companies are probably in an adaptation process to fully comply with the legal provisions that deal with the subject for two reasons: because such laws are relatively recent and because the lowest percentage of observable compliance is not considered low. In general terms, issues related to the interface of the digital platform need to be reconfigured, just as it is fundamental that good practices of transparency and social control are adopted by state-owned companies to be more transparent, accessible and subject to effective control by Brazilian society.

Key words: Public transparency. Access to information. Websites. State companies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Interface da plataforma digital	59
Gráfico 2 – Informações essenciais de divulgação obrigatória	63
Gráfico 3 – Informações orçamentárias-financeiras e administrativas de divulgação obrigatória.	66
Gráfico 4 – Boas práticas de Transparência	70
Gráfico 5 – Boas práticas de Controle Social	72
Gráfico 6 – Dados agregados das variáveis analíticas	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Protocolo de pesquisa	19
Quadro 2 – Amostra da pesquisa	24
Quadro 3 – Pontos de destaque	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ranking de desempenho global	74
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
CEGE	Comité Executivo do Governo Eletrônico
CF	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EDGI	<i>E-Government Development Index</i>
EGDI	Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico
ICH	Índice de Capacidade Humana
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
INDA	Infraestrutura de Dados Abertos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OSI	Índice de Serviços Online
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
PPI	Programa de Parceria para Investimento
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TII	Infraestrutura de Comunicações
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	10
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	15
2.1 UNIVERSO E AMOSTRAGEM DA PESQUISA	23
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	27
3.1 DEMOCRACIA DIGITAL	27
3.2 GOVERNO ELETRÔNICO, GOVERNO ABERTO E DADOS ABERTOS.....	31
3.3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, PUBLICIDADE E ACCOUNTABILITY	41
3.4 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA.....	48
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	59
4.1 INTERFACE DA PLATAFORMA DIGITAL	59
4.2 INFORMAÇÕES ESSENCIAIS DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA	63
4.3. INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS-FINANCEIRAS E ADMINISTRATIVAS DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA.....	65
4.4. BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA.....	69
4.5. BOAS PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL.....	72
4.6 RANKING DE DESEMPENHO GLOBAL	74
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS	84

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Ao longo da história, a informação tem sido uma condição para o desenvolvimento coletivo e individual, e no século XX, com a revolução tecnológica, surgiu um novo modelo social em que a informação se tornou a matéria-prima para o desenvolvimento econômico, político e social (OLIVEIRA, 2007).

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) impactaram intensamente na rotina das organizações dos setores público e privado e da sociedade como um todo em função da transformação dos processos de produção, armazenamento, acesso e distribuição de informações entre usuários, clientes e cidadãos (PIMENTA; CANABARRO, 2014). Dessa forma, a velocidade, acessibilidade e disponibilidade de dados em massa, “deram início a uma verdadeira Era da Informação” (PRADO; LOUREIRO, 2006, p.356).

Desse modo, conforme Almada *et. al* (2019), vários fatores contribuíram para que ferramentas das TICs fossem introduzidas na prática social e política cotidiana. Na verdade, esses elementos ajudam a compreender o atual cenário global da comunicação política. Como resultado desse novo contexto social e político, surgiu o que convencionou-se chamar de democracia eletrônica, democracia digital, ciberdemocracia ou e-democracia¹, a qual consiste no emprego da internet como ferramenta para expandir as oportunidades de participação pública na esfera de tomada de decisão política e social (MESQUITA, 2019).

Entretanto, a noção de democracia digital construiu-se gradativamente no mínimo por 45 anos. No seu centro, desenhou-se a ideia de que a tecnologia poderia exercer um papel na construção de sociedades mais democráticas (GOMES, 2018).

Considerando que uma das premissas básicas da democracia representativa é o “governo visível” e o princípio de “nada se esconde”, é essencial para a transparência da administração pública que os governantes revelem não só as suas ações, mas também informações que dizem respeito aos atos administrativos. Nos últimos anos, esta exigência de maior transparência aumentou, e, ao mesmo tempo, novos instrumentos de informação, como o governo eletrônico, expandiram as possibilidades de divulgação de informação pública (PRADO, 2004).

No Brasil, o governo desenvolveu e implementou sistemas de informação organizados sob a forma de websites que permitem o acesso a um número significativo de serviços em linha, bases de dados e informações de interesse coletivo. Esses sistemas podem contribuir para a

¹O prefixo “e” advém do inglês "*eletronic*". De forma simplificada, adicionava-se o “e” ao substantivo “democracia”. Refere-se, portanto, a uma democracia eletrônica (GOMES, 2016).

democratização desses recursos e simultaneamente propiciar a interação entre governo e cidadãos, aprimorando assim a transparência das atividades administrativas e a *accountability* governamental (PRADO; LOUREIRO, 2006).

Neste contexto, a gestão de empresas estatais é um assunto de interesse de diversos estratos da sociedade, haja vista que para além de propósitos meramente econômicos foram criadas para implementar políticas públicas, como estratégias de desenvolvimento econômico e para fornecer bens e serviços essenciais à sociedade. Conjuntamente com esses aspectos, o peso de determinadas empresas estatais em importantes setores econômicos. Existe uma preocupação constante em assegurar que estas empresas sejam governadas equitativamente e transparente para conquistar seus objetivos, lutando contra situações que possam constituir um risco ou originar práticas corruptas e fraudulentas (IBGC, 2021).

A transparência permite aos cidadãos controlar a administração pública, analisar os procedimentos dos seus representantes, trazer à luz informações anteriormente escondidas em registros públicos e promover a cidadania. Um país mais transparente pode reduzir a má utilização de recursos públicos e proporcionar um bom desempenho na execução de políticas públicas, o que é benéfico para a sociedade em geral e também para a imagem do país na política externa (FIGUEIREDO, SANTOS, 2013).

Nessa perspectiva, o equilíbrio entre dois objetivos, por um lado, a busca do interesse público e, por outro, do desempenho econômico depende de uma definição clara do “papel do Estado” enquanto proprietário e empresário. Diferentes critérios sobre o papel do Estado na esfera econômica levam a ideias contraditórias sobre a relevância de cada um destes objetivos. Encontrar um equilíbrio entre esses dois fatores defronta-se com obstáculos de caráter político e prático. Não obstante, quaisquer que sejam as opções, políticas e econômicas, as mesmas têm de ser transparentes, em benefício da sociedade como um todo, isto é, da população e demais agentes econômicos que dependem da eficiência econômica das empresas estatais (MOHALLEM; VASCONCELOS; FRANÇA, 2017, p.16).

Justifica-se, também, este trabalho pelo fato de que, segundo Bruno Brandão (diretor da organização não governamental Transparência Internacional Brasil), as empresas estatais brasileiras têm importantes responsabilidades estruturais e econômicas. Por pertencerem à sociedade em geral, essas empresas devem ser os melhores exemplos de integridade e transparência e prestar contas aos cidadãos, ou seja, a seus proprietários finais, conforme consta na homepage oficial da Fundação Getúlio Vargas.²

²FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Estudo sobre Integridade e Transparência de Empresas Estatais no**

Desde 2014, com a eclosão da Operação da Lava Jato, o discurso a favor da privatização de empresas estatais voltou a ganhar espaço no Brasil, que outrora orientou os debates realizados na década de 1990, quando se iniciava esse processo. Em 2016, durante a gestão do presidente Temer (2016 – 2018), o plano de privatização foi efetivamente retomado, por intermédio do Programa de Parceria para Investimento — PPI (DIEESE, 2021).

Instituído pela lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, no âmbito da presidência da República, o PPI criou-se com o intuito de expandir e fortalecer a relação entre o estado e a iniciativa privada através da celebração de contratos de parceria para implementação de projetos de infraestrutura pública, dentre outras medidas de privatização.³

Seguindo os passos do governo anterior, a gestão de Bolsonaro (2019-2023) teve em vista ampliar e fortalecer o PPI. A fim de criar um clima político adequado a esta intenção, as autoridades econômicas do atual governo têm produzido e divulgado informações que, ao invés de contribuir para a qualidade do debate sobre um tema tão complexo, geraram confusão e desorientação generalizada na população. A Secretaria de Desestatização⁴ tem publicado repetidamente o que se acredita serem números alarmantes sobre empresas estatais para validar politicamente a venda destas empresas, mesmo em meio à crise econômica causada pela pandemia do novo coronavírus⁵, em detrimento, por exemplo, do volume expressivo de empregos diretos gerados por tais organizações públicas (DIEESE, 2021).

Desta forma, a presente pesquisa adquire relevância em face da conjuntura política desencadeada nos últimos anos envolvendo as pretensões do governo nacional de privatizar as empresas nacionais. Como poderiam os cidadãos obter as ferramentas para reivindicar um debate público, sobre questões relacionadas com as empresas estatais no Brasil? Como poderiam eles construir as suas próprias conclusões e argumentos para influenciar na tomada de decisões acerca destas? Ademais, dado o papel de tais entidades, como poderiam os cidadãos ser encorajados a verificar sua gestão? Estas são questões que suscitam diversas reflexões.

Brasil já está disponível para consulta. 2022. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/estudo-sobre-integridade-e-transparencia-empresas-estatais-brasil-ja-esta-disponivel>> Acesso em: 29 jun. 2022.

³BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm> Acesso em: 18 set. 2022.

⁴ Órgão integrante do Ministério da Economia na gestão do atual presidente Jair Bolsonaro.

⁵Em 11 de março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia de COVID-19, uma doença respiratória infecciosa provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2. O termo “pandemia” descreve contextos em que uma doença se propaga com facilidade, de forma continuada, entre muitas pessoas em diversas regiões do mundo simultaneamente, ou seja, ocorre uma disseminação global de uma nova doença.

Nesta pesquisa, parte-se da proposição que a informação é o oxigênio da democracia, a sociedade precisa ter acesso à informação pública, portanto, que a transparência pública seja em princípio a máxima seguida pelas empresas estatais brasileiras.

Em 2011, o Brasil tornou-se o 13º país da América Latina e 91º do mundo a oferecer aos seus cidadãos mecanismos específicos que garantem o direito de acesso à informação para assegurar a transparência. A Lei 12.527 reafirma e regulamenta os direitos amparados pelo Artigo 5º XXXIII e pelo Artigo 37º §3, inciso II da Constituição Federal de 1988, que prevê que os cidadãos têm o direito fundamental de aceder à informação do governo (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015) e goza também de um *status* semelhante ao abrigo do direito internacional público.

Destarte, a presente monografia objetiva analisar os sítios eletrônicos das empresas públicas e sociedades de economia mista de Controle Direto da União para aferir o seu grau de transparência no contexto digital, concentrando-se na sua forma ativa, dado o potencial das TICs como instrumento para democratizar a informação pública.

A fim de atingir este objetivo faz-se necessário percorrer previamente os seguintes objetivos específicos: (a) realizar uma revisão bibliográfica de literatura para explicar conceitos como democracia digital, governo eletrônico, governo aberto e dados governamentais abertos e abordar as definições de transparência pública, fundamento legal e os conceitos atrelados a ela tais como *accountability* e publicidade bem como descrever as empresas públicas e sociedades de economia mista da União; (b) construir variáveis de análise sobre a transparência pública, coletar e categorizar os dados nos sítios eletrônicos das empresas públicas e sociedades de economia mista; (c) analisar os dados e informações coletadas dos portais eletrônicos das empresas estatais federais e apresentar uma análise de conteúdo dos sítios eletrônicos para alcançar o objetivo final e paralelamente subsidiar políticas de transparência que futuramente as empresas estatais vierem a implementar a partir das constatações desta pesquisa.

Sendo assim, procura-se responder nesta monografia à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida as empresas estatais e Sociedades de Economia Mista de Controle Direto da União estão cumprindo os requisitos de transparência pública por meio de seus sítios oficiais na internet?

A premissa inicial deste estudo é de que as empresas estatais brasileiras satisfazem parcialmente os requisitos de transparência pública em ambientes digitais, considerando que as empresas estatais são utilizadas frequentemente no contexto político brasileiro como “moedas de troca de governabilidade” conforme afirmam Bento e Bringuel (2014, s/n).

Para tanto, o presente trabalho estrutura-se da seguinte forma: após esta introdução, a segunda seção caracteriza os procedimentos metodológicos utilizados para conduzi-lo. A terceira seção apresenta o embasamento teórico, bem como a legislação nacional que versa sobre o objeto de pesquisa e, na quarta seção, a análise de resultados é descrita. Finalmente, a quinta seção traz algumas considerações finais, isto é, um compêndio das principais questões teóricas discutidas e dos achados analíticos mais relevantes, enquanto a última seção reúne as referências bibliográficas desta investigação.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Minayo (2014) define a pesquisa como a atividade fundamental da ciência para indagar e construir a realidade. Porque a pesquisa consiste em uma atitude e uma prática de investigação constante, e uma das suas características é estar provisoriamente completa e permanentemente inacabada. É a atividade de aproximação constante da realidade, que cria uma combinação específica de teoria e dados, pensamento e ação que nunca se esgota, e fornecendo subvenções para intervir nesta realidade (SILVEIRA; CORDOVA, 2009).

Dessa forma, a presente monografia tem caráter exploratório, entendida por Gil (2002), como um tipo de pesquisa que visa aproximar-se do problema, torná-lo mais claro e formular hipóteses. O seu planejamento é muito flexível e pode ter em conta uma grande variedade de aspectos relacionados com os fatos que estão a ser estudados.

A natureza científica de uma pesquisa não é redutível a apenas uma forma de conhecer, mas contém antecipadamente várias formas específicas de realização (MINAYO, 2014). Ou seja, a pesquisa científica constrói e prossegue diversos caminhos para alcançar o seu objetivo proposto ou responder à pergunta-problema que norteia a investigação.

Tais caminhos constituem os métodos e técnicas de pesquisa científica, que podem ser definidas como um conjunto sistemático e racional de atividades que permite atingir o objetivo de um conhecimento fiável e verdadeiro com maior segurança e economia, seguindo o caminho pretendido, identificando equívocos e apoiando as decisões do pesquisador (MARKONI; LAKATOS, 2003).

A vista disso, o processo metodológico desta pesquisa consistiu em três etapas. Após definir o foco de pesquisa, a primeira etapa consistiu em uma pesquisa bibliográfica e revisão de literatura sobre transparência e acesso à informação, bem como de conceitos-chave relacionados, como antecipados anteriormente, para a compreensão do tema. Uma pesquisa bibliográfica e revisão de literatura é basilar porque proporciona uma visão geral dos principais trabalhos e pode fornecer dados relevantes e atualizados relacionados com o tema. Uma revisão apropriada de literatura pode ajudar a planejar o trabalho, evitar publicações e erros específicos, tornar-se uma fonte indispensável de informação e mesmo orientar a investigação (MARKONI; LAKATOS, 2003).

Por conseguinte, consultaram-se livros, artigos de periódicos eletrônicos, trabalhos de conclusão de curso e dissertações publicadas em repositórios institucionais e governamentais para abordar o contexto do problema e assentar a fundamentação teórica do objeto de pesquisa.

Na segunda etapa, recolheu-se e analisou-se o arcabouço jurídico brasileiro sobre acesso à informação e transparência pública para compilar as principais orientações normativas de abrangência nacional. Para este efeito, sistematizou-se em uma planilha um conjunto de leis, decretos e atos normativos, além da própria Constituição Federal de 1988. Este corpo de leis estabelece regras de transparência nas quais as empresas estatais brasileiras devem divulgar um mínimo de informações que produzem e controlam em meios amplamente acessíveis, principalmente na rede mundial de computadores, garantindo assim, *a priori*, o direito de acesso à informação e a transparência pública, que serão discutidas ao longo deste trabalho.

Considerou-se que para uma maior transparência das empresas estatais não basta simplesmente o cumprimento burocrático da ordem legal, mas são também necessárias boas práticas de transparência. Assim, acrescentou-se à planilha acima referida, uma série de parâmetros de transparência encontradas nas publicações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa — IBGC (2020); Controladoria Geral da União — CGU (2015); OCDE (2015) e na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais — SEST (2021). Além disso, incorporaram-se algumas variáveis de acessibilidade e usabilidade do modelo metodológico de Amorim e Almada (2016) para avaliação de portais de executivos nacionais para complementar a pesquisa.

A observação dos portais dos websites oficiais na internet das empresas estatais (no período compreendido entre os meses de junho e julho de 2022); a codificação dos dados coletados e o tratamento dos resultados constituiu na terceira etapa deste estudo, segundo o método de análise de conteúdo — AC, configurando uma abordagem combinada de métodos qualitativos e quantitativos. Um dos seus maiores proponentes, o autor Berelson, conceitua a análise de conteúdo como “uma técnica de pesquisa que visa descrever o conteúdo explícito da comunicação de uma forma objetiva, sistemática e quantitativa e tendo por fim interpretá-los” (BERELSON 1952, p.8 citado por MINAYO, 2014, p.304).

A análise de conteúdo pode ser definida também como uma técnica clássica de análise (BAUER; GASKELL, 2003), baseado em procedimentos sistemáticos, subjetivamente validados e publicados para tirar conclusões fiáveis sobre o conteúdo de um dado texto verbal, visual ou escrito que tenta descrever, quantificar ou interpretar um fenômeno em termos do seu significado, intenção, implicações ou contexto (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Laurence Bardin, por sua vez, define-a como:

“Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a "discursos" (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a

extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência” (BARDIN, 2011, p.15).

Uma das principais características da análise de conteúdo é a utilização de categorias, sendo geralmente derivadas de modelos teóricos. As categorias são trazidas para o material empírico e, embora não necessariamente desenvolvidas a partir dele, são repetidamente contrastadas e avaliadas em relação ao material empírico e modificadas se necessário (FLICK, 2009).

Sampaio e Lycarião (2021) prescrevem três requisitos metodológicos principais para aplicação da técnica de análise de conteúdo categorial: conceituação, desenho da pesquisa e análise. Do ponto de vista prático, a definição da questão de pesquisa e a revisão de literatura realizada na primeira etapa delineou a conceituação desta AC (categorial).

O desenho consistiu na seleção das unidades de análise, assim como a criação, teste e definição de categorias. As unidades de análise desta pesquisa foram constituídas pelos websites das empresas estatais federais, hospedeiras de informações de interesse público concernentes as mesmas, selecionadas mediante três critérios específicos que serão explicados na próxima subseção.

Seguindo as instruções de confiabilidade dos autores supracitados, para a criação e definição de categorias procedeu-se inicialmente no desenvolvimento de um livro de códigos ou manual de codificação contendo a descrição das variáveis de análise pautadas pelos materiais teóricos sistematizados na segunda etapa; referenciado neste trabalho como “protocolo de pesquisa”.

Em seguida, esse protocolo de pesquisa foi testado aplicando-o em um website da amostra delimitada. Dessa forma, detectou-se a necessidade de algumas adaptações nas variáveis analíticas previamente prescritas e procedeu-se a realização dos seus correspondentes ajustes. Este processo de construção, revisão e redefinição desses constructos analíticos, realizou-se com assistência da docente orientadora desta pesquisa.

No Quadro 1 abaixo apresenta-se o protocolo de pesquisa composto pelas 5 categorias definidas, desdobradas em 10 subcategorias, contendo um total de 37 variáveis empregadas no processo de análise dos websites das empresas estatais brasileiras.

Para efeitos desta pesquisa, foram consideradas três situações de conformidade com um peso de 0 a 2, referidas à disponibilização de informações, ponderadas da seguinte forma:

a) Não conformidade: A não conformidade se refere à ausência de informações ou da funcionalidade no sítio eletrônico, bem como dificuldade de acesso à informação neste, com pontuação 0.

b) Conformidade parcial: A conformidade parcial significa que alguma informação é disponibilizada, mas está incompleta ou a funcionalidade não funciona corretamente, com pontuação 1.

c) Conformidade total: A conformidade total significa que a informação é disponibilizada na íntegra e a funcionalidade do sítio eletrônico funciona corretamente, com pontuação 2.

Posteriormente, foram analisados os sites das empresas estatais selecionadas⁶ com base no protocolo de avaliação definido para este estudo, na qual as variáveis estão embasadas na legislação brasileira sobre transparência e acesso à informação, conjuntamente em conceitos de boas práticas de transparência evidenciados pela literatura científica.

Consoante com as informações extraídas de cada website analisado, cada variável foi avaliada conforme descrito acima e registradas numa planilha de dados. Os valores desagregados de cada variável foram então somados para obter um valor único para cada categoria. Em seguida, estes valores foram somados para mensurar a pontuação global alcançada por cada empresa estatal federal e logo, elaborar um ranking de desempenho, utilizando-se uma técnica quantitativa de estatística descritiva, a percentagem.

⁶ Na próxima subseção se apresenta e detalha o universo da pesquisa.

Quadro 1 - Protocolo de pesquisa (continua).

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO
C1. Interface da plataforma digital	Usabilidade	1.1 Visibilidade da página ou portal de transparência	Página de Transparência ou seção específica no site principal da empresa pública, isto é, a página inicial, menu principal, menu secundário ou necessidade de utilização de mecanismos de busca no website.
		1.2 Mecanismo de busca	Ferramenta de pesquisa de conteúdo simples e avançada do portal eletrônico que permite a procura e o acesso de forma objetiva, clara e fácil, através de parâmetros de pesquisa às informações públicas de interesse do cidadão.
		1.3 Mapa do website	Lista ou índice que apresenta a estrutura e áreas do site de forma organizada, transparente e de fácil compreensão com objetivo de facilitar a navegação.
	Acessibilidade	1.4 Flexibilidade e eficiência do website	Possibilidade de com um mínimo de dois (2) cliques possa-se acessar os dados de interesse e imprimir as páginas do site, sem perda da formatação.
		1.5 Conformidade com normas de acesso à Pessoa com Deficiência (PcD)	Funcionalidades (auditivas ou visuais) para o acesso da PcD: contraste ou libras.
C2. Informações essenciais de divulgação obrigatória	Legislação	2.1 Legislação de empresas estatais federais	Apresentação de legislação pertinente a constituição e funcionamento da organização. <i>Eg:</i> ato ou lei de criação, estatuto social e regimento interno, e código de ética.
	Dados gerais	2.2 Informação institucional	Dados básicos da empresa como a missão, princípios e valores.
		2.3 Estrutura organizacional	Informações dispostas de forma textual ou gráfica que permitam identificar as unidades da organização, e identificar as autoridades e gestores principais.
		2.4 Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	Indica instruções para comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica com a entidade pública.
		2.5 Informações sobre programas, ações, projetos e obras da instituição	Disponibilização de dados gerais atualizados sobre programas, projetos, obras e ações e seus principais responsáveis para acompanhamento e meios de contato para solicitar mais informações.
		2.6 Relatório estatístico	Publicação anual do relatório estatístico com o número de pedidos de informações recebidos, atendidos, indeferidos e informações genéricas sobre os requerentes.

C3. Informações orçamentárias-financeiras e administrativas de divulgação obrigatória	Informações financeiro-orçamentárias	3.1 Carta Anual de Política Pública	Disponibilização atualizada do planejamento estratégico dos objetivos e metas da organização pública, os recursos a serem empregados para a consecução da política pública, impactos econômico-financeiros acompanhados de indicadores para auferir os resultados da execução do plano de negócios, e a forma de financiamento e retorno esperado.
		3.2 Carta de governança corporativa	Disponibilização anual de único documento escrito, em linguagem clara e direta contendo as informações sobre a estrutura de controle, fatores de risco assim como as medidas de enfrentamento, dados econômicos financeiros bem como comentários dos administradores sobre o desempenho e políticas e práticas de governança corporativa.
		3.3 Demonstrações financeiras anuais	Demonstração financeira anual acompanhada dos pareceres do conselho fiscal e da auditoria independente.
		3.4 Demonstrações financeiras trimestrais	Demonstrações financeiras trimestrais das empresas estatais federais.
		3.5 Despesas e receitas devidamente discriminadas	Informações pertinentes às receitas e dispêndios realizados para consecução dos objetivos de atendimento de política pública de forma periódica.
		3.6 Convênios e transferências de recursos financeiros.	Informações pertinentes à termos de parceria, concessão de patrocínios, contrato de repasse ou termos de parceria, realização de doações ou transferências de qualquer natureza abrangendo dados sobre o beneficiário, objeto, valor de repasse ou transferência, vigência, versão completa do instrumento de repasse ou transferência.
	Informações administrativas	3.7 Procedimentos licitatórios	Informações tais como a modalidade de licitação; valor; data; dados completos sobre o edital; objeto; situação e regimento interno de licitações.
		3.8 Contratos	Informações relacionadas a contratos incluindo dados como o número de contrato/convênio, valor; objeto; identificação do contratado; vigência; aditivos; contratos em versão integral de forma periódica e atualizada.
		3.9 Política de transações	Política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade.
		3.10 Política de distribuição de dividendos	Plano de ação e diretrizes relacionadas ao período, distribuições de dividendos aos acionistas e decisões relativas ao tema.
		3.11 Composição do capital social	Descrição da composição do capital social; composição da diretoria executiva; composição dos conselhos de administração e fiscal.
		3.12 Remuneração da administração	Informações disponibilizadas de forma direta e atualizadas sobre qualquer tipo de remuneração da administração.

		3.13 Publicação de informações classificadas	Publicação anual da lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (ultrassecreto, secreto, reservado), contendo: prazo da classificação, categoria e base legal.
		3.14 Relatório integrado ou de sustentabilidade	Relatório anual integrado/sustentabilidade ou balanço social.
		3.15 Parecer do Conselho de Administração sobre o desempenho da empresa pública	Informações que contém análise do Conselho de administração sobre o atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões acompanhado da descrição dos critérios de avaliação de desempenho da empresa.
		3.16 Relatório da administração	Relatório anual da administração.
C4. Boas práticas de Transparência	Informações financeiro-orçamentárias	4.1 Despesas de publicidade e patrocínio	Informações sobre gastos com publicidade e patrocínio com dados sobre valores e as devidas justificações.
	Informações administrativas	4.2 Política salarial e de benefícios de servidores	Demonstrativos de quadro de pessoal, remunerações e benefícios (conforme estabelecido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para as empresas estatais dependentes do Tesouro Nacional).
		4.3 Currículo dos Administradores (membros do Conselho de Administração e da Diretoria)	Currículo dos ocupantes de cargos de alto escalão.
		4.4 Ações e decisões da empresa	Atas das Assembleias Gerais; Atas das Reuniões do Conselho de Administração; Atas das Reuniões do Conselho Fiscal.
		4.5 Acordos coletivos da organização	Informações pertinentes aos acordos coletivos, convenções coletivas e/ou dissídios coletivos de trabalho aprovados (conforme estabelecido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para as empresas estatais dependentes do Tesouro Nacional).

Quadro 1 – Protocolo de pesquisa (conclusão).

C5. Boas práticas de Controle Social	Atendimento online	5.1 Canal de denúncias (ouvidoria)	Canal de recebimento e análise de reclamações e sugestões ou denúncias de cidadãos/clientes, provedores, acionistas ou outras organizações relativas aos serviços/atividades realizadas pela empresa estatal.
		5.2 Chat online	Existe uma funcionalidade que possibilita a comunicação direta com o (a) usuário (a)?
	Mecanismos de monitoramento e acompanhamento	5.3 Respostas a perguntas mais frequentes.	Disponibiliza em sua página digital respostas às perguntas mais frequentes da sociedade?
		5.4 Agenda pública	Calendário anual com as datas das reuniões do conselho de administração, dos comitês de assessoramento, do conselho fiscal, das publicações de relatórios periódicos e a data da assembleia geral.
		5.5 Informações sobre os meios de participação	Informa-se sobre audiências públicas, consultas públicas ou outros meios de participação popular.

Fonte: A autora, 2022.

2.1 UNIVERSO E AMOSTRAGEM DA PESQUISA

O painel interativo chamado “Panorama das empresas estatais”, lançado em novembro de 2018 pelo extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, projetado para possibilitar que gestores e cidadãos tenham acesso às informações em tempo real da gestão das empresas estatais, para propiciar o monitoramento destas pela sociedade,⁷ informa que existem 133 empresas estatais federais, das quais 47 são diretamente controladas (18 dependentes e 29 não dependentes do tesouro nacional) e 86 são controladas indiretamente pela União.

A grande maioria dessas empresas são subsidiárias controladas indiretamente pelas *holdings*: Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal e Petrobras, que representam as quatro maiores empresas estatais brasileiras não dependentes de maior faturamento bruto. O trabalho centra-se no universo das empresas controladas diretamente pela União. Porém, tendo em vista a vasta população destas empresas, a necessidade de limitar o âmbito do estudo e alinhado com o interesse em estudar as empresas com uma atuação em todo o território nacional, foram utilizados três critérios para delimitar a amostra desta pesquisa.

Foram incluídas, em um primeiro momento, as 18 empresas dependentes do tesouro do Estado. Em seguida, acrescentou-se as referidas quatro maiores empresas não dependentes do tesouro nacional, consideradas símbolos nacionais do Brasil. Por último, excluiu-se as empresas com atuação no setor financeiro, as empresas dos setores de abastecimento alimentar assim como as empresas de infraestrutura e transporte que operam mais regionalmente, ainda uma empresa do setor elétrico recentemente criada no ano em curso⁸ foi descartada por não possuir um website neste período, incluindo-se em seguida as oito empresas restantes, totalizando dessa forma uma amostra de 30 empresas nacionais, como se pode conferir no Quadro 2 abaixo.

⁷Essa ferramenta é um painel interativo atualizado diariamente coletando dados fornecidos por empresas federais em dois sistemas de infraestrutura federal: o Sistema de informações das Estatais SIEST- e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal -SIOP (BRASIL, 2018). Para informações adicionais acessar:<<http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br/QuvAJXZfc/opendoc.htm?document=paineldop-anoramadasestatais.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true>>.

⁸Foram excluídas da pesquisa as seguintes empresas:

1) Banco da Amazônia S/A - BASA; 2) Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB; 3) Companhia Docas do Espírito Santo CODESA; 4) Companhia Docas do Pará - CDP; 5) Companhia Docas do Rio De Janeiro-CDRJ; 6) Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA; 7) Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo-Ceagesp; 8) Companhia Docas do Ceará-CDC; 9) Companhia Docas do Espírito Santo-CODESA; 10) Companhia Docas do Pará- CDP; 11) Companhia Docas do Rio De Janeiro - CDRJ; 12) Companhia Docas do Rio Grande do Norte-CODERN; 13) Empresa Gestora de Ativos - EMGEA; 14) Agência brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A; 15) Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A - CEASAMINAS; 16) Empresa Brasileira de Participações Em Energia Nuclear e Binacional S/A- ENBPAR; 17) Autoridade Portuária de Santos S.A - SPA.

Quadro 2 - Amostra da pesquisa (continua)

Sector de Atuação	Cidade	Estado	Região	Empresa	Condição fiscal	Regime empresarial	Link dos websites
Petróleo e Gás	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS	Não dependente de capital aberto	Sociedade de economia mista	https://petrobras.com.br/pt/
Pesquisa e Gestão de Projetos e Contratos	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.epe.gov.br/pt
Pesquisa e Gestão de Projetos e Contratos	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	EMPRESA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A. - PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. - PPSA	Não dependente	Empresa pública	https://www.presalpetroleo.gov.br/
Pesquisa e Gestão de Projetos e Contratos	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL - SGB	Dependente do TN	Empresa pública	http://www.cprm.gov.br/
Pesquisa e Gestão de Projetos e Contratos	SÃO PAULO	SP	Sudeste	AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A. - AMAZUL	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.amazul.mar.mil.br/
Pesquisa e Gestão de Projetos e Contratos	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. - EPL	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.epl.gov.br/
Pesquisa e Gestão de Projetos e Contratos	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.embrapa.br/
Saúde	PORTO ALEGRE	RS	Sul	HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE - HPCA	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.hcpa.edu.br/
Saúde	PORTO ALEGRE	RS	Sul	GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO S.A.	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.ghc.com.br/

Saúde	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSEH	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.gov.br/ebserh/pt-br
Tecnologia da Informação e Comunicação	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT	Não dependente	Empresa pública	https://www.correios.com.br/
Tecnologia da Informação e Comunicação	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO	Não dependente	Empresa pública	https://www.serpro.gov.br/
Tecnologia da Informação e Comunicação	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - DATAPREV	Não dependente	Empresa pública	https://portal.dataprev.gov.br/
Tecnologia da Informação e Comunicação	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A. - EBC	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.ebc.com.br/
Tecnologia da Informação e Comunicação	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S.A. - TELEBRAS	Dependente do TN de Capital Aberto	Sociedade de economia mista	https://www.telebras.com.br/
Financeiro	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES	Não dependente	Empresa pública	https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home
Financeiro	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CAIXA	Não dependente	Empresa pública	https://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx
Financeiro	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	BANCO DO BRASIL S.A.	Não dependente de capital aberto	Sociedade de economia mista	https://www.bb.com.br/site
Financeiro	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP	Não dependente	Empresa pública	http://www.finep.gov.br/
Indústria	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA - HEMOBRÁS	Não dependente	Empresa pública	https://hemobras.gov.br/
Indústria	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A. - INB	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.inb.gov.br/

Quadro 2 - Amostra da pesquisa (conclusão).

Setor de atuação	Cidade	Estado	Região	EMPRESA	Condição fiscal	Regime empresarial	Link dos websites
Indústria	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	CASA DA MOEDA DO BRASIL - CMB	Não dependente	Empresa pública	https://www.casadamoceda.gov.br/portal/
Indústria	ITAGUAÍ	RJ	Sudeste	NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S.A. - NUCLEP	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.nuclep.gov.br/pt-br/
Abastecimento alimentar	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.conab.gov.br/
Infraestrutura e Transporte	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	Não dependente	Empresa pública	https://www4.infraero.gov.br/
Infraestrutura e Transporte	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - CODEVASF	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.codevasf.gov.br/
Infraestrutura e Transporte	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	Dependente do TN	Empresa pública	https://rec.cbtu.gov.br/index.php/pt/
Infraestrutura e Transporte	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	NAV BRASIL SERVIÇOS DE NAVEGAÇÃO AÉREA S.A - NAV BRASIL.	Não dependente	Empresa pública	https://www.navbrasil.gov.br/home
Infraestrutura e Transporte	BRASÍLIA	DF	Centro-oeste	VALEC - ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.	Dependente do TN	Empresa pública	https://www.valec.gov.br/
Pesquisa, Desenvolvimento e Planejamento	RIO DE JANEIRO	RJ	Sudeste	EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS - EMGEPRON	Não dependente	Empresa pública	https://www.marinha.mil.br/emgepron/es

Fonte: Autoria própria com base no Relatório Agregado de Empresas Estatais Federais (2021).

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção, são abordadas concepções relevantes como democracia digital e a noção de governo eletrônico, bem como a emergência das ideias de governo aberto e dados governamentais abertos alicerçados no desenvolvimento das TICs. Desenvolve-se, em seguida, o arcabouço jurídico, institucional e conceitual sobre o princípio de transparência pública e sua relação com conceitos correlatos como publicidade e *accountability*. Por fim, para ilustrar o objeto de estudo desta pesquisa, são discutidos os principais conceitos associados às empresas públicas e sociedades de economia mista da União, tais como: formas de atuação na economia, regime empresarial e a normativa legal que disciplina sobre suas obrigações de transparência.

3.1 DEMOCRACIA DIGITAL

A democracia digital pode ser definida como uma pluralidade de iniciativas, experiências e práticas políticas que se baseiam nos fundamentos e instituições da democracia, desenvolvidas com o auxílio de dispositivos, recursos ou ferramentas das TICs para fortalecer ou aumentar as potencialidades de participação da sociedade civil na gestão dos negócios públicos para produzir mais e melhores democracias (GOMES, 2005, 2010, 2018). Silva, Bragatto e Sampaio (2016, p.19) buscam sinalizar que para distinguir o cerne do conceito é pertinente refletir sobre:

a) a tradição da concepção de democracia e todo o seu debate histórico, normativo e prático enquanto sistema político; (b) as inovações interativas das tecnologias digitais e toda sua expansão para a vida cotidiana, aplicada para solucionar problemas comunicativos e informativos modernos.

As tecnologias digitais e sua extensão referem-se a elementos como conectividade, multimídia, interatividade, digitalização, organização em rede, dentre outros. Quando, por outro lado, a democracia é uma forma de governo fundamentada na soberania popular, garantidos e salvaguardados um conjunto de direitos como igualdade, política e liberdade através de constituições e instituições. “Ao somar os dois, teríamos numa primeira visão a ideia de que democracia digital se refere ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático” (SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016, p.19). Para Silva (2021) democracia digital caracteriza-se como uma expressão que se revela com duas faces paralelas:

i) trata-se de um campo de estudo, que vem se consolidando como uma área

multidisciplinar; e ii) refere-se a um campo prático, que vem se alicerçando na forma de política pública, design institucional e também em experimentos civis. Trata-se da democracia que conhecemos sendo permeada por tecnologias digitais que são utilizadas em práticas e processos políticos (SILVA, 2021, p.11).

Sampaio *et. al.* (2021) explanam a narrativa sobre e-democracia dos autores Coleman; Blumler (2009); Freitas, Lima e Lima (2015), na qual a tecnologia preeminentemente opera visando corrigir problemas de legitimidade, instaurando uma relação mais próxima entre governantes e governados, além de viabilizar o aumento da participação política dos cidadãos. Nas palavras de Gomes (2011, p.9), a democracia digital é entendida como o uso das TICs “para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política”.

Ainda que tenham sido evidenciadas algumas definições teóricas introdutórias acerca do tema, Silva, Bragatto e Sampaio (2016) salientam que se acham múltiplas abordagens e ênfases de democracia digital, uma vez que o embate histórico das visões e teorias sobre a democracia trasladou-se ao ambiente digital e, por conseguinte, norteiam as temáticas das quais se ocupa a área. Em outras palavras, a relação democracia-tecnologia tem várias concepções e frentes, cada uma englobando uma base normativa diferente. Logo, admite-se que há modelos democráticos ou corrente teórica sobre a democracia que promovem e fortalecem diferentes valores democráticos (SAMPAIO, 2011).

Distingue-se, então, na produção científica sobre e-democracia duas ênfases: social e institucional. A primeira, diz respeito aos estudos que analisam a relação entre tecnologias e produção de capital social, focando nos elementos que compõem a construção da cidadania em ambientes digitais⁹ ou como os cidadãos se relacionam ou recorrem à tecnologia para exercê-la sem relação direta com instituições da democracia.¹⁰ A segunda, encaminha-se à análise de questões relativas ao impacto da internet na relação do Estado, suas instituições e a sociedade (SILVA; BRAGATTO; SAMPAIO, 2016).

Segundo Gomes (2010), atualmente qualquer abordagem sobre democracia digital que se refira aos modelos de democracia cumpre com explorar e elaborar um mapa do campo. Agora, buscando esclarecer o leque de perspectivas baseadas nas correntes teóricas mais proeminentes da democracia, gostaríamos de chamar a atenção para a classificação dos estudos sobre o conceito proposto por Dahlberg (2001, p.158, citado por Silva, Bragatto e Sampaio, 2016). Segundo ele, destacam-se três campos na história da democracia eletrônica: o liberal-

⁹ E.g: formação de grupos de interesse para demandas sociais ou engajamento político.

¹⁰ Por exemplo: partidos políticos e os poderes executivo e legislativo.

individualista, o comunitário e o deliberativo, que diferem entre si quanto a critérios de legitimidade democrática.

Os individualistas liberais acreditam que se o modelo democrático proporciona uma plataforma para as pessoas expressarem as suas liberdades e interesses, então é legítimo. Para os comunistas, a promoção da integração comunitária dá legitimidade ao modelo democrático. Os deliberacionistas, por outro lado, defendem a vitalidade do discurso racional e da deliberação online na esfera pública como valores que dão legitimidade ao modelo democrático.

Silva, Bragatto e Sampaio (2016) ensinam que, com base no princípio da autonomia do indivíduo, a perspectiva individual-liberal argumenta que os quadros de informação são necessários para permitir uma tomada de decisão bem informada por parte dos cidadãos. Para concretizar estes princípios, os meios digitais tornam-se um recurso para melhorar o fluxo de informação política e a concorrência de interesses através de banco de dados completos e atualizados.

Para a democracia comunitarista, o fortalecimento das relações entre os sujeitos e a partilha de valores constituem a pedra basilar da democracia, gerando capital social e engajamento cívico, porém sem negligenciar a expressão individual, a liberdade e a própria democracia. Já os deliberacionistas, mesmo convergindo com as ideias comunitaristas e liberais acerca do desenvolvimento dos laços sociais e da garantia de direitos e liberdades, respectivamente, sustentam que a participação dos cidadãos no processo de formação de opinião através do embate discursivo e a tomada de decisão política são os fundamentos de validade da democracia (SILVA, BRAGATTO; SAMPAIO, 2016, p.23).

Na acepção de Silva, Bragatto e Sampaio, (2016, p.23) há um quarto modelo, o ideal participacionista. Este preocupa-se com a baixa efetividade política dos cidadãos. A ênfase dos mecanismos de democracia digital recaí em encorajar à participação, haja vista que a soberania popular teria que ser promovida com a intenção de assegurar que a decisão política seja tomada através da participação e o controle popular¹¹. Como um ponto fora da curva concebe-se a democracia direta. Tal vertente teórica pressupõe que os ambientes digitais acabam por criar condições técnicas para o autogoverno popular, ou em última instância para impulsionar mecanismos de decisão política usando recursos tecnológicos (GOMES, 2010).

Segundo Gomes (2010), a importância da inovação digital para a democracia pode ser

¹¹Dentro do abanico de exemplos de democracia digital temos o “participa.br”, implementado no âmbito federal em 2014, no governo de Dilma Rousseff. É uma plataforma digital criada para promover a participação social em assuntos relacionados ao governo em geral, isto é, no que se refere a administração pública e políticas públicas.

demonstrada através do reconhecimento dos componentes fundamentais dos processos democráticos e da vida pública, onde a incidência da tecnologia pode fazer e fará a diferença. Estes elementos, conforme o autor, incluem quatro dimensões: registro da opinião pública, deliberação, tomada de decisões e informação. Além disso, participação política propriamente dita dos cidadãos será encarnada em todas essas dimensões, para as quais a influência democrática da tecnologia é considerada crucial. Estas dimensões podem agora ser divididas em duas esferas: a esfera cívica e a esfera da tomada de decisões políticas (o sistema político ou o Estado).

É interessante sublinhar que, no que se refere à informação, trata-se sobre a possibilidade real ou as formas pelas quais os cidadãos podem obter acesso a informações relacionadas ao governo, às instituições políticas e às políticas públicas. É a capacidade prática de tomar decisões políticas com base nas informações completas a que os cidadãos têm direito em um sistema democrático. Estas incluem a tomada de decisões eleitorais, a defesa do interesse público e a monitorização de políticas, existindo assim, um fluxo de informação e dados do Estado para a utilização dos cidadãos (GOMES, 2018).

Araújo, Penteado e Santos (2015, p. 1598), afirmam que nessa perspectiva,

a arquitetura em rede da internet, somada às ferramentas de interação, tem possibilitado uma criativa agenda de ações políticas, que podem significar um avanço no desenvolvimento dos processos democráticos. Essas tecnologias possibilitam novos mecanismos de comunicação com o Estado e viabilizam diferentes articulações da sociedade civil. As TICs, nesse sentido, têm sido usadas por órgãos e instituições estatais, mas também por indivíduos e grupos sociais organizados da sociedade, como forma de ampliação da esfera pública e da arena política, numa via de mão dupla (Subirats, 2011; Pinho, 2012; Brugué, 2009).

Quando o estado e a sociedade civil apropriam-se destas ferramentas tanto para articulações políticas quanto para reivindicar seus pontos de vista, dois modelos de ação delineiam a prática política e a participação. O primeiro, o modelo *top-down* são as ações provenientes do estado para a sociedade civil. Por outro lado, as ações da sociedade civil em relação ao estado representam o modelo *bottom-up*. (ARAÚJO; PENTEADO; SANTOS, 2015).

No rol de iniciativas digitais democraticamente relevantes, Gomes (2011) aduz serem aquelas que visam ao menos um destes três propósitos: [a] reforçar a capacidade concorrencial da cidadania, contribuindo para a ampliação ou consolidação do seu poder de produção de decisão política e social perante instituições políticas e outros atores políticos no campo. Este objetivo pode ser corporizado através de uma maior transparência do estado, das formas de

responsabilização dos agentes públicos (controle cognitivo e legal do estado) e níveis significativos de participação e influência civil nos mecanismos, processos e agentes responsáveis da tomada de decisão pública nos limites do estado, especialmente na esfera legislativa e administrativa de governo; [b] consolidar e reforçar uma sociedade de direitos. Ocupa-se da garantia de direitos e liberdades a todos os estratos sociais, desde as minorias políticas até os setores mais vulneráveis da sociedade; e [c] promover um maior pluralismo na esfera pública e nas instâncias de decisão política, utilizando instrumentos que prezem pela representação das minorias políticas a fim de aumentar a capacidade concorrencial destas.¹²

Os recursos baseados na Web utilizados pelas minorias políticas para a expressão social e discussão de assuntos públicos qualificam-se então como iniciativas de e-democracia. Além disso, fóruns de discussão de direitos, websites de partidos políticos e ferramentas de governo eletrônico promovidos pela sociedade civil ou pelo Estado, constituem experiências de democracia digital e estão organizadas em torno desta nova forma de governo e conseqüentemente em algum modelo de democracia (GOMES, 2010).

A partir de uma compreensão mais ampla de e-democracia, a implementação específica das TICs, por parte dos governos objetivando diversos fins, e com significativos reflexos em sua relação com a sociedade, tem sido tradicionalmente referida na literatura como governo eletrônico, uma noção que será discutida na próxima subseção.

3.2 GOVERNO ELETRÔNICO, GOVERNO ABERTO E DADOS ABERTOS

O termo governo eletrônico surgiu apenas no início do decênio de 1990 como uma ferramenta de marketing para o governo enfatizar a adoção de novos sistemas centrados na Internet. Na literatura acadêmica, a expressão “governo eletrônico” só apareceu no final da década de 90, e somente em 2000 surgiram os primeiros periódicos acadêmicos dedicados ao assunto (PRADO, 2009), com nomenclaturas correlatas como *e-government* ou e-gov de acordo com Torres e Pimenta (2014).

De acordo com Naser e Concha (2011, p.11), o governo eletrônico pode ser conceituado como “o uso tecnologias de informação e comunicação (TIC) para fornecer serviços

¹² Em uma prospecção sobre experiências relevantes de democracia digital no Brasil levantada por Sampaio (2013), o autor destaca como referência nacional o e-Democracia, uma das antigas no país, patrocinada pela Câmara dos Deputados. Consiste em uma plataforma criada em 2009, que abriga consultas públicas sobre propostas legislativas, fóruns de discussão e audiências públicas interativas sobre temas de interesse público que podem ser deslocados ao Congresso Nacional, a fim de aumentar a participação social na atividade legislativa e a proximidade entre representantes políticos e cidadãos.

governamentais independentes de tempo, distância e complexidade organizacional”. No entanto, os autores advertem que não existe consenso enquanto a sua definição. A taxonomia do governo eletrônico na literatura mostra diversidade e evolução ao longo do tempo.

Diversas acepções do termo desenvolvidas por agências multilaterais podem ser encontradas, as quais assim a definem:

Em 1998, a OCDE a definiu como a "aplicação de tecnologias baseadas na Internet para atividades comerciais e não comerciais dentro das administrações públicas", anos depois a própria OCDE a definiu como "O uso de tecnologias da Internet, tecnologia da informação e comunicação (TIC), particularmente a Internet, como ferramenta para alcançar um melhor governo”. O Banco Mundial o define como "o uso de tecnologias de informação e comunicação para melhorar a eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade do governo" e as Nações Unidas o define como "O uso da Internet e da World Wide Web, para fornecer informações governamentais e serviços aos cidadãos” (NASER; CONCHA, 2011, p.11, tradução nossa).

No seu estágio inicial o conceito de e-government foi associado à incorporação de soluções tecnológicas para aumentar a eficiência, rapidez e precisão dos processos administrativos responsáveis pelo funcionamento da administração pública. Ora, o uso moderno do conceito expandiu o seu significado e vai além desta dimensão para abranger a entrega eficiente de serviços públicos por meio de plataformas digitais, tais como: websites, correio eletrônico, redes sociais e SMS, inclusive a interação e troca de informação bidirecional entre estado e sociedade através destes canais (PIMENTA; CANABARRO, 2014).

Para Agune e Carlos (2005), [...] além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado em uma nova visão do uso destas tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos. Governo eletrônico, portanto, não se restringiria à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de operações online na Internet (ABRAMSON; MEANS, 2001), mas se estenderia à transformação da maneira pela qual o governo, por meio do uso das TICs, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado (PRADO, 2009, p.39).

Nos últimos anos, o conceito de governo eletrônico tem sido descrito de forma mais ampla, com enfoque na racionalização dos processos internos da burocracia estatal, aumento da eficiência, o esforço para uma melhor governança, apoio à preparação e monitorização de políticas públicas, integração entre diferentes níveis de governo e, uma maior transparência na administração pública, (PRADO, 2009), e através desta transparência, a *accountability* dos governos (PRADO; LOUREIRO, 2006).

Frisa-se que no tocante à transparência, a capacidade de aceder e utilizar informações relevantes, tais como recursos financeiros e humanos, que apenas alguns atores sociais tinham

acesso há poucos anos, têm o potencial de mudar fundamentalmente a relação entre as instituições públicas, cidadãos e políticos (NASER; CONCHA, 2011).

Nesse sentido, para Ake Gronlund (2003) citado por Marques (2008) a implementação do governo eletrônico envolve mudanças em duas áreas diferentes: a primeira está relacionada à forma como as operações governamentais são realizadas internamente, a automatização destes processos e a adição de cooperação e integração entre os órgãos, entidades e agências de governo; enquanto a segunda, é a mudança no plano de diálogo entre o governo e os cidadãos. Para o autor, não apenas a eficiência dos processos governamentais deve ser considerada, mas também as diferentes formas de participação política que podem ser oferecidas aos utilizadores destes sistemas.

Nos anos 90, por efeito do aumento da quantidade de usuários¹³ das tecnologias de informação e comunicação da Era Digital, liderado pela internet, e diante do *boom* do comércio eletrônico, Balutis (2001), Chain *et. al.* (2004), Bimber (2003), Heeks (2002); Oliver e Sanders (2004), citados por Possamai (2014), convergiram em que a progressiva adoção das TICs foi acompanhada conjuntamente por significativas mudanças estruturais e na dinâmica democrática, e intrinsecamente do governo e do próprio estado. Dessa forma, a adoção da inovação tecnológica pelos governos se entrelaçou com as necessidades organizacionais do sector público e as reivindicações da sociedade moderna (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004).

Diniz *et. al.* (2009) identificaram os seguintes fatores que levaram à adoção de forma estratégica e intensiva das TICs pelos governos, como suporte para melhorar os seus processos internos e os serviços públicos que prestam aos cidadãos: a utilização intensiva das TICs pelos cidadãos, o setor privado e as organizações não governamentais, a passagem da informação em papel para canais eletrônicos e os serviços *online*, bem como a modernização e universalização das infraestruturas de comunicação pública e da Internet.

Os autores explicam que outras razões incluem forças decorrentes do próprio movimento de reforma governamental, a modernização da administração pública e a necessidade de melhorar a eficiência do governo. Elementos tais como a transparência, responsabilidade, mecanismos de gestão, desempenho, eficiência, eficácia e qualidade da despesa pública têm sido partes constituintes tanto do processo de modernização da gestão pública quanto para o processo de construção de programas de governo eletrônico.

O governo eletrônico consiste em uma mudança de paradigma na gestão governamental

¹³Refere-se aos cidadãos, organizações privadas e organizações não governamentais.

baseada em um conceito de gestão que fusiona o uso massivo das TICs com outros modelos de gestão, planejamento e gestão, transformando-o em uma nova forma de governo (NASER; CONCHA, 2011).

Em vista disso, Dias (2006) afirma que especialistas na matéria identificaram os benefícios mais notáveis do governo eletrônico, com relação aos serviços públicos, como sendo: [a] conveniência, ou seja, que os serviços e informações podem ser acessíveis a qualquer hora e lugar, por um único ponto de acesso, de uma forma eficiente e equitativa; [b] apoio de qualidade aos cidadãos/clientes, consistência e economia de tempo; [c] oportunidade de escolher canais de serviço e fiabilidade da informação. Para o autor, o e-gov proporciona um novo quadro de relações entre governo e sociedade que, em termos de controle social, consiste na participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas. Em última instância, este controle, torna-se possível através da disponibilização de informação relevante sobre atividades e dispêndios governamentais aos cidadãos.

Em concordância com Criado e Gil-Garcia (2013), a intersecção entre tecnologias de comunicação e informação e o campo de ação pública permeiam o cerne do conceito *de e-government*. O desenho organizacional, relações interadministrativas e intergovernamentais, gestão do capital humano, serviços de comunicação e marketing, bem como a transparência constituem as dimensões do setor público que precisam ser analisadas sob uma lente diferente à luz de um contexto em que se acentua o uso das TICs pelas administrações públicas. Da mesma forma, a política pública é progressivamente atravessada pelo uso intensivo dos recursos tecnológicos, em todo seu ciclo de vida (por exemplo, nas fases de formulação, implementação e avaliação), com o propósito de criar um processo de melhoria no seio da administração pública (CRIADO; GIL-GARCÍA, 2013).

Nos anos 90, as agências internacionais pressionaram os países em desenvolvimento a implementar reformas administrativas de corte neoliberal, apoiadas pela tecnologia digital como elemento chave na reestruturação das instituições estatais (MESQUITA, 2019), em decorrência da crise financeira da década de 80 e o subsequente esgotamento dos modelos de gestão burocrática e das formas de intervenção do Estado, intensificando os movimentos de reforma e modernização do setor público e do Estado (DINIZ *et al.* 2009).

De acordo com Mesquita (2019) o governo eletrônico surgiu no Brasil como o caminho a seguir para implementar as várias disposições estipuladas no Consenso de Washington¹⁴,

¹⁴O consenso de Washington consiste basicamente num conjunto de políticas macroeconômicas de cunho neoliberal e recomendadas e promovidas pelo governo dos Estados Unidos, o Fundo Monetário Internacional, o

propondo-se seguir a tendência internacional de transformação institucional na linha da frente da nova economia global.

Desde uma perspectiva temporal, a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) no Brasil nos anos 2000 representa o início do governo eletrônico no Brasil ao delimitar o papel a desempenhar pelos diferentes órgãos e entidades públicas e determinar as diretrizes, normas e ações que moldaram o marco institucional em que a política de *e-government* se implementou no país (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005).

Atualmente, existem vários índices que medem o nível de desenvolvimento do governo eletrônico em nível global, elaboradas no âmbito científico e em trabalhos realizados por organizações internacionais tais como a ONU e o Banco Mundial. Entretanto, destaca-se a mais recente pesquisa da Organização das Nações Unidas (2020) sobre desenvolvimento de governo eletrônico, a qual mostra que o Brasil ocupa a 54ª posição no ranking entre 193 países em relação ao desenvolvimento de sua política de governo eletrônico, e o 3º lugar na América do Sul, com uma pontuação de 0,7677 com base no *E-Government Development Index, EGDI* por sua sigla em inglês, classificada como muito elevada.

O EGDI é um índice de desenvolvimento do governo eletrônico que reflete o status de desenvolvimento do governo eletrônico nos Estados-membros da ONU. Além de avaliar os padrões de desenvolvimento de websites de um país, o Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico abrangendo características de acesso tais como infraestruturas e educação para retratar como um país utiliza a tecnologia da informação para propiciar o acesso e a inclusão de seus cidadãos.

De acordo com explicação do estudo, o EGDI é um índice geral unificado composto por três indicadores: Índice de Serviços Online (OSI) e Infraestrutura de Comunicações (TII) e Índice de Capacidade Humana (ICH). Cada um destes indicadores pode ser extraído e analisado independentemente, onde o valor de cada índice componente varia de 0 a 1. Por conseguinte, o valor global refletido no EGDI geral é calculado pela média dos três índices componentes.

Com tudo, o Brasil alcançou um resultado interessante em termos de serviços *on-line*, classificando-se em 20º lugar, dois lugares acima da sondagem anterior de 2018, e em 1º lugar no contexto da América do Sul. De acordo com a ONU, o governo brasileiro fez da transformação digital uma prioridade máxima tanto para o governo como para a economia. A

Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, no final de década de 1980, para a superação da crise econômica que assolava os países latino-americanos.

estratégia de governo digital do país baseia-se na transformação digital do setor público, enquanto a Estratégia de Transformação Digital (E-Digital) lida com a transformação da esfera econômica. O país também reforçou as suas políticas de inclusão e participação digital através de consultas regulares com indivíduos e a sociedade civil, e melhorou o acesso aos dados e informações governamentais (ONU, 2020).

Pode dizer-se então, conquanto a introdução de ferramentas de governo eletrônico fosse vista essencialmente como uma espécie de panaceia para melhorar a eficiência das instituições públicas com a desburocratização de processos e serviços, alguns governos já sinalizavam um avanço em termos de práticas que propiciem a participação popular na administração pública e na elaboração de políticas públicas e, simultaneamente, facilitando o acesso dos cidadãos aos fluxos de informação de governo, mediante a crescente utilização das TICs.

Em paralelo, estes aspectos do governo eletrônico foram o pontapé inicial a partir do qual o conceito de governo aberto, discutido abaixo, acabou por emergir e expandir o seu significado.

O conceito de governo aberto ou *Open Government* emerge por força do reconhecimento do acesso às informações governamentais pelos cidadãos, como um direito fundamental que consolida o exercício democrático. Na década dos 90, nos Estados Unidos, algumas ações nesse sentido foram desenvolvidas com a implantação das primeiras iniciativas de governo eletrônico (NASER; CONCHA, 2011).

Segundo Possamai (2016) a narrativa democrática abrigou o termo governo aberto relacionando-o ao direito de acesso à informação pública, e a Suécia foi pioneira na regulamentação desse direito em 1766. Destarte, não é recente a expressão "governo aberto". Seu papel tornou-se cada vez mais importante nos últimos anos, mas a ideia de governo aberto nasceu nos Estados Unidos na década de 1950 após a Segunda Guerra Mundial. Precisamente em 1955, sob a égide do Congresso do país norte-americano, que o termo governo aberto se registrou pela primeira vez no Subcomitê Especial de Informação Governamental e associado aos direitos de saber e à informação. Além disso, este comitê tornou-se o fundamento para a *Freedom of Information Act*¹⁵ aprovada em 1960 (PELED, 2013, YU; ROBINSON, 2012). Um movimento semelhante teve lugar no Reino Unido nos anos 70, onde o termo foi utilizado a favor de argumentos contra a opacidade do governo e na luta para abrir janelas do setor público ao escrutínio público (YU; ROBINSON, 2012).

¹⁵Lei da liberdade de informação.

Conforme Pinho e Silva (2009), o governo aberto surgiu como uma tendência nos programas e ações governamentais em todo o mundo em 2009, quando Barack Obama tomou posse como Presidente dos Estados Unidos. Foi então que os três pilares básicos de transparência, participação e cooperação foram estabelecidos como ações governamentais a serem implementadas em sua gestão. Dessa forma, explicam as autoras, a política de governo aberto norte-americano, o programa de abertura britânico, e especialmente a fundação da organização internacional *Open Government Partnership* (OGP) em 2011, foram cruciais para a disseminação no plano internacional da adoção de programas de governo aberto, em diferentes países.

A *Open Government Partnership* é uma iniciativa internacional que pretende divulgar e fomentar globalmente uma revolução governamental, promovendo práticas que objetivam a transparência dos governos, novas tecnologias, acesso à informação pública, participação e inclusão social,¹⁶ como um esforço dirigido a tornar os governos “mais abertos, efetivos e responsáveis” (POSSAMAI, 2016, p. 367).

África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido foram os países que, ao passo em que assinaram a Declaração de Governo Aberto, apresentaram seus planos de ação, para a fundação da OGP, em 20 de setembro de 2011. Atualmente, a parceria para Governo Aberto é integrada por setenta e oito países membros e setenta e seis governos locais.¹⁷

Um governo aberto no seu sentido mais lato, conforme Yu e Robinson (2012), abarca também o conjunto de ações e mecanismos implementados que visam alcançar um modo de governar mais transparente e aberto que garanta a participação civil, que podem ser implementados usando ferramentas como os dados abertos e as novas tecnologias, porém não se limitando a eles.

Mesmo nos dias atuais, para alguns autores, a transparência continua sendo a característica mais importante (LORENZO; CÉSAR, 2010) e condição fundamental para as outras exigências do que se tem denominado por governo aberto. O uso contemporâneo do termo governo aberto, todavia, vai além do direito ao acesso a informações e não seria compreendido como é nos dias atuais sem o antecedente movimento software livre (LORENZO; CÉSAR, 2010), que cria as condições para práticas colaborativas na gestão governamental, como processos de cocriação e de crowdsourcing nos negócios públicos (PINHO; SILVA, 2019, p.6).

¹⁶ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. 2022. **Sobre o Open Government Partnership**. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/es/about/>>. Acesso em: 01. fev. 2022.

¹⁷Ibid, 2022.

O conceito de governo aberto relaciona-se assim ao conceito de dados abertos. Com isso, a palavra “aberto” tem dois significados: técnico e filosófico. O significado técnico é a utilização de máquinas para gerar, estruturar e distribuir dados de forma mais eficiente, aumentando assim o poder de processamento de informação para além das capacidades dos procedimentos tradicionais. O significado filosófico, por outro lado, refere-se à participação e cooperação dos cidadãos interessados em função da democratização de tais dados, implicando inovação para além de uma cultura de participação e colaboração. A expressão “dados abertos” combina dessa maneira dois significados da palavra “aberto”, enfatizando a informação não processada e outorgando capacidade aos cidadãos a tirarem as suas próprias conclusões através de dispositivos e ferramentas computacionais (YU; ROBINSON, 2012).

Com o surgimento dos chamados “dados abertos”, procurou-se garantir efetivamente o acesso à informação pública, uma vez que visa reduzir não apenas as barreiras físicas, mas também técnicas e legais para acessar, processar e compartilhar dados governamentais (POSSAMAI, 2016).

Segundo a definição da *Open Knowledge Foundation* (2005) são considerados como dados abertos governamentais aquelas informações disponibilizadas integralmente, que podem ser acessadas livremente sob formato aberto, público, gratuito e com licença aberta para sua utilização, modificação e redistribuição, e cujo uso estão sujeitos apenas às mesmas condições em que originalmente os dados foram distribuídos.¹⁸

Em dezembro de 2007, no estado da Califórnia, em *Sebastopol*, reuniram-se um grupo de especialistas em *Opengov Data* para desenvolver os oito princípios para dados abertos governamentais. A percepção de que a informação adquire mais valor se ela for compartilhada e que beneficia a sociedade civil em sua posição de usuário final, incentivando o uso mais eficiente dos recursos públicos, representou um dos conceitos-chave para a elaboração destes princípios (NASER; CONCHA, 2011). Posto isto, os dados governamentais disponibilizados para domínio público serão considerados abertos se satisfizerem os seguintes princípios: a) Completos: todos os dados públicos são disponibilizados, *i.e.* integralmente, e não se encontram sujeitos a restrições de privacidade, segurança ou controle de acesso; b) Primários: os dados governamentais são disponibilizados da mesma forma em que foram recolhidas da fonte original da informação, com o máximo nível de granularidade que seja possível, sem agregações ou transformações; c) Atuais: a informação produzida é colocada à disposição no

¹⁸OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, 2005. **Open Definition.** Disponível em: <<http://opendefinition.org/od/1.1/pt/>> Acesso em: 02. fev. 2022.

momento em que ocorre, em especial para salvaguardar a qualidade da informação publicada; d) Acessíveis: as informações publicadas são destinadas para um vasto público alvo, a fim de alcançar uma ampla gama de propósitos; e) Processáveis por máquina: os dados encontram-se sistematizados ou estruturados de maneira a atender à exigência de processamento automatizado; f) Acesso não discriminatório: às informações de governo estão disponíveis a quaisquer tipos de usuário e não há requerimentos de registro ou identificação para acessá-las; g) Formatos não proprietários: os dados públicos são disponibilizados sob formato que não é controlado exclusivamente por nenhuma entidade; h) Licença livre: os dados apresentam-se isento de limitações pertinentes a regulamentações como patentes, direitos autorais, segredo industrial ou marcas, estando sujeitos no máximo a razoáveis restrições de privacidade, segurança e controles de acesso pautadas por estatutos¹⁹.

Evans (2009 *apud* Vaz *et. al.* 2010, p. 48) arrazoa que os dados governamentais abertos se regem pelos seguintes preceitos: “Se o dado não for encontrado e indexado na web, ele não existe; se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser aproveitado; se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele é inútil”.

Vaz, Ribeiro e Mateus (2010) defendem que, em tese, os dados abertos assumem um papel importante como promotor de transparência e como qualificador do controle social, visto que suprime as limitações pertinentes à tecnologia, acessibilidade e legislação, possibilitando que os dados públicos sejam franqueados a todas as pessoas. Desse modo, assegura o acesso irrestrito e a utilização dos dados governamentais pelos cidadãos e colocando-os em uma posição de controladores e fiscalizadores das ações governamentais.

Para além de uma maior transparência, a utilização de dados governamentais abertos foi também identificada como uma fonte potencial de novos serviços. Especialmente, porque em teoria, não limita os cidadãos a um papel de simples receptor de informação pública, mas proporciona uma interface de colaboração entre o governo e a sociedade. Desta forma, qualquer parte interessada pode processar, reutilizar e criar conteúdo, aplicações e soluções para problemas complexos²⁰ (VAZ; RIBEIRO; MATEUS, 2010).

Esta “filosofia de governo do século XXI” (GÜEMES; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012; OSZLAK, 2012) envolve, portanto, novos desafios à gestão pública, como o processamento e a publicação de um grande volume de dados e governamentais, a pressão pelo exercício do controle social e pela transparência pública (PINHO;

¹⁹ OPENGOV DATA, 2007. **The 8 Principles of Open Government Data**. Disponível em: <<https://opengovdata.org/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

²⁰ Sampaio (2016) exemplifica que o cruzamento de dados, potencialmente poderia evidenciar desvios ou problemas que seriam imperceptíveis se fossem verificados de forma isolada.

SILVA, 2019, p.6).

No Brasil, a relevância outorgada ao tema na esfera do Governo Federal, foi ensejada pela participação do país na Parceria para Governo Aberto. No contexto de lançamento do Governo Aberto, desde 2012, promoveu-se também a transparência e acesso à informação e assumidos planos de trabalho de publicação de dados abertos por algumas instituições. No entanto, foi a edição da nova Política de Governança Digital que desencadeou a abertura da agenda governamental para o tema dos dados abertos (POSSAMAI,2016).

Em 11 de maio de 2016, o decreto nº 8.777 institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, a qual estabelece diretrizes para a disponibilização de dados abertos na esfera do poder executivo federal, isto é, dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional. Expressa através de um conjunto de normas, códigos de práticas e especificações técnicas de planejamento e orientação que regulam a política. Dentre esses principais documentos normativos têm-se o Decreto nº 8.777, de 2016, o Decreto nº 9.903, de 2019 e a Resolução nº 3 do Comitê Gestor da INDA (CGINDA). Através da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, o órgão responsável pela gestão e monitoramento da política é a Controladoria Geral da União — CGU (BRASIL, 2022).²¹

No que diz respeito às diretrizes da Política de Dados Abertos, deve-se observar que expressam uma limitação quanto à abrangência da implementação no governo federal, porquanto não compromete as empresas estatais federais a apresentarem seus dados em formato aberto. Por outras palavras, dentre as instâncias da administração pública indireta, impelidas a disponibilizar seus dados de tal forma, taxativamente não se faz menção às empresas estatais.

Em adendo, vale mencionar que em vários trabalhos publicados acerca de diversos temas relacionadas às empresas estatais (IBGC, 2020; MOHALLEM *et. al*, 2017; CGU; 2015; SEST, 2021), recomenda-se a disponibilização dos dados processados pelas empresas estatais sob a forma de dados abertos, como sendo um indicador de boas práticas de transparência.

Em suma, os dados abertos são uma ferramenta tecnológica inovadora, uma vez que se preocupa com a forma de disponibilizar ou fornecer a informação pública, através da Internet, com a finalidade de responder ao complexo desafio de conceder a possibilidade aos cidadãos de assumirem um papel coadjuvante na gestão da coisa pública, através do manuseio destas

²¹BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos Governamentais. **Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal**. Disponível:< <https://wiki.dados.gov.br/Politica-de-Dados-Abertos.ashx>>. Acesso em: 03 fev. 2022.

informações, exercendo o controle social e, ao mesmo tempo, e fundamentalmente, potenciando a transparência pública, cujo conceito será esmiuçado seguidamente.

3.3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, PUBLICIDADE E ACCOUNTABILITY

O acesso à informação é o direito de acesso dos cidadãos às informações produzidas pelas organizações públicas ou sob tutela destas. Baseia-se no pressuposto de que órgãos públicos “atuam como guardiães do bem público”, produzindo e resguardando informações não por interesse próprio, mas em prol do interesse público. Para esse fim, tais informações devem estar disponíveis aos cidadãos e apenas preservadas sob sigilo, caso for imperioso a proteção de um interesse superior em benefício da coletividade (MENDEL, 2009, p. 4). Isto significa, que o sigilo se admite unicamente quando prevalece o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado (DI PIETRO, 2020).

Amplamente, a capacidade dos cidadãos de participar efetivamente na esfera de tomada de decisões que lhes diz respeito posiciona-se no centro da democracia, razão pela qual a informação é vital em suas diferentes dimensões. Além do seu potencial democrático, a informação representa um mecanismo fundamental de combate à corrupção e de práticas ilegais no governo (MENDEL, 2009). Portanto, o exercício pleno da liberdade de escolha de um cidadão é plausível à medida que tenha acesso às informações e que as mesmas sejam disponibilizadas com completude, autenticidade e qualidade (ARTIGO 19, 2011).²²

No direito Internacional, o acesso à informação é reconhecido como um direito humano fundamental intrinsecamente ligado à liberdade de expressão²³. Ao passo que foi legitimado como um direito individual, é distinguido por ser um direito difuso, cabendo ao Estado colocá-las livremente à disposição da população como ordem geral, pois é depositária do poder de acesso às informações públicas, para o exercício do controle social (BENTO; BRINGEL, 2014).

No contexto jurídico brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito de acesso à informação foi amparado no rol de direitos fundamentais, sendo assegurado

²²ARTIGO 19. Transparência Pública. São Paulo: Artigo 19, 2011. Disponível em: <<https://artigo19.org/2011/09/08/transparencia-publica/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

²³A Declaração Universal de Direitos Humanos; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto de São José da Costa Rica, de 1969 são exemplos de legislação internacional que asseguram o direito à liberdade de expressão e informação. Para uma explanação mais detalhada sobre o assunto, vide: MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. 162 p.

aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, exceto aquelas informações imprescindíveis à segurança nacional. A carta magna dispõe também, no seu artigo 37, §3º, inciso II, que lei infraconstitucional deverá regular as formas de acesso a processos administrativos e atos governamentais dos órgãos e entidades da administração pública.

Partindo do princípio que o acesso à informação é um direito outorgado aos cidadãos, compete à administração pública a gestão e implementação dos mecanismos de acesso à informação pública estabelecidas pelo ordenamento jurídico, conforme disposto no art. 216º, parágrafo § 2º da Carta Magna (BRASIL, 1988). Sem embargo, posteriormente à Constituição cidadã, o arcabouço jurídico-institucional no Brasil sobre acesso à informação e transparência pública avançou gradativamente, mas em ritmo consideravelmente lento nos seguintes anos, observado maior celeridade na atividade legislativa a partir do ano 2009.

Em 4 de maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar Nº 101 (LC/101), vulgo Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que disciplina normas “sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, de cumprimento obrigatório pelos três poderes do estado, além do Ministério Público, Tribunais de Contas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes nos diversos níveis de governo.

Com redação dada pelo art. 1º § 1º da LRF, a “responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”. Sendo assim, elenca no seu art. 48 instrumentos de transparência da gestão fiscal, sendo eles: a) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. É fundamental assinalar que tais instrumentos devem ser amplamente divulgados em plataformas digitais de acesso público (BRASIL, 2000).

O marco institucional da transparência pública iniciou-se três anos depois, com a criação da Controladoria Geral da União (CGU) em 28 de maio de 2003, pelo decreto-lei Nº 10.683. A CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a qual orienta suas ações visando o incentivo e o aumento da transparência da gestão, bem como a tutela do patrimônio público, principalmente via controle interno, auditoria pública, prevenção e o combate à corrupção, dentre outras atividades (CGU, 2022.).²⁴

O Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, inovou ao estabelecer no seu art. 1º a criação

²⁴CGU, 2022. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico/historico-2>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

do Portal da Transparência. É um sítio eletrônico do poder executivo Federal que objetiva “veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União”²⁵, atribuída à CGU a gestão do Portal da Transparência no § 1º do referido artigo. Destaca-se que no art. 2º impõe-se aos órgãos e entidades da administração pública federal a incorporação nos seus respectivos websites oficiais, uma página eletrônica designada com o nome “Transparência Pública”. O intuito desta página é a publicação de dados e informações pertinentes à execução financeira e orçamentária, isto é, sobre licitações, contratos e convênios, dentre outros itens (BRASIL, 2005).

Geralmente conhecida como Lei da Transparência, a Lei Complementar Nº 131 (LC/131) foi sancionada em 27 de maio de 2009, com a pretensão de fortalecer cada vez mais a transparência fiscal e orçamentária. Alterou a LC/101, estabelecendo a obrigatoriedade da “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” de todos os entes da federação em sítios eletrônicos de acesso público. A LC/131 acrescenta ainda ao art. 48 da LC/101 o incentivo à participação popular, além da implementação de audiências públicas durante a elaboração dos processos orçamentários (BRASIL, 2009).

Nos anos de gestão da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016), com a promulgação da lei Federal 12.527 (Lei de Acesso à informação — LAI), em 18 de novembro de 2011, a ordem jurídica brasileira passou a ter legislação específica que assegura e regulamenta o direito de acesso à informação em atenção ao comando da CF/88, estando sob alcance desta lei:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público. II – as autarquias, as fundações públicas, **as empresas públicas, as sociedades de economia mista** e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011, art. 1º, *grifo nosso*).

Dentre as diretrizes da LAI, que entraram em vigor em 16 de maio de 2012, destaca-se a ordem da publicidade de informações de interesse público como regra e o sigilo meramente como exceção, promovendo dessa forma a cultura da transparência na seara das organizações públicas. Em termos gerais, categoriza as informações mínimas que devem ser objetos de divulgação obrigatória de forma proativa, sem necessidade de requerimento, em espaços de fácil acesso público, em especial, a publicação em sítios oficiais da internet.

²⁵O Portal da Transparência deverá comportar: a) dispêndios realizados e montante transferidos aos demais entes da federação, b) operações de descentralização de recursos orçamentários em benefício de organizações do terceiro setor ou de pessoas naturais e) operações de crédito de instituições financeiras de fomento. (BRASIL, 2005).

Além disso, a referida lei prevê os mecanismos pelos quais o cidadão pode requerer informações e os prazos a serem respeitados pela administração pública no fornecimento destas ao solicitante. Estipula também os recursos cabíveis na hipótese de negativa da organização pública de acesso à informação solicitada, bem como as hipóteses legais de restrição total, ou parcial, de acesso à informação em virtude de segurança nacional, segredo de justiça, segredo industrial e para proteção de direito de outrem.

No ano seguinte, em 16 de maio de 2012, decretou-se a lei 7.724 que regula a lei de acesso à informação, prescrevendo os “procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo”. O decreto-lei findou por instituir dois mecanismos específicos de transparência: ativa e passiva, com aplicabilidade a todos os órgãos e entidades pertencentes à administração direta e indireta da União (BRASIL, 2012).

A transparência ativa é o ônus que o poder público tem de divulgar informações regularmente de forma proativa sem necessidade de requerimentos específicos. A transparência passiva difere da ativa no sentido de que diz respeito à obrigação dos órgãos e entidades de fornecer as informações que lhe são formalmente solicitadas pelos administrados (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), note-se que neste caso a informação só é fornecida exclusivamente mediante requerimento dos cidadãos. Especialmente, a transparência ativa é, conforme o critério de Mendel (2009), cada vez mais reconhecida como um dos mecanismos mais eficazes para melhorar e facilitar o acesso à informação pública.

A luz do exposto acima, o efetivo cumprimento do direito de acesso à informação pública depende de dois princípios fundamentais de natureza democrática, administrativa e jurídica: a transparência e a publicidade.

Alguns autores consideram que transparência e publicidade possuem o mesmo significado (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018). No entanto, a transparência e publicidade não podem ser vistos como sinônimos. Esses conceitos estão intimamente relacionados, mas o conceito de transparência é mais amplo do que a publicidade, pois mesmo que a informação esteja publicamente disponível, ela pode não ser relevante, confiável, oportuna e fácil de entender. Basicamente, a publicidade se preocupa com a disseminação de informações para a sociedade, as pessoas têm o direito de conhecer as ações do poder público para exercer o controle sobre o poder público em decorrência do exercício do poder de autoridade. Iniciativas de transparência administrativa não são apenas uma garantia de cumprimento legal, mas uma política responsável de governo que contribui para o exercício dos direitos de cidadania por

parte da sociedade (PLATT NETO *et. al.* 2007).

Loureiro *et. al.* (2008) e Larsson (1998 *apud* ZUCCOLOTTO *et. al.* 2015) argumentam que a transparência transcende a mera disponibilização de informação, pressupõe que a mesma seja objetiva, inteligível e compreensível. Ou seja, as informações que a administração pública divulga para acesso público podem não ser transparentes, devido a que as informações são julgadas pelos cidadãos/usuários como inconsistentes ou incompreensíveis (ZUCCOLOTTO *et. al.* 2015).

Ao voltarmos para o plano constitucional brasileiro, a publicidade é um dos cinco princípios constitucionais da administração pública definidos em seu art. 37º, legitimando o dever dos governos federal, estadual e municipal de nortear suas ações sob a égide dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Pode-se afirmar, a partir disso, que o direito de acesso à informação é garantido também graças a outro dispositivo constitucional, o supracitado princípio da publicidade. Como aponta Zuccolotto e Teixeira (2019, p.59), “a introdução do princípio da publicidade no modelo originário da democracia brasileira representou um grande avanço, pois abriu caminho para que a sociedade tivesse conhecimento sobre os atos da administração pública”.

A questão da transparência propriamente dita, segundo Black (1997), implica elucidar quem decide, quem age, quem se beneficia e quem paga, significa expor-se ao escrutínio público, sendo o oposto de uma política opaca. O autor salienta que os economistas apoiam a ideia de que, à medida que as políticas se tornarem mais transparentes, elas seriam mais racionais do que se fossem opacas.

Para Gomes; Amorim e Almada (2018, s.n.), a transparência é simultaneamente, um valor democrático e uma condição pautada em princípios éticos. Os autores afirmam que pode-se falar em transparência²⁶ quando existe controle “cognitivo de uma ação”, procedimento ou conduta do agente, bem como dos efeitos que deles resultam por parte de qualquer sujeito e organização externa. Ou seja, quando indivíduos com independência do agente político ou burocrata responsáveis por alguma atuação podem acessar eventualmente as informações pertinentes à ação pública concreta, o escopo e a identificação do agente estatal.

Dentro desta acepção, o grau de transparência alcançado por uma instituição ou órgão

²⁶O termo “transparência” deriva do vocábulo latino *transparentis*: É a combinação do prefixo *lat.trans* que significa “trans” e o verbo “páreo” cuja tradução é “aparecer”, que emerge no latim da idade média (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

do Estado, relaciona-se usualmente com no mínimo três aspectos. Primeiro, sobre quais os objetos, materiais e domínios é factível produzir informação de caráter público. Segundo, o nível de qualidade e amplitude da informação disponibilizada. Terceiro, o número de cidadãos e a diversidade de grupos ou perfis de pessoas a quem é liberado o acesso a tal informação. (GOMES; AMORIM, ALMADA, 2018).

Do ponto de vista da gestão pública, o pressuposto é de que a prática da transparência no seio da administração pública permite aos administrados cooperar controlando os seus representantes, por meio de uma perspectiva bem informada, verificando se os recursos públicos estão sendo empregados como devem ser. Dessa forma, a visibilidade da informação pública representa um importante mecanismo para estimular os gestores públicos a agir com responsabilidade (CGU, 2022).²⁷

De acordo com a abordagem política, o conceito de transparência

remete à ideia de abertura de informações governamentais e de prestação de contas e, no Brasil, costuma vir acompanhado da discussão sobre o combate à corrupção [...]. O aumento da informação sobre a atividade governamental amplia as condições para mais fiscalização e mais sanção por parte dos órgãos de controle, o que leva à maior *accountability*, à diminuição da corrupção e, portanto, a uma melhor aplicação dos recursos públicos (FOX, 2007 *apud* MACEDO, 2019, p.1293).

De origem anglo-saxônico, o termo *accountability* não tem uma tradução exata para a língua portuguesa, tendo em conta a multiplicidade de funções que pode abraçar, no entanto, sua tradução mais adequada é a expressão responsabilização. Pode ser definida como a capacidade e ônus de uma pessoa/organização de prestar contas de seus atos e decisões à sociedade, havendo possibilidade de serem responsabilizados por tais ações por meio de mecanismos de sanções ou recompensas proferidas por seus representados. Desenvolve-se, portanto, entre esta e aquela um processo de *accountability* (MARQUES, 2013).

Como leciona O'donnell (1998), existem duas dimensões de *accountability*: vertical e horizontal. A primeira cumpre-se à medida que há entidades estatais com direitos e poderes legítimos, e de fato dispostos e aptos a agir, desde a vigilância de rotina e imposição de sanções legais, incluindo processos de *impeachment* contra outros agentes públicos que praticarem atos e procedimentos considerados ilícitos.

A segunda, dá-se quando os cidadãos são capazes de castigar ou recompensar um representante, elegendo-o novamente ou destituindo-o em processos eleitorais realizados

²⁷CONTROLADORA GERAL DA UNIÃO. **Transparência Pública**, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>. > Acesso em: 15 maio 2022.

periodicamente. A articulação de demandas sociais, incluindo denúncias sobre ações de agentes públicos, é possível em um quadro de liberdade de expressão, associação e acesso a diferentes fontes de informação, nas quais os meios de comunicação são suficientemente livres (sem censura ou coerção) e com cobertura regular da mídia para dar visibilidade às reivindicações da população (O'DONNELL, 1998).

Em meados dos anos 90, a responsabilização de gestores e servidores públicos incluiu-se entre os objetivos da gestão pública brasileira. A reforma do Estado de cunho gerencial visava tornar a administração pública mais eficaz e aos gestores mais socialmente responsáveis (IPEA, 2010):

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. Nesses termos, a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do público (FILGUEIRAS, 2011, p.66).

Para Filgueiras (2011), a *accountability* caracteriza uma teoria política dos estados liberais, porque sustenta uma marcada diferenciação entre o público e privado. A fim de minimizar o impacto do sigilo na ordem democrática, o conceito de transparência teve um papel importante na construção deste conceito, pois “a redução das assimetrias de informação entre governantes e governados, tornando a administração pública mais transparente à população, que pode ser considerada condição fundamental, embora não suficiente, para a *accountability* dos governos” (PRADO; LOUREIRO, 2006, p.360).

A *accountability* é, portanto, um amplo processo democrático que envolve diferentes fases: a) informação precisa e transparente para os cidadãos; b) adequada prestação de contas dos governantes/burocratas; e c) plena responsabilização dos governamentais ou burocratas, recompensando-os ou punindo-os em termos aprovação ou rejeição das suas ações (PRADO; LOUREIRO, 2006).

Assim sendo, sob a perspectiva do conhecimento social, de acordo com Macedo (2019), a assimetria de poder entre governo e sociedade é reduzida pelo acesso à informação sobre as atuações governamentais. Isto por cidadãos informados serem mais capazes de participar e influenciar a administração pública, exercer o controle social, exigir fiscalização e a imposição de sanções aos órgãos de controle. Desta forma, uma maior simetria entre a transparência, participação social, controle e sanções simboliza um progresso democrático que pode levar a mais desenvolvimento econômico e social.

3.4 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

No Brasil, no início da década de 40, o impulso do movimento de criação de empresas estatais, decorreu em princípio pela necessidade de acelerar a industrialização, devido às dificuldades de importação de bens e insumos primários, causadas pela Segunda Guerra Mundial; embora algumas empresas terem sido fundadas anteriormente, como a Casa da Moeda do Brasil em 1694 e o Banco do Brasil em 1808 (BRASIL, 2021)²⁸.

Dessa forma, o fortalecimento da importância da presença do Estado no setor econômico se deve, em parte, à constituição e funcionamento de uma série de empresas estatais em diferentes períodos históricos, refletindo intimamente o processo de formação e consolidação do modelo capitalista que se desenvolveu no país, conduzido por governos com diferentes orientações políticas que fizeram uso estratégico dessas organizações em diferentes períodos históricos (KLIASS, 2018).

Quando falamos de ação do Estado em relação à economia, trata-se das formas direta e indireta de atuação estatal, por meio dos instrumentos organizativos da administração pública brasileira,²⁹ no domínio econômico (ARAGÃO, 2018).

Se o poder público utiliza-se das entidades da Administração Indireta, revestidas de caráter empresarial — composta com recursos humanos e materiais para produção de bens ou serviços de forma perdurável e sustentável — para operar por conta própria como agente econômico, estamos diante de uma atuação direta. Ora, ocorre atuação indireta quando o Estado atua apenas como agente normatizador e regulador, através de, além de entidades da sua Administração Indireta, por exemplo, autarquias como agências reguladoras, por meio de órgãos e unidades internas da sua Administração direta (ARAGÃO, 2018).

Assim é que a União, os Estados e os municípios assumiram o papel de empresário na ordem econômica brasileira, ancorados pela própria Constituição Federal, que admite excepcionalmente o exercício direto de atividade econômica pelo poder público, “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme

²⁸BRASIL. Ministério da Economia. **Sest**: histórico da secretaria de coordenação e governança das empresas estatais, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/secretaria-de-coordenacao-e-governanca-das-empresas-estatais/view>> Acesso em: 20 maio 2022.

²⁹O decreto-lei 200/1967, em seu art. 4º dispõe que a administração federal se organiza em administração direta e indireta. A primeira, constituída pelos “serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, e administração indireta. A segunda, composta pelas seguintes entidades com personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas (BRASIL,1967).

definidos em lei” nos termos dos artigos 173^o, 175^o e 177^o da carta política.

Em sentido amplo, a expressão atividade econômica, conforme convencionou Eros Roberto Grau (2010), denota gênero, a qual abrange duas espécies de atuação direta do Estado na economia: o serviço público e atividade econômica *stricto sensu*.

O conceito de prestação de serviço público implica o emprego pelo Estado de recursos escassos, serviços e bens, orientados à satisfação de diversas necessidades individuais e sociais. Via de regra, indubitavelmente a obrigação de prestá-la compete preferencialmente à esfera pública. Todavia, não o faz absolutamente de forma privativa, isso porque, eventualmente, determinados serviços públicos podem ser prestados por particulares sob regime de concessão ou permissão³⁰ (GRAU, 2010).

A despeito da possibilidade de delegação contratual de serviço público pelo estado a esfera privada, Cordeiro e Figueiredo (2020) agregam que alguns serviços públicos como saúde, educação e previdência podem ser desempenhados por particulares em concomitância com o estado, em razão de que são permitidas pela Constituição em seus artigos 199^o, 209^o e 202^o. A esses denomina Aragão (2018, n.p.): “serviços públicos sociais”.

Já atividade econômica *stricto sensu* comporta um significado de espécie de atividade econômica, é aquela que originariamente é de exclusiva titularidade da iniciativa privada. Mas, excepcionalmente, permite-se ao poder público a exploração de atividade econômica em sentido estrito (GRAU, 2010); tanto sob regime de monopólio público, na qual o Estado visa interesses fiscais, estratégicos e sociais, quanto sob regime de concorrência com particulares, abrangendo aquelas atividades econômicas que podem ser desempenhadas simultaneamente pelo setor público assim como pelo setor privado — a quem a exploração lhe é assegurada constitucionalmente pelo direito de livre iniciativa — (ARAGÃO, 2018).

Nessa mesma perspectiva, a classificação prescrita por Eros Grau sobre o alcance do termo “atividade econômica” conforme a leitura de Cordeiro e Figueiredo (2020, p.231), pode ser extraído da carta política vigente,

[...] quando se observa que o Capítulo I do Título VII (Dos princípios gerais da ordem econômica), trata da atividade econômica em seu sentido amplo, aí incluídos o serviço público e a atividade econômica *stricto sensu*. Já nos art. 170, parágrafo único, e o art. 173, caput e §1^o, por exemplo, tem-se a atividade econômica abordada em seu sentido estrito.

No campo doutrinário do direito administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020)

³⁰ Art. 175 da CF/88: Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre via licitação, a prestação de serviços públicos. (BRASIL, 1988)

adota uma concepção ampla e escreve que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias, assim como outras empresas de distinta natureza elencadas na Constituição³¹ como categoria à parte, são as entidades civis ou comerciais designadas genericamente como empresa estatal, ou governamental, das quais o setor público possui controle acionário direta ou indiretamente (DI PIETRO, 2020). Suplementarmente, o diploma legal nº 6.021³² e a lei 8.945/2016 usam critério similar para defini-las, um tanto mais genérico, porém sem diferenças significativas.

Como informado, as empresas estatais fazem parte da esfera de atuação direta do Estado no campo econômico.

Lembrando que o objetivo desta monografia é auferir o desempenho em transparência digital das empresas públicas e sociedades de economia mista de controle direto do poder executivo federal, para os fins desta pesquisa, é necessário discorrer mais especificamente acerca dos seus principais aspectos.

Em 30 de junho de 2016 aprovou-se a lei 13.303, de abrangência federal, estadual e municipal, que disciplina sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. A também conhecida como lei de responsabilidade das estatais, contempla as estatais exploradoras de “atividade econômica de produção ou comercialização de bens, ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União, ou seja, de prestação de serviços públicos” (BRASIL, 2016, art. 1º).

A lei de responsabilidade das estatais não traz uma concepção explícita do termo “empresas estatais”, mas sim manifesta-se a respeito da empresa pública e sociedade de economia mista. Ambas são definidas formalmente em seu art. 3º e 4º *caput*, seguindo os conceitos trazidos pelo art. 5º, II e III do decreto-lei 200 de 1967³³, como entidades com personalidade jurídica de direito privado, instituídas pelo poder público, mediante prévia autorização legislativa. Nesta última deve constar a justificativa de interesse público que fundamenta a sua criação, tendo em vista o disposto no seu art. 2º, §1º.

No entanto, a empresa pública e sociedade de economia mista, diferem entre si enquanto

³¹ Os dispositivos constitucionais aos quais a autora refere-se são os arts.37, XVII, 71, II, 165, § 5º, II, e 173§ 1º da CRFB/1988.

³²BRASIL. Decreto nº de 22 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 mai. 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm> Acesso em: 10 mai. 2022.

³³ BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#> Acesso em: 1 mai. 2022.

a adoção do regime empresarial e a composição do capital social. A totalidade do capital social da empresa pública pertence à União, aos Estados e Municípios e pode ser estruturada indistintamente sob qualquer regime empresarial admitido pelo direito brasileiro. Há possibilidade, neste caso, de participação acionária de outras pessoas jurídicas de direito público, assim como outras entidades das administrações indiretas dos diferentes níveis de governo, sob condição de que apenas os entes da federação, mantenham-se como detentoras exclusivas da maioria do capital com direito a voto (BRASIL, 2016); por exemplo, uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública distinta.

A sociedade de economia mista, por sua parte, cujo capital social resulta da combinação de capital público e privado, é estabelecida impreterivelmente sob regime empresarial de sociedade anônima, na qual o poder público possui a maioria acionária com direito a voto (BRASIL, 2016). Em outras palavras, há uma minoritária participação privada, possuindo o Estado o poder de controle societário.

Cabe observar que, a despeito das empresas estatais serem entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) adverte que as mesmas se submetem a um regime jurídico híbrido, isto é,

[...] a administração confere às suas pessoas jurídicas privadas os meios de atuação do direito privado considerados mais adequados para a execução de determinadas atividades; mas, simultaneamente, as submete, em parte, ao regime administrativo, na medida considerada essencial para a consecução daqueles mesmos fins” (DI PIETRO, 2020, n.p.).

As sociedades de economia mista, em particular, sujeitam-se parcialmente também à lei nº 6.404 de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações. Destaca-se que o art. 237º da mesma lei, autoriza as companhias de economia mista o exercício de atividades econômicas referentes àquelas estritamente previstas em sua lei instituidora (BRASIL, 1967). Essas empresas, ademais, classificam-se em dois subtipos: a) empresa de capital aberto: habilitadas para negociar na bolsa de valores, se registradas neste mercado e na Comissão de Valores Mobiliários (CVM)³⁴, b) empresa de capital fechado: inabilitadas a negociar ações no mercado de valores mobiliários, (MACIEL, 2016). Petrobras, Telebrás e Banco do Brasil são exemplos de empresas cujas ações são negociadas na bolsa de valores brasileira.

De outra parte, a relação de dependência de recursos públicos das empresas estatais

³⁴A CVM regula o mercado de capitais brasileiro. Para mais informações sobre a CVM acessar: **Sobre a CVM**, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm>>. Acesso em 09 mai. 2022.

para o exercício de atividades econômicas *lato sensu* enseja outra classificação pertinente: a empresa dependente e independente. A LRF define a primeira como aquela,

[...] empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (BRASIL, 2000, art. 2º, III).

A segunda, conforme Carvalho Jr. (2018) refere-se a empresa estatal, cujo funcionamento não depende do recebimento de recursos do controlador, visto que os custos de suas despesas operacionais são financiados com recursos próprios, advindos do próprio processo de produção ou da prestação de serviços. Porém, os dispêndios de investimento³⁵ da empresa estatal independente acabam por ser financiadas, ainda que seja a título subsidiário, pelo próprio Estado e conseqüentemente pelos cidadãos.

Em termos orçamentários, o ente controlador incorpora a empresa estatal não dependente no próprio orçamento de Investimento, ao passo que as empresas estatais dependentes integram os orçamentos fiscal e de seguridade (MACIEL, 2016).

Uma vez definidos o conjunto de conceitos precípuos que envolvem as empresas estatais, é fundamental assinalar, neste ponto, que os deveres de transparência e o acesso à informação no âmbito das empresas estatais federais é expressa em um conjunto de diplomas legais como leis, decretos e resoluções. Importa recapitular, que a lei nº 12.527/2011 é de abrangência nacional, cujo âmbito de aplicação de seus dispositivos inclui de forma explícita empresas estatais federais em seu art. 1º, § único, II.

Conforme reforça Bento e Bringel (2014), se bem as empresas estatais são entidades de direito privado que coabitam com outras empresas privadas em uma economia de mercado, estas não estão por fora do âmbito de aplicação da LAI. Da mesma forma, às disposições do decreto nº 7.724/2012 da LAI, aplicam-se as empresas estatais. No entanto, é feita uma distinção singular nesta lei, pois abre exceções em seus artigos 5º, §1º e 7º, §3º, VI com relação à divulgação de determinadas informações classificadas como confidenciais pelas empresas públicas e sociedades de economia mista³⁶ que atuam sob regime de concorrência. Mas reivindica a divulgação de dados referentes a cargos, funções, titulares dos cargos e funções, bem como a remuneração e formação destes, de todos os órgãos e entidades subordinadas a

³⁵O autor traz como exemplo a retenção de lucros, aumento de capital, garantias em operações de crédito, dentre outros.

³⁶Paralelamente, a Portaria Interministerial 233 de 25/05/2012, editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em seu art. 6º isenta as sociedades de economia mista que atuam em regime de concorrência de divulgar dados sobre salários de seus empregados e administradores.

LAI (BRASIL, 2012).

Esse instrumento legal impõe igualmente que a política de transparência ativa das empresas estatais exploradoras de atividade econômica, operando em regime da concorrência com a esfera privada, submetem-se, também, às normas da Comissão de Valores Mobiliários — CVM—, em seu art. 5º § 1º:

A divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários. (BRASIL, 2012).

Como previsto, a resolução CVM nº 44, aprovada em 23 de agosto de 2021, constrange as companhias estatais que possuem capital aberto, em seu art. 1º e 2º, a divulgar “informações sobre ato ou fato relevante” com potencial de influenciar significativamente a cotação dos valores mobiliários e a decisão dos investidores.

Outro diploma legal, a supracitada lei 13.303/2016, além de dispor sobre determinadas matérias relativas às empresas estatais, em atenção ao previsto pelo art. 173º *caput*, § 1º, I ao V, da CF/88, determina regras a serem adotadas pelas empresas estatais atinentes a governança corporativa, práticas de controle de risco interno e transparência. A questão que interessa nesta pesquisa, a transparência, é abordada em seu art. 8º *caput*, que exige a ampla divulgação ao público, de um conjunto mínimo de dados, tempestivos e atualizados, elencados nos incisos I ao IX.

O estatuto jurídico das estatais concedeu às empresas estatais, sociedades de economia mista e suas subsidiárias um prazo de 24 meses a partir da data da sua publicação para se adaptarem às disposições da nova lei, e tornou-a obrigatória a partir de 1 de julho de 2018.

Com disposição mais específica quanto ao local de divulgação destas informações, o decreto regulamentador na esfera do poder executivo federal, da lei 13.303/2016, a lei nº 8.945/2016³⁷, estabelece a obrigatoriedade de publicação dessas informações em sítio eletrônico oficial, em seus artigos 12º § único (V ao VII); 13º (III, IV, VIII, IX, X); e 37º, §3. Entretanto, há uma ressalva na lei 8.945/2016:

O decreto-lei autoriza a empresa pública e sociedade de economia mista, em seu art.

³⁷BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm> Acesso em: 4 abr. 2022.

37º, §4º, a restringir informações de cunho estratégico que, em hipótese de serem divulgadas, poderiam prejudicar seus interesses, porém a imprescindibilidade de utilizar-se dessa exceção tem de ser devidamente comprovada.

A aplicabilidade do dever de transparência às estatais evidencia-se ainda mais, com a resolução nº 5³⁸ da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, em virtude do seu art. 1º, na qual as companhias governamentais deverão dar publicidade a dados atualizados, arroladas nos incisos I ao XIV, em sítio eletrônico, sistematizadas de tal forma que, possam ser facilmente acessadas e visualizadas, incumbindo a CGU e aos conselhos fiscais, a fiscalização da efetiva implementação dos encargos desta resolução (art.4º).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.198), as empresas públicas e sociedade de economia mista são na sua essência “instrumentos de ação” do poder público. A principal característica destas entidades é que se tornam agentes auxiliares do Estado, conseqüentemente, pautados por interesses que vão além dos puramente econômicos.

Não obstante, é no âmbito das empresas estatais,

[...] no setor menos sujeito à transparência pública e ao escrutínio dos órgãos de controle da burocracia, que a conexão entre política, extração de recursos públicos e partidos é mais intensa [...]. Embora motivos econômicos perpassem as lutas de poder por todos os setores da Esplanada, sua intensidade varia e, no caso das estatais, assume uma relevância que acaba por se tornar epicentro dos mais amplos registros de corrupção organizada (LOPEZ, 2011, p.25 citado por MOHALLEM *et. al.* 2017, p.9).

Nos dizeres de Mohallem *et al.* (2017, p. 29), a transparência carrega consigo funções que transcendem aquele referente simplesmente ao combate à corrupção no contexto das empresas estatais, inclusive, é fundamental para o monitoramento pela sociedade civil da aplicação dos recursos públicos, considerando a existência de instrumentos empresariais e não empresariais do Estado e de sua interferência no campo econômico.

A população é concomitantemente usuária e financiadora das atividades estatais (IBGC, 2020), soma-se o fato das empresas estatais desempenharem papéis que não são meramente comerciais, ou seja, representam um meio para a implementação de políticas públicas. Por isso é fundamental um nível de transparência elevado, necessário para garantir a eficácia deste

³⁸BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Executiva. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Resolução CGPAR nº 5, **Diário Oficial da União**, sec. 1, Brasília, p. 192, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/legislacao/resolucoes/rescpar_05.pdf> Acesso em: 2 mai. 2022.

instrumento para o fim a que se destina. Cidadãos e instituições controladoras, políticas ou judiciais, conseguirão, dessa maneira, dimensionar a relação custo-benefício por meio dos mecanismos de divulgação de informações (MOHALLEM *et. al.* 2017).

Ibarguen, Oneto e Zorrilla (2021), aduzem nesse sentido que a transparência, em função de sua natureza instrumental, não é um fim em si mesmo, um objetivo ou uma finalidade que merece proteção em si, mas sim um meio que deve ser protegido para atingir os objetivos almejados, tais como controle e determinação de risco, ou para embasar decisões de investimento ou mesmo melhorar o posicionamento da empresa. Os autores salientam, ainda, que bem seja uma empresa estatal ou privada, a transparência é essencial para desenvolver um ambiente de confiança com os diferentes *stakeholders*, tencionando garantir o incremento ao longo do tempo dos ganhos financeiros e sociais, tanto para o proprietário quanto para a cidadania, através de uma adequada administração e a implantação de mecanismos de controle.

Corroborar-se, desse modo, que a transparência é uma pré-condição básica para que uma satisfatória prestação de contas possa ser realizada. No âmbito das estatais, pressupõe prestar informações, esclarecimentos ou explicações sobre suas atividades, a fim de que a diretoria, órgãos colegiados e os próprios cidadãos possam aferir se a empresa estatal está agindo em concordância com o interesse público, aplicando punições caso sejam identificados desvios de finalidade (IBARGUEN; ONETO; ZORRILLA, 2021).

Os modelos de governança e principalmente as medidas de *compliance* adotadas pelas empresas do mundo inteiro nos últimos anos, tornaram-se extremamente importantes, reforçando a ideia de que as empresas são mais que apenas organizações que geram lucros para seus acionistas, tendo também obrigações sociais. Tornou-se parte da estratégia de negócios das grandes empresas demonstrar que são social e ambientalmente responsáveis, o que implica demonstrar cada vez mais o compromisso das empresas com a prevenção de fraudes e corrupção. Nessa lógica, para as empresas públicas suas obrigações sociais não estão apenas vinculadas a uma estratégia empresarial, mas estão intrinsecamente ligadas às suas responsabilidades como entidades estatais e gestora de recursos públicos, com compromisso com os princípios da administração pública (CGU, 2015).

Com a finalidade de atingir tais objetivos, o Programa Destaque de Governança de Estatais, por exemplo, conforme observa Maciel (2016), incorpora a transparência como um de seus eixos fundamentais, que ilustra o caráter instrumental da transparência na proteção do interesse público. Uma iniciativa notável mais recente no Brasil, para a promoção da

transparência nas empresas estatais, como mencionado anteriormente, foi o lançamento do painel interativo “Panorama das Estatais”.

A ação do Estado através das empresas estatais nas relações econômicas caracteriza-se por sua dupla natureza: a satisfação das necessidades da sociedade através da prestação de serviços públicos e a realização de atividades econômicas típicas da iniciativa privada, sob pressuposto de proteção do interesse geral e segurança nacional. Ambos são logicamente mais ou menos limitados na sua utilização de recursos públicos e circunscritas no domínio mais vasto da implementação de políticas públicas.

A transparência é, portanto, uma obrigação legal das empresas estatais e um dever para com os cidadãos, cujo cumprimento é obrigatório e deve ser exigido às empresas estatais. O quadro 3 abaixo dedica-se à síntese dos pontos-chave mais importantes que foram discutidos anteriormente.

Quadro 3 – Pontos de destaque

ACESSO À INFORMAÇÃO	O acesso à informação é o direito de acesso dos cidadãos às informações produzidas pelas organizações públicas ou sob tutela destas. Baseia-se no pressuposto de que órgãos públicos “atuam como guardiães do bem público”, produzindo e resguardando informações não por interesse próprio, mas em prol do interesse público (MENDEL, 2009, p. 4).
OBRIGAÇÃO LEGAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	-Declaração Universal de Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto de São José da Costa Rica de 1969; -Artigo 5º, inciso XXXIII e art. 37º da CF de 1988; -Art. 1º § 1º e art. 48º da Lei Complementar Nº 101/2000; -Art. 1º do Decreto 5.482/2005; -Art. 1º, inciso I e II, da Lei Complementar Nº 131/2009; -Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação) e o seu decreto regulamentador, a lei nº 7.724/2012; -Art. 1º e 2º da Resolução CVM Nº 44/2021; -Art. 8º da Lei 13.303/2016, conhecida como o estatuto jurídico das estatais e o seu decreto regulamentador, a lei Nº 8.945/2016; -Art. 1º da Resolução Nº 5 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União;
PUBLICIDADE	a) A publicidade diz respeito a divulgação de informações para a sociedade, as pessoas têm o direito de conhecer as ações do poder público para exercer o controle sobre o poder público, em decorrência do exercício do poder de autoridade (PLATT NETO <i>et. al.</i> 2007). b) É um princípio constitucional da administração pública brasileira.
ACCOUNTABILITY	a) Pode ser definida como a capacidade e ônus de uma pessoa/organização de prestar contas de seus atos e decisões à sociedade, havendo possibilidade de serem responsabilizados por tais ações por meio de mecanismos de sanções ou recompensas proferidas por seus representados. Desenvolve-se, portanto, entre esta e aquela um processo de <i>accountability</i> (MARQUES, 2013). b) A fim de minimizar o impacto do sigilo na ordem democrática, o conceito de transparência teve um papel importante na construção deste conceito, pois “a redução das assimetrias de informação entre governantes e governados, tornando a administração pública mais transparente à população, que pode ser considerada

	condição fundamental, embora não suficiente, para a <i>accountability</i> dos governos” (PRADO; LOUREIRO, 2006, p.360).
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	<p>a) Pode-se falar em transparência quando existe controle “cognitivo de uma ação”, procedimento ou conduta do agente, bem como dos efeitos que deles resultam por parte de qualquer sujeito e organização externa. Ou seja, quando indivíduos com independência do agente político ou burocrata responsáveis por alguma atuação podem acessar eventualmente as informações pertinentes à ação pública concreta, o escopo e a identificação do agente estatal (GOMES; AMORIM E ALMADA, 2018, s.n.).</p> <p>b) O conceito de transparência é mais amplo do que a publicidade, pois mesmo que a informação esteja publicamente disponível, ela pode não ser relevante, confiável, oportuna e fácil de entender (PLATT NETO <i>et. al.</i> 2007).</p> <p>c) A transparência transcende a mera disponibilização de informação, pressupõe que a mesma seja objetiva, inteligível e compreensível (LOUREIRO <i>et. al.</i> (2008; LARSSON 1998 <i>apud</i> ZUCCOLOTTO <i>et. al.</i> 2015).</p>
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	A transparência, em função de sua natureza instrumental, não é um fim em si mesmo, um objetivo ou uma finalidade que merece proteção em si, mas sim um meio que deve ser protegido para atingir os objetivos almejados, tais como controle e determinação de risco, ou para embasar decisões de investimento ou mesmo melhorar o posicionamento da empresa. Seja uma empresa estatal ou privada, a transparência é essencial para desenvolver um ambiente de confiança com os diferentes <i>stakeholders</i> , tencionando garantir o aprimoramento ao longo do tempo dos ganhos financeiros e sociais, tanto para o proprietário quanto para a cidadania, através de uma adequada administração e a implantação de instrumentos de controle (IBARGUEN, ONETO e ZORRILLA, 2021).

Fonte: Autoria própria, (2022).

Finalmente, cumpre mencionar que na fase de revisão de literatura deste trabalho, constatou-se a escassez de pesquisas empíricas de desempenho em transparência ativa das empresas estatais brasileiras, identificando-se apenas um estudo, conduzido por Bianchi *et. al.* (2020). O propósito do estudo foi averiguar o grau de transparência pública das empresas estatais dos governos estaduais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em seus respectivos websites, embasada na Lei de Acesso à informação e no Decreto nº 7.724/2012.

Os resultados da referida pesquisa apontaram que as empresas estatais que proporcionam amplo acesso à informação à população, são as empresas estatais do Estado do Paraná que obtiveram o melhor desempenho geral, com uma média de 76%. As estatais do estado do Rio Grande do Sul ocupam o segundo lugar com 64%, e em terceiro lugar, com uma média de 62% as estatais do estado de Santa Catarina com relação à totalidade de indicadores de avaliação.

De modo geral, as empresas estaduais do Sul do Brasil atingiram um grau médio de aderência à transparência pública, apresentando resultados mais expressivos no indicador de publicidade da informação. As autoras concluíram, entretanto, que apesar das empresas estatais analisadas serem consideradas em conformidade com a legislação sobre divulgação de informação em seus websites, as mesmas não cumprem plenamente todas as exigências da Lei

de Acesso à informação.

Portanto, as pesquisas sobre transparência ativa, têm-se focalizado no domínio dos órgãos e entidades da administração direta, do poder executivo e do poder legislativo e tem sido dada pouca atenção ao desenvolvimento da transparência na seara empresarial do Estado.

O escopo da próxima seção, por conseguinte, é descrever a análise dos resultados obtidos a partir da pesquisa realizada sobre transparência ativa nos sites das empresas estatais da União Federal brasileira.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

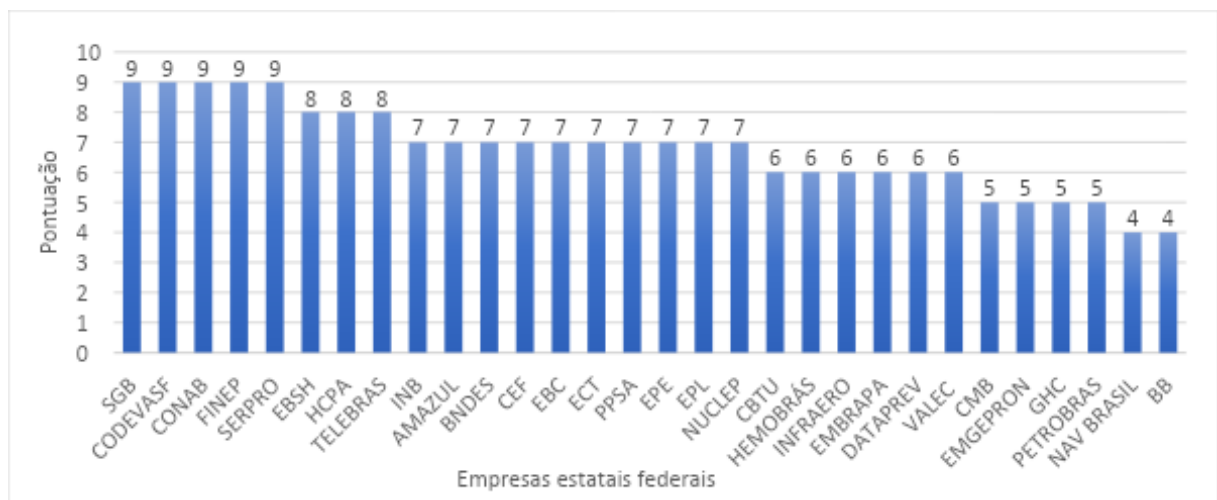
Esta seção traz uma visão geral dos resultados da pesquisa realizada nos sites das empresas estatais federais, com base nas diretrizes do protocolo de avaliação previamente delineadas no processo metodológico desta monografia. Esta parte está, portanto, dividida em seis subseções.

As cinco primeiras descrevem em pormenor os dados recolhidos para cada categoria avaliada. Visando limitar o número de páginas deste trabalho, a apresentação desta análise de resultados concentra-se em empresas com pontuações mais inconsistentes em comparação com a amostra geral desta pesquisa, sendo utilizando o mesmo critério de seleção nas cinco categorias. Finalmente, a última subseção propõe-se consolidar os resultados globais.

4.1 INTERFACE DA PLATAFORMA DIGITAL

Nesta categoria, analisaram-se a usabilidade e acessibilidade dos websites, com um total de cinco variáveis e pontuação ideal de 10. Os resultados obtidos nesta primeira categoria foram divididos em seis grupos, consoante à pontuação em comum obtida. A exposição detalhada, desta análise, entretanto, é limitada aos sites das empresas dos grupos com pontuação 9, 8, 6 e 5, uma vez que os demais conjuntos obtiveram pontuações muito próximas, conforme segue.

Gráfico 1 – Interface da plataforma digital.



Fonte: Autoria própria, (2022).

É possível observar no Gráfico 1 acima, que o SGB, CODEVASF, CONAB, FINEP e o SERPRO, compõem o primeiro grupo com pontuação 9. Esse nível de desempenho se justifica pelos seguintes aspectos analisados:

Quando se trata de acessibilidade, e principalmente sobre os critérios para acesso de PcD, a empresa SGB é uma exceção, pois oferece em seu site apenas uma função de contraste, atendendo parcialmente os requisitos desta variável, enquanto as demais empresas (CODEVASF, CONAB, FINEP e SERPRO) atendem-na plenamente.

Ademais, quatro das cinco empresas que compõem este grupo não disponibiliza ao cidadão/cliente uma ferramenta para imprimir informação dos dados desejados com eficiência, sendo novamente a SGB a exceção, que o faz. Por outra parte, considera-se que a variável flexibilidade se encontra confirmada em todos os sites.

Deve também notar-se que, para além dos dois achados anteriores, todas as variáveis analíticas sobre usabilidade estão em conformidade nas cinco empresas deste agrupamento.

O segundo grupo abrange as empresas EBSERH, HCPA e TELEBRÁS com pontuação 8. Este resultado deve-se aos seguintes fatores:

Quanto à usabilidade, os sites do HCPA e da TELEBRÁS apresentam mapas do site em conformidade com os requisitos estipulados. Excepcionalmente, apesar da EBSERH disponibilizar um mapa do site onde se apresenta a sua estrutura, este não representa todo o seu conteúdo geral.

Percebeu-se, ainda, que os sites das três empresas deste agrupamento demonstram conformidade quanto à visibilidade da página de transparência, pois o seu local de acesso é facilmente encontrado no menu principal.

Em outro ponto analisado, no que concerne à acessibilidade destes sites, constatou-se que, em geral, não fornecem uma ferramenta para imprimir informação de interesse do cidadão com eficiência. A este mesmo respeito, o site do HCPA cumpre parcialmente com as normas de acesso para PcD visto que oferta somente uma função de contraste de cores. Em contrapartida, as demais empresas atendem integralmente as normas de acessibilidade para PcD.

Todavia, destaca-se que este grupo de empresas aderem satisfatoriamente à variável que mede a flexibilidade dos websites. Assim sendo, com uma pontuação de 8 de 10 alcançável, é o segundo melhor nesta categoria.

O terceiro grupo corresponde ao constituído pela AMAZUL, BNDES, CEF, EBC, ECT, EPE, EPL, INB, NUCLEP e PPSA, com um total de 7 pontos. Logo, o resultado atingido por este conjunto posiciona-os em terceiro lugar.

O quarto grupo é integrado pela CBTU, EMBRAPA, DATAPREV, HEMOBRÁS, INFRAERO e a VALEC, com um total de 6 pontos. O resultado atingido por estas empresas pode ser explicado através das seguintes observações:

Relativamente à usabilidade, a DATAPREV, HEMOBRÁS, INFRAERO e VALEC partilham de uma característica comum, a falta de um mapa do site. Em contraste, a CBTU e a EMBRAPA fornecem mapas do site. Porém, cabe mencionar que o mapa desta última mostra a estrutura do site, mas não representa todo o conteúdo geral publicado neste.

No mesmo sentido, a DATAPREV, EMBRAPA, INFRAERO, HEMOBRÁS e VALEC assemelham-se à medida que oferecem motores de busca simples sem possibilidade de adicionar filtros de busca. Por outra parte, o site da CBTU carece de uma ferramenta de pesquisa, um componente fundamental para a localização e acesso do cidadão/cliente à informação pública.

A visibilidade da página de transparência, assim como o segundo e terceiro grupo, também é uma variável considerada adequadamente atendida em todos os sites analisados desta série, uma vez que estão localizadas nas páginas principais destes e logo, facilmente identificáveis pelo usuário.

Referente à acessibilidade, verificou-se que os sites destas empresas não dispõem de ferramentas que permitam aos usuários imprimir a informação de que necessitam. Ainda nessa linha, a CBTU cumpre parcialmente os critérios de acesso para PcD, pois tem apenas uma ferramenta para traduzir o conteúdo do site em LIBRAS. A EMBRAPA, em contrapartida, não tem nenhuma funcionalidade para acesso de PcD.

As demais empresas (DATAPREV, HEMOBRÁS, INFRAERO e VALEC) por outra parte, aderem integralmente às normas para acesso de PcD. Consequentemente, estes sites podem ser considerados completamente inclusivos.

É interessante ressaltar neste aspecto, que a HEMOBRÁS e a INFRAERO, além de preencherem os critérios básicos de acesso para pessoas com PcD (recurso de contraste e ferramenta de tradução para LIBRAS), também optaram por proporcionar ao usuário ferramentas para ajustar o tamanho e cor das fontes em escalas de cinza, preto e branco. Destarte, este grupo de empresas classificou-se em quarto lugar nesta categoria.

O quinto grupo é constituído pela CMB, EMGEPRON, GHC e a PETROBRAS com um total de 5 pontos, cujo desempenho decorre das seguintes constatações:

Há um padrão comum no que se refere a usabilidade neste conjunto de sites. E que, tal como as empresas do primeiro grupo, estas disponibilizam um mecanismo de busca simples que não proporciona ao usuário a possibilidade de restringir os resultados de busca de informações com determinados filtros.

Também a este respeito, os sites da CMB e da PETROBRAS fornecem mapas do site que mostram a sua estrutura, mas que não vislumbram todo o conteúdo que publicam, ao passo que os sites da EMGEPRON e do GHC não têm mapas do site que indiquem a estrutura e o conteúdo divulgado. De resto, ainda em alusão a usabilidade, a visibilidade da página de transparência foi considerada satisfatória de forma geral, pois são rapidamente perceptíveis quando se acessa os sites destas quatro empresas.

Outro padrão geral notável, no que tange à acessibilidade, foi a falta de ferramentas para imprimir informação de interesse dos cidadãos/clientes. Além disto, como uma exceção deste grupo, o site do GHC foi identificado como tendo uma estrutura ou layout muito convencional, exigindo mais de dois cliques para aceder aos dados desejados e sendo, em consequência, não tão flexível, ao contrário das outras três empresas estatais desta série nas quais é possível deslocar-se de uma seção informativa à outra agilmente.

Em relação ao grau de cumprimento das normas de acesso para PcD, o GHC atende integralmente, enquanto a EMGEPRON atende parcialmente (proporciona apenas uma ferramenta de tradução de informação para LIBRAS).

Por outra parte, a CMB e a PETROBRAS se assemelham por não disporem de ferramentas para facilitar o acesso de PcD. Deste grupo, apenas o site do GHC é configurado concomitantemente com função de contraste e ferramenta de tradução para LIBRAS, para viabilizar o acesso das pessoas com deficiência aos dados públicos. Como visto, essas quatro empresas atingiram metade (5 pontos) do *score* ideal (10) ocupando dessa maneira o quinto lugar, o penúltimo lugar nesta categoria.

Por último, as empresas BB e NAV BRASIL conformam o sexto grupo, com um total de 4 pontos. Assim, classificaram-se em sexto lugar, o último lugar nesta categoria, isto é, apresentam menos atributos das subcategorias de usabilidade e acessibilidade.

Desta forma, certifica-se que nenhuma companhia estatal atingiu 100% para as variáveis analisadas nesta categoria, mas é importante salientar que o primeiro grupo teve melhor o

desempenho, ocupando o primeiro lugar com 9 pontos, uma vez que ficou apenas a 1 ponto da pontuação ideal de 10.

4.2 INFORMAÇÕES ESSENCIAIS DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA

Matérias referentes à legislação e dados gerais veiculadas nos websites foram avaliadas nesta categoria, mediante um total de 6 variáveis com pontuação máxima de 12, classificadas conforme com os resultados alcançados. Retrata-se, em especial, a análise de dados dos sites das empresas que atingiram 5, 7 e 12 pontos, da seguinte forma:

Gráfico 2 – Informações essenciais de divulgação obrigatória.



Fonte: Autoria própria (2022).

Pelo gráfico 2 apresentado, contempla-se que as empresas AMAZUL, BNDES, CMB, CONAB, DATAPREV, EBC, ECT, EMBRAPA, FINEP, HEMOBRÁS, EBSERH, EPL, PPSA, SERPRO, SGB e TELEBRÁS conquistaram a pontuação ideal de 12.

Nos sites destas companhias são divulgadas satisfatoriamente as informações pertinentes à variável “legislação e empresas estatais”, disponibilizadas principalmente em seções criadas especificamente para publicação de dados relativos à fundamentação jurídica, atos normativos e regulamentos legais aplicáveis às organizações, enquanto uma minoria a divulga na seção informações institucionais.

Semelhantemente, verificou-se que cada uma das cinco variáveis que medem os pontos associados aos dados gerais foram pontuadas com a nota mais alta (2) uma vez que são plenamente atendidas nos referidos sites.

Para a variável “relatório estatístico” sobre demandas de acesso à informação, 15 das 16 empresas deste grupo disponibilizam web link de acesso direto para o painel da Lei de Acesso à Informação³⁹ criado e administrado pela CGU. Nesta base de dados, os relatórios podem ser diretamente acessados e extraídos em diversos formatos, por intervalos de tempo ou adicionando outros tipos de filtros de resultados. Analogamente, é possível pesquisar informações consolidadas de toda a administração e dados específicos sobre registros e-SIC.

Nesse mesmo sentido, importa evidenciar que para além de providenciar web link para o supracitado painel, as empresas AMAZUL, BNDES⁴⁰, SGB, TELEBRÁS e PPSA disponibilizam seus próprios relatórios estatísticos. Diferentemente das outras entidades, a EPL fornece web-link que direciona ao usuário à plataforma fala.br, na qual relatórios estatísticos de pedido de acesso à informação realizados às organizações públicas brasileiras, também podem ser acessados e exportados.

Portanto, este último conjunto de empresas posiciona-se em primeiro lugar nesta categoria, pois obteve pontuação máxima (2) em todas as variáveis analíticas.

Em termos de desempenho, a EPE ocupa o quarto lugar com 9 pontos. Já as estatais com pontuação 10 (INFRAERO, GHC, NUCLEP e VALEC) e 11 (BB, CBTU, EMGEPRON, HPCA e INB) estão respectivamente em terceiro e segundo lugares nesta categoria.

Com 7 pontos têm-se as corporações CEF e CODEVASF. Em relação à legislação, itens como o estatuto social e o código de ética, incluídos na variável “legislação e empresas estatais federais”, estão disponíveis, porém estes são difíceis de encontrar no website da CEF, sendo possível localizá-los somente por meio de instrumento de busca da página. Logo, lhe foi atribuída nota zero neste quesito. Outrossim, as demais variáveis e os correspondentes itens que as contêm foram validados com pontuação máxima (2).

No tocante aos dados gerais, em particular a variável “endereços, telefones e horário de atendimento”, destaca-se a forma sistemática, clara e didática com que a empresa CODEVASF disponibiliza através de um mecanismo de busca as informações exigidas nesta variável. Esse mecanismo permite adicionar filtros de localização, como sede central e unidades regionais.

³⁹O Painel da Lei de Acesso à Informação é uma plataforma digital desenvolvida pela Controladoria da União para auxiliar e oportunizar o monitoramento e controle da conformidade dos órgãos e entidades do poder executivo federal com a LAI. O painel LAI fornece informações, por exemplo, sobre o número de pedidos e recursos constantes, observância de prazos, perfil dos requerentes, incumprimentos e transparência ativa, dentre outros dados. É possível acessá-lo em: <<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>.

⁴⁰O próprio site do banco apresenta dados estatísticos em página específica sobre solicitações de acesso à informação contendo informações relativas à quantidade de pedidos, tipos de respostas para as demandas - concedido, negado, parcialmente concedido, informação inexistente, fora de competência do órgão e pergunta duplicada ou repetida-.

Além disso, é disposta uma ferramenta do Google Maps configurada com todos os endereços das unidades organizacionais para ajudar a localizá-los.

Constatou-se, também, que as publicações que informam sobre “ações, programas, projetos e obras” da entidade estão desatualizados, constando informações referentes ao ano de 2016, por exemplo: a carta de serviços do ano de 2016 e ações do Plano Plurianual com ano base de 2021, pelo que lhe foi atribuída nota zero.

Igualmente, não foi encontrado nenhum relatório estatístico sobre solicitações de acesso à informação. Tanto a variável “informação institucional”, quanto a variável “estrutura organizacional” são devidamente fornecidas por ambas empresas. Isto coloca essas duas empresas em quinto lugar nesta categoria.

Por último, a NAV BRASIL foi a única entidade com pontuação 5. Neste caso, para a subcategoria dados gerais, dentre os itens que compõem a variável “endereço, telefones e horários de atendimento ao público” apenas o endereço e horário de funcionamento/atendimento são informados. Itens básicos como telefone e endereço de e-mail não foram encontrados, bem como informações acerca da variável “ações, programas, projetos e obras”.

Também não foi possível localizar nenhum documento contendo “relatório estatístico sobre pedidos de acesso à informação”. Quanto à variável “estrutura organizacional”, apesar da empresa ter intenção de externar alguma informação textual sobre a estrutura organizacional, está incompleta, pois não é possível identificar todas as unidades organizacionais.⁴¹ A variável “informação institucional” e todos os elementos individuais que a constituem foram encontradas no site desta companhia.

Outro item ausente no site, relacionado à variável “legislação e empresas estatais federais” é o regimento interno da empresa. A vista disso, esta empresa classificou-se na sexta posição nesta categoria.

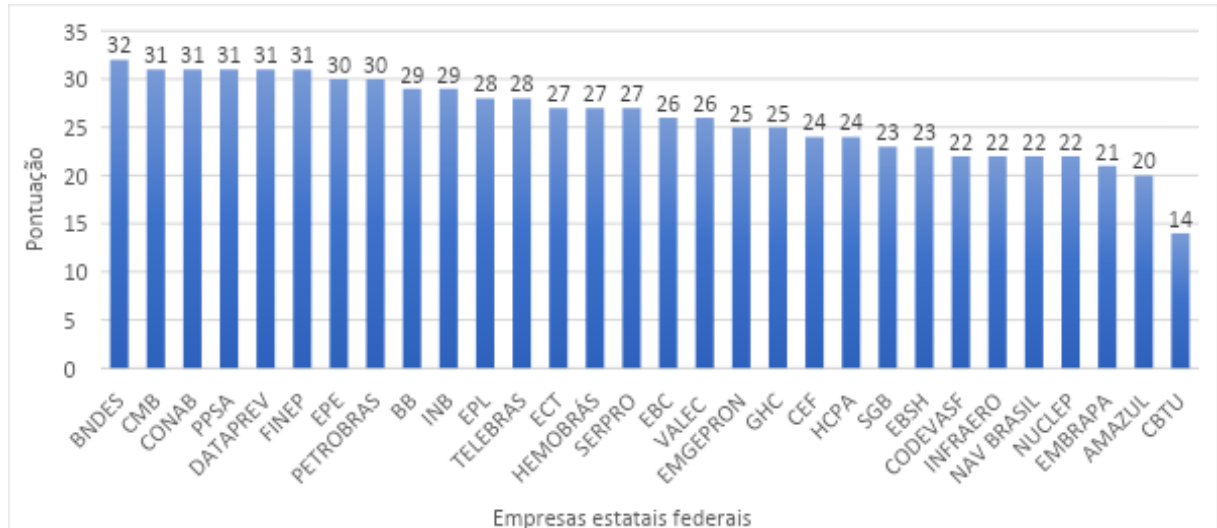
4.3. INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS-FINANCEIRAS E ADMINISTRATIVAS DE DIVULGAÇÃO OBRIGATÓRIA

Como o título indica, esta categoria abrange a análise de informações orçamentárias, financeiras e administrativas cuja divulgação pela administração pública federal é mandatória de acordo com o direito brasileiro, realizada por intermédio de um total de 16 variáveis com

⁴¹Essa empresa foi criada há relativamente pouco tempo, na segunda metade de 2021.

um total de 32 pontos. Portanto, é explanada a seguir, a análise de dados pormenorizada dos sites das empresas com pontuação 32,31,20 e 14.

Gráfico 3 – Informações orçamentárias-financeiras e administrativas de divulgação obrigatória.



Fonte: Autoria própria, (2022).

O gráfico 3 exibido anteriormente ilustra que o site do BNDDES alcançou 32 pontos. Cada uma das variáveis que aferem as informações financeiro-orçamentárias e administrativas foram integralmente satisfeitas.

No que diz respeito à primeira subcategoria, verificou-se que o *download* das demonstrações financeiras pode ser realizado em formato aberto. Tais dados podem ser acessados também, conforme informado pelo banco, no Portal Brasileiro de Dados Abertos. A empresa fornece, ademais, duas alternativas de acesso às informações sobre suas despesas e receitas: página própria nominada “relação com investidores” e um web-link para o site da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais —SEST.

Referente à segunda subcategoria, frisa-se que os procedimentos licitatórios e os contratos celebrados podem ser pesquisados por meio de uma ferramenta específica para o efeito, que oferece a opção de adicionar filtros de busca.⁴² Estão também disponíveis extratos dos Contratos publicados no Diário Oficial da União em formato PDF. Dessa forma, o banco chegou a primeira colocação nesta categoria.

⁴²Tais filtros incluem: ano, período de abertura, por modalidade, valor, processo, número, nome da empresa do fornecedor e descrição.

Observa-se, por outro lado, que as empresas que atingiram um *score* de 31 incluem a CMB, CONAB, PPSA, DATAPREV e FINEP. Concretamente, o site da CMB atende integralmente às variáveis aplicáveis às informações financeiras e orçamentárias.

Nesse sentido, outras empresas deste conjunto (CONAB, PPSA, DATAPREV e FINEP) divergem e assemelham-se em alguns aspectos. Por exemplo, nos sites da PPSA e DATAPREV, não foram encontrados os pareceres do conselho fiscal que deveria acompanhar as demonstrações financeiras anuais. A CONAB, por sua parte, publicou apenas as demonstrações financeiras do primeiro trimestre. No entanto, a demonstração financeira anual foi devidamente divulgada.

Sobre os convênios e transferências de recursos financeiros, não foram localizadas as versões completas dos contratos de repasses ou transferências no site da FINEP. Com tudo, resgata-se que dados básicos subjacentes a essas operações registram-se em uma planilha bem organizada e atualizada. As demais empresas (CONAB, PPSA e DATAPREV) estão em conformidade no que tange a essa variável.

As quatro empresas supracitadas tornam público informações sobre suas despesas e receitas disponibilizando um web-link de acesso para o Portal da Transparência. É de notar, neste quesito, que a FINEP prove ao cidadão duas fontes adicionais de acesso a tais informações: um documento elaborado pela própria empresa (em formato aberto) e um web-link de acesso direto para o sistema integrado de planejamento e orçamento — SIOP. Outrossim, a PPSA publica relatórios contendo tais dados.

A CONAB, PPSA, DATAPREV⁴³ e FINEP estão em conformidade com as variáveis que se enquadram como informações administrativas. Distingue-se que essas empresas possuem mecanismo de busca específico para procedimentos licitatórios nos seus respectivos sites. Para mais, as empresas FINEP e PPSA, indicam que esses dados podem ser acessados em outra fonte, no portal da Transparência da CGU. Esta última orienta, ainda, que as mesmas estão disponíveis no portal Compras.gov.br do Governo Federal.

No site da CMB, entretanto, constatou-se que o parecer do conselho de Administração sobre o desempenho da empresa encontra-se incompleto, porque não é acompanhado dos critérios de avaliação. As demais variáveis desta subcategoria são divulgadas devidamente, inclusive é de referir que este site também conta com uma ferramenta específica para pesquisa

⁴³A DATAPREV providencia um manual de instruções para consulta de licitações. Além disso, disponibiliza todos os itens atrelados a esta variável, porém, os editais em especial, precisam ser pesquisados de forma separada no portal de compras do Governo Federal.

de procedimentos de licitação adicionando filtros por data e modalidade.

Vale assinalar que a FINEP sobressai quanto aos contratos porque divulga as versões completas de todos os contratos administrativos celebrados, conjuntamente com os dados dos processos licitatórios já finalizados. Também uma planilha com os contratos encerrados no corrente ano (2022) e uma planilha atualizada mensalmente dos contratos vigentes.⁴⁴ Além disso, também divulga grande parte de seus dados em formato aberto. Desta forma, as entidades deste grupo assumem a segunda colocação nesta categoria.

Conforme o levantamento, as empresas com pontuação 30⁴⁵, 29⁴⁶, 28⁴⁷, 27⁴⁸, 26⁴⁹, 25⁵⁰, 24⁵¹, 23⁵², 22⁵³ e 21⁵⁴, assumem respectivamente a terceira, quarta, quinta, sexta, sétima, oitava, nona, décima primeira e décima segunda colocação nesta categoria. Em última análise, destaca-se que a diferença entre estas 22 empresas que pontuaram em ordem decrescente entre 30 e 21 não é significativa em comparação às categorias de análise anteriores, como pode ser apreciado também no gráfico 3.

Evidencia-se, também, que a AMAZUL recebeu uma pontuação de 20. No site desta empresa não foram localizados a carta anual de política pública e governança corporativa nem as demonstrações financeiras trimestrais. As variáveis restantes que aferem as informações orçamentárias-financeiras são devidamente divulgadas. É interessante notar, nesse sentido, que as demonstrações financeiras anuais são prestadas em formato aberto (doc. e xls).

Por ora existem duas vias de acessos a dados sobre convênios e transferências de recursos financeiros: são exibidos no próprio site, havendo também indicação que tais informações estão disponíveis no portal de transparência. Já para acessar suas despesas e receitas a empresa fornece um web-link para o Portal da Transparência e um manual de como acessá-la neste portal.

⁴⁴Essa planilha registra os seguintes dados: o número de processo licitatório, objeto, área, fornecedor, valor, nº de contrato, vigência, valores de aditivos, saldo restante, natureza, média de gasto, observações, dentre outras informações.

⁴⁵EPE e PETROBRAS.

⁴⁶BB e INB.

⁴⁷EPL e TELEBRAS.

⁴⁸ECT; HEMOBRÁS e SERPRO.

⁴⁹EBC e VALEC.

⁵⁰EMGEPRON e GHC.

⁵¹CEF e HCPA.

⁵²SGB e EBSERH

⁵³CODEVASF; INFRAERO; NAV BRASIL e NUCLEP.

⁵⁴EMBRAPA.

Sete variáveis associadas às informações administrativas estão em conformidade. Todavia, os documentos que informam sobre a remuneração da administração (ano base 2022), o parecer do conselho de administração e o relatório de administração não estão disponíveis. Desse modo, a AMAZUL ocupa o penúltimo lugar nesta categoria.

Finalmente, constata-se que a empresa CBTU obteve 14 pontos. Quanto às informações orçamentárias financeiras, pode-se afirmar que a CBTU não publica as cartas anuais de política pública e governança corporativa, bem como dados sobre convênios e transferências de recursos financeiros. As variáveis que medem os registros das demonstrações financeiras trimestrais e anuais foram parcialmente atendidas. Se o usuário cogita conhecer as suas receitas e despesas, realça-se que a empresa oferece um guia de consulta para visualização dessas informações na página de transparência pública. Sendo assim, a variável considera-se devidamente cumprida no site.

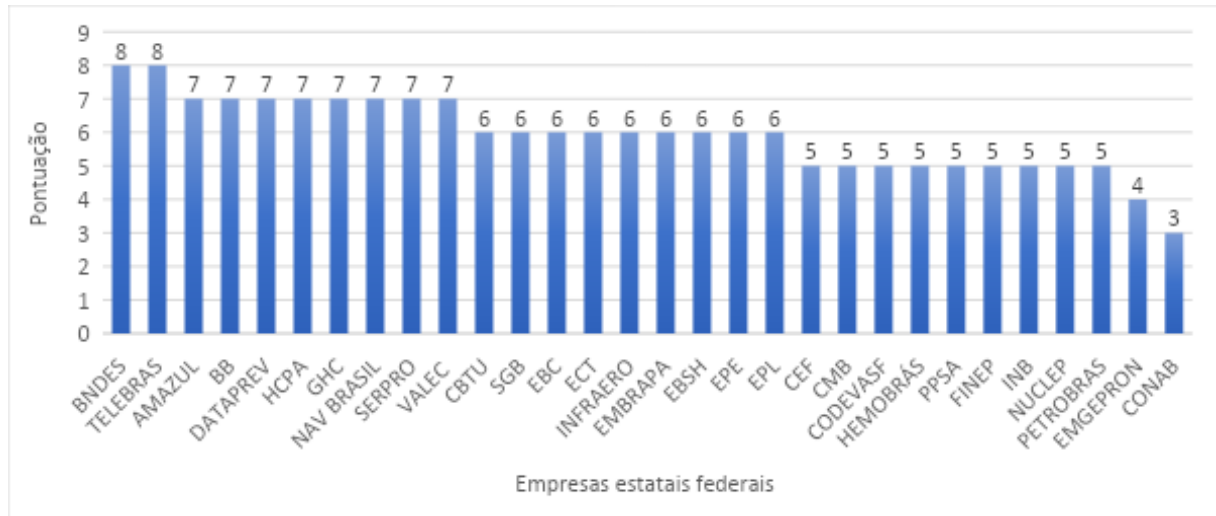
Na subcategoria informações administrativas, a entidade não publica documentos relativos às políticas de transações com partes interessadas, política de distribuição de dividendos, relatório da administração, parecer do conselho de administração sobre o desempenho da empresa e remuneração da administração. Alguns dos procedimentos licitatórios informados não contém a versão completa do edital e a situação da modalidade pregão eletrônico não é declarada.

Adicionalmente, o site desta empresa disponibiliza um web-link para o portal da transparência, indicando que a partir dele, pode-se acessar informações sobre contratos celebrados pela empresa. Após a verificação deste portal, com tudo, percebeu-se que há informação básica sobre estes do corrente ano, mas as versões integrais dos contratos assinados não são divulgadas. Por outra parte, as demais variáveis estão em conformidade. Desta forma, posiciona-se na última colocação nesta categoria.

4.4. BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

Um total de cinco variáveis analisaram questões relativas às informações financeiro-orçamentárias e administrativas nesta categoria, com pontuação total de 10. Entretanto, convém lembrar que estas não são juridicamente vinculantes perante a legislação brasileira, mas são identificadas na literatura como as melhores práticas de transparência pública. Nesta análise caracteriza-se, em particular, os dados das empresas com 4, 5, 7 e 8 pontos, conforme segue.

Gráfico 4 - Boas práticas de transparência.



Fonte: Autoria própria, (2022).

Reflete-se no gráfico 4 acima que duas empresas receberam, BNDES e TELEBRAS, pontuação 8. Ambas diferem quanto à completude das informações disponibilizadas sobre dispêndios com publicidade e patrocínio. A primeira informa sobre despesas com publicidade, mas não acerca dos patrocínios realizados nem presta nenhum tipo de esclarecimento. A segunda, pelo contrário, revela todas as informações.

O mesmo padrão pode ser visto quando se trata das informações administrativas. No site da TELEBRÁS não foi localizada a política salarial e de benefícios dos servidores, porém as demais variáveis estão em conformidade. O BNDES, por sua vez, informa parcialmente as ações e decisões da empresa, enquanto as variáveis restantes são totalmente satisfeitas. Isto posto, situam-se em primeiro lugar nesta categoria.

Com pontuação 7 tem-se as empresas AMAZUL; BB; DATAPREV; HCPA; GHC; NAVBRASIL; SERPRO e VALEC. Seis destas oito empresas (DATAPREV, HCPA, GHC, NAV BRASIL, SERPRO e VALEC) não publicam dados sobre despesas com publicidade e patrocínio. O BB faz isso em parte, sendo a empresa AMAZUL a única que divulga essa informação na íntegra.

Na subcategoria informações administrativas, a AMAZUL e o BB não informam sobre os salários e benefícios de servidores. As empresas GHC, NAVBRASIL e SERPRO fornecem dados sobre esta variável em seus respectivos sites, mas estão incompletas. Em contrapartida, a DATAPREV, HCPA e a VALEC divulgam integralmente tais informações.

As ações e decisões da empresa são devidamente publicadas pelo BB, GHC, NAV BRASIL e SERPRO. Por outro lado, AMAZUL, DATAPREV, HCPA e VALEC também

tornam público, dados referentes a esta variável, contudo estão incompletos. Este conjunto de corporações posiciona-se, por conseguinte, em segundo lugar nesta categoria.

Com pontuação 6, as empresas CBTU, SGB, EBC, ECT, INFRAERO, EMBRAPA, EBSEH, EPE e EPL ocupam o terceiro lugar nesta categoria.

Nove empresas (CEF, CMB, CODEVASF, HEMOBRÁS, PPSA, FINEP, INB, NUCLEP e PETROBRAS) atingiram 5 pontos. Quanto às informações financeiro-orçamentárias, a CMB, CODEVASF, HEMOBRÁS; PPSA⁵⁵; FINEP; INB e NUCLEP, não divulgam dados que discriminem adequadamente os dispêndios de publicidade e patrocínio.

Em contrapartida, as companhias CEF e PETROBRAS, caracterizam-se por destacar estes gastos, apresentando-os separadamente de outras despesas clássicas, como custos de investimento e operacionais.

Com relação às informações administrativas, não foram encontradas as políticas salariais e de benefícios de servidores nos sites das empresas CEF, CMB, CODEVASF, HEMOBRÁS e PETROBRÁS. Parcialmente algumas dessas informações são divulgadas pela PPSA e NUCLEP, enquanto a FINEP e a INB reportam esses dados integralmente.

A FINEP destaca-se nesse aspecto apresentando uma planilha com dados atualizados e completos sobre o quadro de pessoal⁵⁶, possui uma ferramenta de busca para consulta de remuneração dos servidores — por ano e competência. Essa companhia fornece adicionalmente uma relação de empregados e suas respectivas funções, ao selecionar-se qualquer um deles, estará disponível uma planilha Excel onde consta os dados remuneratórios e os benefícios pormenorizadamente.

Os acordos coletivos de trabalho vigentes não foram publicados pela CEF, CMB, PPSA, FINEP, INB, NUCLEP e PETROBRAS. Nesse sentido, as empresas CODEVASF e HEMOBRÁS estão adimplentes.

A CMB, NUCLEP e PPSA informam satisfatoriamente as ações e decisões da empresa. Já a CEF e a CODEVASF, HEMOBRÁS, FINEP, INB e PETROBRÁS divulgaram parcialmente essas informações. Outrossim, a divulgação dos currículos dos administradores é totalmente atendida nos sites da CEF, CODEVASF, HEMOBRÁS, PPSA, FINEP, INB, NUCLEP e PETROBRÁS. A CMB é uma exceção a esse conjunto, pois atende em parte aos itens fixados. Nesta categoria, essas nove empresas estão, portanto, em quarto lugar.

⁵⁵O site desta empresa disponibiliza um web-link para acessar esta informação numa tabela, porém verificou-se que o mesmo não funciona.

⁵⁶Dados como nome e sobrenome, data de admissão e regime de contratação.

Confere-se, ainda, que a EMGEPRON foi a única organização com 4 pontos. Pode ser verificado, nesse caso, que as informações financeiro-orçamentárias, como as “despesas de publicidade e patrocínio”, não são declaradas no site da empresa.

Também não foi localizado o acordo coletivo da organização, variável relativa às informações administrativas. No que tange a política salarial e de benefícios de servidores, nota-se que parte dos itens que constituem essa variável foram tornados públicos. Porém, o documento disponibilizado na página em que aparecem tais dados aparece cortado e, conseqüentemente, não é possível visualizar todos os dados como benefícios recebidos pelos funcionários públicos. Denotando-se assim certa displicência na publicação desta informação.

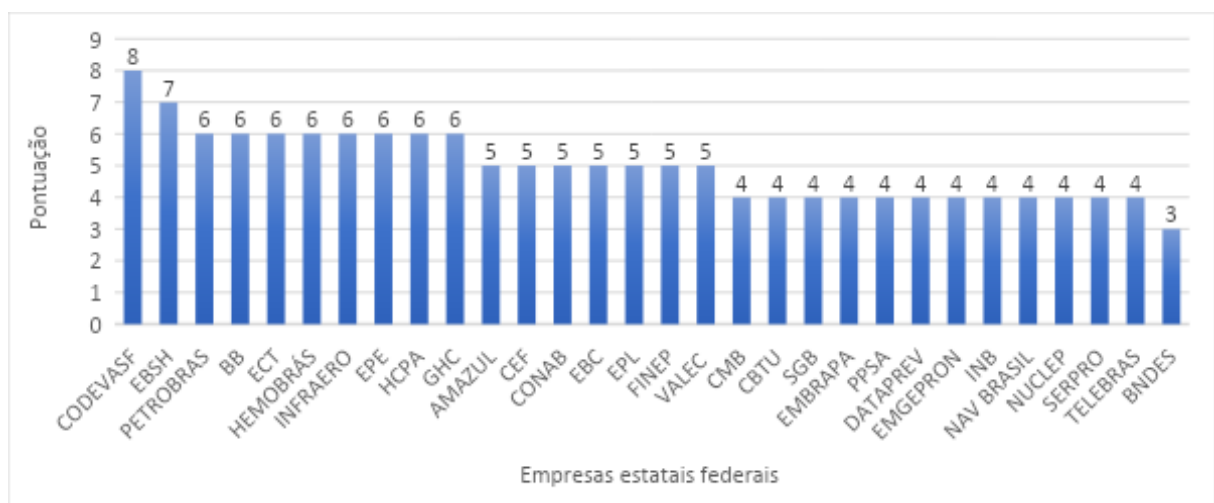
Relativamente às atas que registram as ações e decisões da empresa, corroborou-se que não são publicadas regularmente. De resto, como os currículos dos administradores, estão em conformidade. Assim, o quinto lugar corresponde a esta empresa nesta categoria.

Por fim, com pontuação 3, o último (6º) lugar nesta categoria corresponde à CONAB.

4.5. BOAS PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL

Nesta categoria, informações sobre serviços online, mecanismos de monitoramento e acompanhamento são mensuradas, sendo utilizadas um total de cinco variáveis com valor ideal de 10. Segue abaixo uma análise detalhada dos dados dos sites das empresas que obtiveram 4, 5, 7 e 8 pontos.

Gráfico 5 - Boas práticas de Controle social.



Fonte: Autoria própria, (2022).

Conforme o gráfico 5, a CODEVASF e a EBSEERH ocupam o primeiro e segundo lugares nesta categoria com 8 e 7 pontos respectivamente. Notou-se que, sobre atendimento online, ambas empresas fornecem um web-link de acesso direto para a plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação fala.br⁵⁷, como canal de denúncia para que os cidadãos consigam realizar denúncias ou fazer manifestações de diversas índoles.

Nesse mesmo ponto, os sites de ambas empresas diferem nas seguintes questões: a primeira se destaca por oferecer ao cidadão um meio de contato direto, pois disponibiliza um link de acesso para chat do WhatsApp Messenger⁵⁸, ao passo que o site da EBSEERH não dispõe de um chat online ou assemelhado.

Outra diferença entre as duas empresas, mas em menor medida, diz respeito à divulgação da agenda pública. A CODEVASF não informa sobre essa variável e a EBSEERH informa sobre esta parcialmente. Entretanto, refira-se que se assemelham quanto à conformidade plena na divulgação das perguntas mais frequentes e informações de meios de participação popular.

Com pontuação 6, oito companhias (PETROBRÁS, BB, ECT, HEMOBRÁS, INFRAERO, EPE, HCPA e GHC) ficaram em quarto lugar nesta categoria.

Sete entidades, a AMAZUL; CEF; CONAB; EBC; EPL; FINEP e VALEC, receberam 5 pontos. Neste agrupamento, percebeu-se que todas possuem em comum o fato de disponibilizarem um web-link de acesso para a plataforma fala.br como ferramenta por meio da qual o cidadão pode registrar denúncias ou fazer manifestações de diversas índoles.

Outras formas de recebimento de denúncias e manifestações (e-mail, telefone, correspondência e endereço para atendimento presencial) são informados pela AMAZUL, EBC e FINEP. A empresa VALEC por seu turno, disponibiliza um e-mail específico para envio de denúncias. Paralelamente, a CEF criou o “Canal de denúncia Caixa”, administrado por uma empresa externa⁵⁹, para recebimento de denúncias e outros tipos de manifestações. Desse modo, assumem o quinto lugar nesta categoria.

Percebe-se também, que as empresas CMB, CBTU, SGB, EMBRAPA, PPSA, DATAPREV, EMGEPRON, INB, NAVBRASIL, NUCLEP, SERPRO e TELEBRAS, atingiram 4 pontos. Como padrão geral, verificou-se que essas doze empresas disponibilizam

⁵⁷Vinculada ao Ministério de Transparência e Controladoria Geral da União, do poder executivo federal.

⁵⁸Um aplicativo gratuito para smartphones/telefones inteligentes voltado para troca instantânea de mensagens, ligações e notas de voz, além de permitir o envio de arquivos ou documentos.

⁵⁹A empresa Contato Seguro.

um web-link de acesso direto para a plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação fala.br para registrar denúncias.

A CBTU, SGB, INB e TELEBRÁS indicam também meios de contato (e-mail, telefone, correspondência, endereço para atendimento presencial) de suas respectivas ouvidorias internas, para atendimento aos interessados.

A PPSA distingue-se neste sentido, pela criação de um site específico onde denúncias, reclamações ou sugestões podem ser enviadas anonimamente, designado como “canal de conduta” gerida também por uma empresa terceirizada. Também é possível fazê-la por um aplicativo mobile⁶⁰, por telefone ou e-mail. Finalmente, o BNDES obteve pontuação 3 e posicionou-se em sexto lugar nesta categoria.

Na subseção seguinte é apresentado um ranking global de desempenho das empresas estatais federais, construído a partir da soma das pontuações parciais obtidas por cada estatal nas categorias analisadas.

4.6 RANKING DE DESEMPENHO GLOBAL

Nesta subseção, apresenta-se visão geral dos resultados obtidos a partir da análise de conteúdo realizada nos sites das empresas estatais federais. A tabela 1 abaixo mostra a classificação final dessas organizações, do 1º ao 30º lugar, considerando todas as métricas de transparência analisadas nas subseções anteriores, cuja pontuação total/ideal é de 74. Seguidamente, o gráfico 6 apresenta o nível de aderência geral das variáveis analíticas em ordem crescente (da esquerda à direita), da primeira à quinta categoria.

Tabela 1 – Ranking de desempenho global das 30 empresas estatais federais

Empresa	Total	Grau de Transparência
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES	62	84%
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP	62	84%
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	60	81%
EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - DATAPREV	60	81%
TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S.A. - TELEBRAS	60	81%
EMPRESA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A - PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A - PPSA	59	80%
SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO	59	80%

⁶⁰ Aplicativos são programas de software voltados para smartphones ou tablets.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT	58	78%
EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE	58	78%
EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. - EPL	58	78%
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A - PETROBRAS	58	78%
BANCO DO BRASIL S.A - BB	57	78%
CASA DA MOEDA DO BRASIL - CMB	57	77%
EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A - EBC	56	76%
EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA - HEMOBRÁS	56	76%
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSEH	56	76%
HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE - HCPA	56	76%
INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A - INB	55	74%
COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM	54	73%
ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A - VALEC	54	73%
GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO S.A - GHC	53	72%
AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A. - AMAZUL	51	69%
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - CODEVASF	51	69%
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	50	68%
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA	49	66%
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS – EMGEPRON	49	66%
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF	48	65%
NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S.A. - NUCLEP	48	65%
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	41	55%
NAV BRASIL SERVIÇOS DE NAVEGAÇÃO AÉREA S.A - NAV BRASIL	41	55%

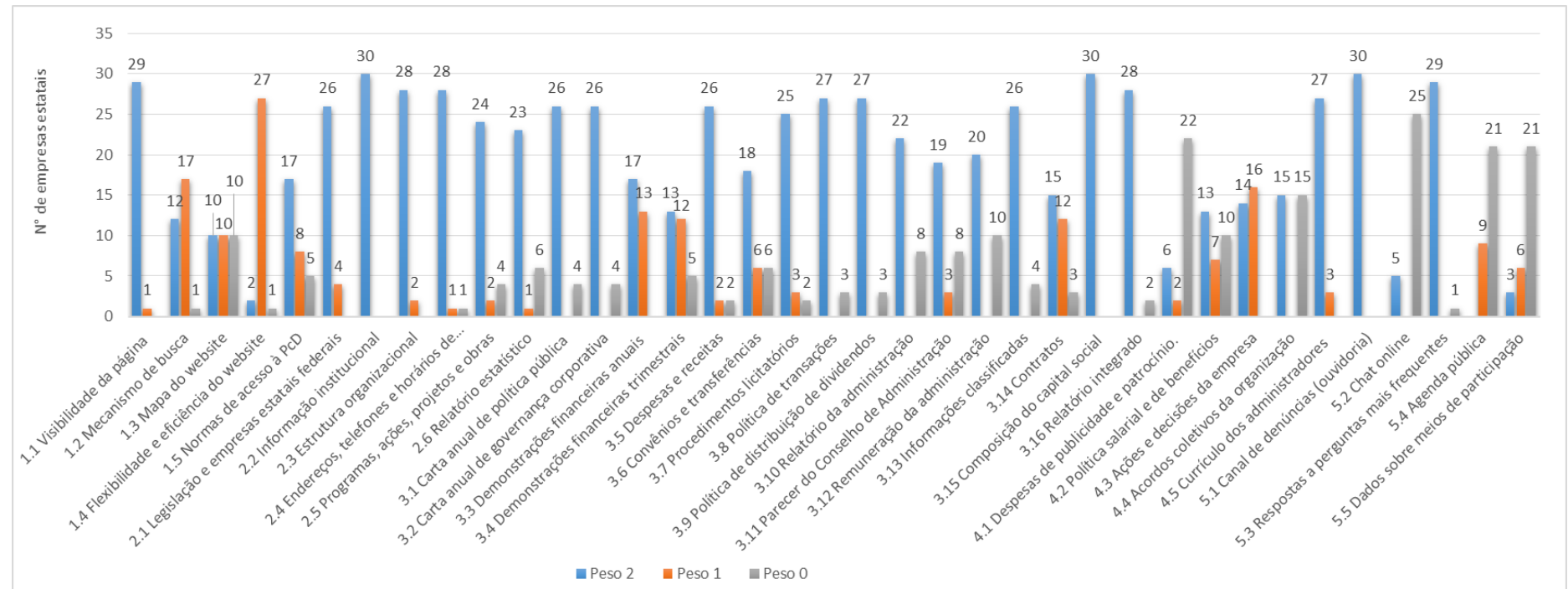
Fonte: Autoria própria, 2022.

É possível apreciar na Tabela 1, que nenhuma das entidades obteve pontuação máxima (100% de conformidade). Em todos os casos, contudo, as exigências relativas às divulgações de informação pública foram cumpridas em mais da metade. Ou seja, o grau de transparência das estatais analisadas oscila entre 84% a 55%. Por esse ângulo, o menor percentual observado não é considerado baixo e o maior percentual reflete um nível satisfatório de transparência pública.

Por um lado, destaca-se que as três primeiras posições são ocupadas pelo BNDES e FINEP com 84% (62 pontos), as empresas CONAB, DATAPREV e TELEBRAS com 81% (60 pontos), e a PPSA e SERPRO com 80% (59 pontos) de grau de transparência. Por outro, os três últimos lugares são ocupados pelas companhias EMGEPRON e EMBRAPA com 66% (49 pontos), CEF e NUCLEP com 65% (48 pontos), CBTU e NAVBRASIL com 55% (41 pontos) de grau de transparência.

Diante do que foi apresentado ao longo desta seção, e com apoio do gráfico 6 exibido abaixo, considera-se oportuno traçar um panorama das práticas de transparência pública observadas nos sites avaliados.

Gráfico 6 – Dados agregados das variáveis analíticas⁶¹



Fonte: Autoria própria, 2022.

⁶¹ Conforme descrito na seção de procedimentos metodológicos, a legenda do gráfico 6 (peso 2, peso 1 e peso 0) corresponde à atribuição de pesos às informações pesquisadas e analisadas nos websites. Um peso de 2 outorgou-se às variáveis de análise encontradas integralmente. Foi conferido peso 1 às variáveis cujo conteúdo fora parcialmente identificado e peso 0 às variáveis analíticas verificadas como ausentes ou difíceis de encontrar.

Primeiramente, no que diz respeito à interface da plataforma digital, é possível observar no gráfico 6 que a variável 1.1 (visibilidade da página) foi encontrada totalmente satisfeita nos sites de 29 estatais. No caso, o site do Banco do Brasil foi a única empresa com menor índice de aderência.

Semelhantemente, 29 estatais possuem a variável 1.2 (mecanismo de busca), mas com níveis variados de sofisticação: mais de metade das empresas (17) possuem buscadores simples e as outras 12 estatais dispõem de buscadores avançados que permitem adicionar uma multiplicidade de filtros de resultados, o que certamente facilita para o usuário encontrar a informação desejada, sendo a CBTU a única estatal que não possui nenhum buscador.

Constatou-se diferentes grau de alinhamento à variável 1.3 (mapa do site): 10 empresas obtiveram peso 2, 10 obtiveram peso 1 e as demais 10 empresas não possuem esse índice de conteúdo. Os dados apontam várias limitações relacionadas à variável 1.4 (flexibilidade e eficiência do site) visto que a maioria das companhias analisadas (27) se enquadraram em conformidade parcial, apenas duas (EPL e SGB) receberam pontuação máxima e uma companhia, o GHC, não teve aderência. Já a variável 1.5 (critérios de acesso para PcD) é atendida plenamente em mais da metade das empresas (17), oito empresas atendem parcialmente e uma minoria de cinco empresas não possuem mecanismos de acesso para PcD.

Em segundo lugar, no que se refere às informações essenciais de divulgação obrigatória, a variável 2.1 (legislação e empresas estatais) foi atendida integralmente por 26 empresas e parcialmente atendida pelas 4 empresas restantes. Destaca-se, também, que a variável 2.2 (informação institucional) foi 100% cumprida em todos os sites analisados e 28 empresas satisfazem plenamente as variáveis 2.3 (estrutura organizacional) e 2.4 (endereços, telefones e horários de atendimento). Somente as empresas CODEVASF e NAVBRASIL não informaram sobre a variável 2.3 em forma completa.

Quanto a variável 2.4, foi parcialmente reportada pela NAVBRASIL e a INFRAERO não divulgou nenhum dado subjacente. Para a variável 2.5 (programas, ações, projetos e obras), 24 estatais divulgaram na íntegra tal informação, enquanto somente duas empresas (EPE e INB) divulgaram parcialmente e outras 4 estatais não informaram a este respeito. A variável 2.6 (relatório estatístico) teve aderência plena por 23 companhias, unicamente a EMGEPRON teve aderência parcial e 6 companhias não registraram nenhum dado.

Assim, é interessante observar, que para além do 100% de correspondência à variável 2.2, o cumprimento pleno das variáveis 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 ultrapassa a faixa de mais de 20 empresas.

Terceiro, quanto às informações financeiro-orçamentárias de divulgação obrigatória, constatou-se adesão plena das variáveis 3.1 (Carta anual de política pública), 3.2 (carta de anual governança corporativa), 3.5 (despesas e receitas), 3.8 (política de transações), 3.9 (política de distribuição de dividendos) e 3.13 (informações classificadas) em torno de mais de 25 empresas, ou seja, um quantitativo expressivo da amostra analisada.

Em contraponto, as variáveis 3.1 (carta anual de política pública) e 3.2 (carta anual de governança corporativa) não foram disponibilizadas até o momento, por quatro organizações (CBTU; AMAZUL; NUCLEP e HCPA), enquanto a 3.8 (política de transações) e 3.9 (política de distribuição de dividendos) não é divulgada por três organizações (CBTU; SGB e EBC). Já variável 3.7 (procedimentos licitatórios) é divulgado plenamente por exatamente 25 empresas, realça-se positivamente nesse aspecto a publicação completa dos editais e a declaração atualizada sobre o andamento do processo licitatório nestes casos, enquanto três empresas (CBTU; GHC e SERPRO) divulgam alguns dados básicos sobre a mesma e duas empresas restantes (CODEVASF e INFRAERO) não o tornam público.

Também é claro que há uma variação significativa em relação ao grau de conformidade referente a variável 3.3 (demonstrações financeiras anuais). Por um lado, 17 estatais a divulgam integralmente e as outras 13 estatais o fazem em parte. Por outro, em relação à variável 3.4 (demonstrações financeiras trimestrais), 13 empresas publicam tais informações integral e tempestivamente, 12 estatais não divulgam todos os dados e cinco empresas não informaram a este respeito.

Em referência a variável 3.11 (parecer do conselho de administração sobre o desempenho da empresa), 19 das 30 corporações divulgam esse documento contendo todos os itens exigidos e 8 corporações não o disponibilizam. As demais corporações incluíram extratos relativos a estes pareceres, mas não é possível verificar os critérios de avaliação.

Para a variável 3.14 (Contratos), metade das empresas⁶² manteve-se totalmente adimplente quanto a sua disponibilização. Um ponto de destaque nesse sentido é o lançamento das versões completas deste instrumento de distinta natureza. Em relação a outra metade, 12 empresas divulgaram parcialmente e as três restantes (EMBRAPA; NAVBRASIL e SERPRO) não reportam tais informações. Em alusão a variável 3.15 (composição do capital social), a mesma é integralmente publicada nos 30 sites e a 3.16 (relatório integrado) é publicada

⁶²AMAZUL; CMB; CONAB; PPSA; DATAPREV; FINEP; BNDES; NUCLEP; CEF; EMGEPRON; GHC; VALEC; EPL; TELEBRAS e EPE.

satisfatoriamente por 28 estatais e apenas 2 (CODEVASF e SGB) não publicaram sobre essa variável.

Em quarto lugar, no que tange às boas práticas de transparência, a variável 4.1 (Despesas com publicidade e patrocínio) não teve aderência nos sites de 22 empresas, mas 2 atingiram aderência parcial e 6 empresas (PETROBRÁS; CEF; AMAZUL; TELEBRAS; EMBRAPA; ECT) tiveram aderência plena.

A variável 4.2 (política salarial e de benefícios) é informada inteiramente por 13 empresas, omitida por 10 e 7 empresas reportaram alguns fragmentos destes dados. Percebe-se, também, que menos da metade das empresas (14) divulgou totalmente a variável 4.3 (ações e decisões da empresa), enquanto as demais 16 empresas informaram parcialmente sobre ela. Além disso, é de referir que a variável 4.5 (Currículo dos administradores) foi disponibilizada integralmente por 27 empresas e apenas 3 empresas (CMB; EPE e CBTU) o fizeram em parte.

Quinto, quando se trata de boas práticas de controle social, a variável 5.1 (Canal de denúncia) é disposta satisfatoriamente em todos os sites.

Em contrapartida, a variável 5.2 (chat online) é uma ferramenta que contribui na obtenção de informações e esclarecimento de dúvidas com facilidade. Apesar disso, identificou-se que somente 5 empresas (CODEVASF; PETROBRAS; BB; ECT e INFRAERO) dos 30 sites analisados proporcionam tal ferramenta ao usuário em seus sites. Para mais, a variável 5.3 (respostas às perguntas mais frequentes) é plenamente atendida nos sites de 29 empresas, sendo apenas o BNDES a estatal que não se encontra em conformidade.

Evidencia-se, ainda, que 21 empresas não publicaram sua agenda (5.4), e 9 publicaram-na parcialmente. Os dados da variável 5.5 (informações sobre meios de participação) não foram divulgados por 21 entidades, 6 forneceram informações parciais e apenas 3 entidades forneceram informações completas. Isto antecipa que principalmente tópicos relacionados às informações de boas práticas de controle social estão ausentes (5.2, 5.4 e 5.5).

Dessa forma, os resultados da pesquisa refletem que as informações das categorias 2 (informações essenciais) e 3 (informações orçamentárias-financeiras e administrativas), que agrupa respectivamente as variáveis 2.1 ao 2.6 e 3.1 ao 3.16, apresentam os melhores resultados globais.

Na seguinte seção são explicitadas as considerações finais desta monografia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo analisar os sítios eletrônicos das empresas públicas e sociedades de economia mista sob Controle Direto da União, para aferir o seu nível de transparência no contexto digital em 2022.

Na primeira seção, abordou-se a importância do papel das empresas estatais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e a conjuntura política do país nas quais essas entidades estão inseridas. Com base nestas razões justificou-se a relevância da transparência pública nas empresas estatais federais.

Na segunda seção, explanaram-se os procedimentos metodológicos. Após o levantamento bibliográfico, realizou-se uma sistematização de informações em relação às obrigações de transparência pública estabelecidas no direito brasileiro e complementarmente as melhores práticas de transparência recomendadas pela literatura para a construção de cinco categorias de análise. Com base nesse protocolo de pesquisa, analisou-se em seguida o grau de transparência da amostra selecionada, ou seja, nos sites de 30 empresas estatais federais. Em ambas etapas, utilizou-se uma abordagem combinada de métodos qualitativos e quantitativos: a análise de conteúdo e estatística descritiva.

Na terceira seção, apresentou-se a fundamentação teórica do objeto de pesquisa. A princípio discorreu-se sobre conceitos de democracia digital, governo eletrônico, governo e dados abertos, destacando suas principais características. Posteriormente, discutiu-se o conceito de transparência pública e outros conceitos relacionados como publicidade e *accountability*, além de esboçar as normas legais que versam sobre o assunto, tais como a Lei de Acesso à Informação e o seu decreto-lei nº 7724 de 2012.

Descreveram-se, também, as características mais marcantes das empresas estatais brasileiras, bem como a legislação nacional específica que disciplina o dever de transparência destas, tendo como marco principal o estatuto jurídico das estatais (lei nº 13.303/2016) e o seu decreto-lei regulamentador nº 8.945 de 2016. Por fim, foram explicados os principais aspectos e a relevância da transparência pública evidenciados pela literatura no contexto das empresas estatais.

Na terceira seção, evidenciou-se os resultados agregados coletados nesta pesquisa. Preocupou-se em retratar a análise de dados para cada uma das cinco categorias avaliadas e em seguida, uma tabela contendo um ranking de desempenho geral obtido a partir da soma das pontuações parciais obtidas por cada site analisado.

Neste ranking de desempenho geral, destacou-se que as primeiras empresas estatais colocadas foram o BNDES e FINEP com 84%, as estatais CONAB, DATAPREV e TELEBRÁS com 81%, e as estatais PPSA e SERPRO com 80% de correspondência. Por outra parte, a EMBRAPA e a EMGEPRON obtiveram 66% de conformidade, as empresas CEF e NUCLEP com 65%, e CBTU e NAVBRASIL com 55% ocuparam os três últimos lugares.

Portanto, a resposta à pergunta norteadora desta pesquisa sobre: em que medida as empresas estatais e Sociedades de Economia Mista sob Controle Direto da União estão cumprindo os requisitos de transparência pública por meio de seus sítios oficiais na internet? É que, foi verificado um percentual geral máximo de 84% e mínimo de 55% de conformidade quanto às exigências pré-determinadas de transparência pública.

Os resultados obtidos refletem que, embora não tenha sido confirmado 100% de conformidade por parte das empresas estatais federais, em todos os casos mais da metade destas foram atendidas. Assim, o objetivo geral supracitado foi atingido.

Não obstante, é importante mencionar as constatações mais notáveis desta pesquisa. A mesma revelou uma tendência de divulgação satisfatória pela maioria das estatais da categoria de informações essenciais (legislação e dados gerais), sendo identificadas poucas exceções que não atingiram a pontuação máxima. Entretanto, viabilizar essas informações aos usuários é basilar e deve ser um ponto de atenção dessas empresas governamentais.

Semelhantemente, aqueles referentes à categoria de dados financeiro-orçamentários e administrativos de divulgação obrigatória também são amplamente publicados. Todavia, um número menor de estatais deve-se atentar em explicar quais são os critérios utilizados nas avaliações de desempenho de modo a legitimar a sua gestão perante o cidadão. Nesse mesmo sentido, a despeito de que dados básicos sobre contratos foram informados em todos os sites analisados, lacunas referentes as versões completas de instrumentos contratuais foram identificadas com frequência em metade destes. Nota-se, portanto, uma desproporção apreciável entre as empresas no avanço da transparência deste processo administrativo em particular.

Relativamente a boas práticas de transparência, constatou-se que; em geral, as empresas estatais, sejam públicas ou sociedades de economia mista, independentemente da natureza do seu regime de operação (concorrência ou monopólio), omitem informações quanto às despesas com publicidade e patrocínio, bem como a política salarial e de benefícios do quadro de servidores. Em outro ponto analisado, denota-se uma necessidade de uma publicação regular das ações e decisões da empresa (atas das assembleias e dos conselhos de assessoramento) ao cidadão.

Por outro lado, observou-se baixa aderência as variáveis da categoria boas práticas de controle social. Ou seja, foram pouco veiculadas aquelas informações referentes a monitoramento e acompanhamento, exemplificativamente, da totalidade de empresas analisadas, tão somente três destas (EBSERH, CODEVASF e EPE) reportam informações completas sobre meios de participação popular, fato que demonstra que não é preocupação dos administradores fomentar estes processos neste âmbito.

Outro aspecto a ser contemplado nessa perspectiva é que, se bem algumas empresas (AMAZUL, EBC, EPL, FINEP, VALEC, EBSERH, HEMOBRÁS, HCPA e GHC) preocupam-se em externar alguma informação a respeito das suas agendas, estas são incompletas e a discriminação do inteiro teor da agenda pública destas organizações é nula.

Em virtude dos fatos mencionados, é plausível afirmar que existe uma preocupação por parte das empresas estatais em observar os requisitos dispostos pelo ordenamento jurídico, porém há resistência quanto a adoção de boas práticas de transparência e principalmente de boas práticas de controle social recomendadas pela literatura. Verifica-se que, em geral aquelas informações cuja publicização e práticas que não são mandatórias por lei não são divulgadas nem implementadas satisfatoriamente pela maioria das estatais federais. Em outras palavras, há pouca oscilação entre as empresas estatais avaliadas.

As consequências de negligenciar estas práticas podem ter um impacto negativo na qualidade da transparência e na gestão das empresas estatais do âmbito da esfera federal. Isto porque por um lado, o quadro teórico abordado defende que é imprescindível discriminar quaisquer informações sobre a aplicação de recursos públicos (seja para a execução das atividades-fim ou sobre os seus operadores, isto é, os agentes públicos) para uma adequada prestação de contas ao cidadão e possibilidade de responsabilização pelos seus atos ou decisões (processo de *accountability*).

Por outro, argumenta-se que criar e promover espaços para participação popular e divulgar informações sobre as mesmas é uma ferramenta interessante para ampliar a participação cidadã para absorver informações do público. Por parte do administrador público, os usos dessas informações podem auxiliá-lo na tomada de decisões e aumentar a capacidade de resposta a reivindicações ou demandas sociais.

Merece relevo também o fato que as empresas BNDES, FINEP, CAIXA, CEF e EMBRAPA aderiram voluntariamente à Política Federal de Dados Abertos disponibilizando seus dados em formato aberto. Algumas empresas direcionam ao cidadão para acesso a outras fontes de informação de outros sites do poder público, tais como o Portal da Transparência, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento — SIOP, Portal de Compras do Governo

Federal; Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Painel LAI e, além disso, disponibilizam manuais que orientam ao usuário na visualização de dados nestas plataformas digitais como um esforço por promover a transparência.

Dessa forma, conclui-se que as empresas estatais federais não atenderam em sua totalidade aos parâmetros de transparência propostos pela pesquisa. De toda forma, entende-se que provavelmente as estatais federais encontram-se em um processo de adaptação para cumprir integralmente os dispositivos legais que versam sobre o tema por duas razões: por tais leis serem relativamente recentes e porque o menor percentual de conformidade observável não é considerado baixo.

Em termos gerais, pode-se afirmar que funcionalidades relativas à interface da plataforma digital precisam ser reconfiguradas. Com efeito, questões não tão complexas como a incorporação um mapa do site ou redesenho dos mapas existentes de modo a espelhar todo conteúdo informativo dos sites podem melhorar a experiência do usuário em termos de usabilidade nos sites que não obtiveram pontuação ideal (2).

É patente a necessidade de, além de reestruturar em alguns casos ferramentas de acesso para PcD e implantá-los noutros, bem como, inserir em quase todos os sites uma ferramenta para imprimir dados de interesse do cidadão para universalizá-los e torná-los mais eficazes, e conseqüentemente, mais acessíveis à informação pública.

É salutar enfatizar, também diante desse cenário, que boas práticas de transparência e controle social sejam adotadas pelas empresas estatais federais para serem mais transparentes, acessíveis e passíveis de controle efetivo pela sociedade brasileira.

A pesquisa suscitou outras reflexões em torno do objeto estudado que podem ser investigadas em novos trabalhos. Por exemplo, em que medida o menor nível em transparência pública verificado de algumas empresas estatais federais podem afetar essas empresas, impactando na eficácia, eficiência e efetividade da prestação de serviços à sociedade? Outra questão pertinente seria: uma empresa divulgaria todas as informações, aquelas classificadas como sensíveis ou algumas são omitidas propositalmente, e até que ponto isso seria falta de transparência?

Finalmente, aspectos interessantes a serem aprofundados são aqueles relativos ao papel do estado com as empresas estatais na vida socioeconômica do país. Assim como, porquanto o acesso à informação difere em cada empresa e os regimes empresariais de algumas empresas são de economia mista (devendo garantir a transparência em relação às informações financeiro-orçamentárias) e considerando também que determinadas informações não são relevantes em termos de desempenho, todas deveriam ter o mesmo desempenho?

REFERÊNCIAS

- ALMADA, M. P. CARREIRO, R. BARROS, S.; GOMES, W. da S. **Democracia Digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica**. Matrizes, São Paulo, v. 13, n.3, p.161-181. set./dez. 2019.
- AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. E-transparência: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos** 45, [s. l], v. 23, n. 02, p. 54-67, jul. 2016.
- ARAGÃO, A. S. de. **Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 508 p.
- ARAÚJO, R. de P. A; PENTEADO, C. L. CAMARGO; SANTOS, M.B.P. dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde**, Manguinhos, Rio de Janeiro, v.22, supl. dez. 2015, p.1597-1619. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-59702015000500004>> Acesso em: 18 fev. 2022.
- ARTIGO 19. **Transparência Pública**. São Paulo: Artigo 19, 2011. Disponível em: <<https://artigo19.org/2011/09/08/transparencia-publica/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- AZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/ FAUFBA**, v. 9, p. 45-62, 2010.
- BARROSO, L. R. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: Limites do direito num mundo em transformação. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, set./dez. 2019.
- BENTO, L. V.; BRINGEL, P. O. Limites à transparência pública das empresas estatais: análise crítica da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. In: COUTINHO A.L.C; CALDAS R. C. da S. G.;
- KNOERR F. G. (org.) **Direito e Administração Pública I**. João Pessoa: Conpedi/UFPB, 2014. p. 356-383. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=193>> Acesso em 5 abr. 2022.
- BIANCHI, M. MACHADO, S. R.; MACHADO, V. N. Grau de Transparência Pública nas Empresas Estatais do Sul do Brasil. v. 18, n. 51, **Desenvolvimento em Questão**: Editora Unijuí, abr/jun. 2020, p. 129-146.
- BLACK, J. Transparent Policy Measures. In: **BLACK, J. (Ed.). Oxford Dictionary of Economics**. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, **Diário Oficial da União**, sec. 1, Brasília - DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=CON&numero=&ano=1988&ato=b79QTW E1EeFpWTb1a>> Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**. seq. 1, Brasília, 1 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm> Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. 16.mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 10 de dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº de 22 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 mai. 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6021.htm>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#>. Acesso em: 1 mai. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**. seq. 1, Brasília, 28 mai. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 dez. 2021

BRASIL. Lei nº 13.303 nº de 30 de junho de 2016, **Diário Oficial da União**. Brasília - DF. 1 jul. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Guia Padronização das Informações nos Sites das Empresas Estatais**. 2ª ed. Brasília, DF. abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Guia Padronização das Informações nos Sites das Empresas Estatais**. 2ª ed. Brasília, DF. Abril. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/publicacoes/arquivos/sest-guia-padronizacao-das-informacoes-nos-sites-das-empresas-estatais.pdf/view>>. Acesso em dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais - RAEEF**. v. 2, Brasília, DF. jul. 2021, p. 5-95 Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/transparencia/publicacoes-2/raef>>. Acesso em: 17. nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Sest**: histórico da secretaria de coordenação e governança das empresas estatais, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/secretaria-de-coordenacao-e-governanca-das-empresas-estatais/view>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão *et.al.* Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília - DF, 2012, n. seção I, p. 109, 18 dez. 2012. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/8987>>. Acesso em: 25 out. 0222.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Executiva. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Resolução CGPAR Nº 5, de 29 de Setembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7. out. 2015. seq. 1. p. 50 Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33257406/do1-2015-10-07-resolucao-cgpar-n-5-de-29-de-setembro-de-2015-33257402>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm> Acesso em: 4 abr. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, A.C.C.D. A regra de ouro e o orçamento de investimentos (OI). Brasília: CONOF, 2018, 30 p. (**estudo técnico nº 02/2018**). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ARegraDeOuroeOramentodeInvestimentos.pdf>. Acesso em 09 de maio de 2022.

CASTELLS. M. **A sociedade em rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. 6. ed., rev. e ampl. v.1, São Paulo: Paz e Terra, 2002. 698 p. ISBN 85-219-0329-4.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. **O que são Boas Práticas?** 2019. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/cpt3-o-que-sao-boas-praticas/>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

CGU, 2022. **Histórico**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia de Implantação de Programa de Integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais**. Brasília - DF. CGU, dez. 2015. Disponível em:<<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46633>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

CORDEIRO, G.; FIGUEIREDO, P. H. Empresas estatais: algumas considerações sobre o seu papel no desenvolvimento econômico brasileiro. **Direito e Desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 228-244, 29 dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1337>> Acesso em 20 mai. 2022.

CRIADO J. I. GIL-GARCÍA J. R. **Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas**. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. Gestión y política pública, Ciudad de México, v. 22, nº. Extra 0, pp. 3-48, 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Uma visão panorâmica das empresas estatais federais e

possibilidades de atuação no pós-pandemia. **Nota técnica**. São Paulo, n. 253, 24 de março de 2021, pp.1-23 Disponível em <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec253Estatais.html>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

DIAS, C. A. **Governo eletrônico: proposta de método de avaliação**. Doutrina, Brasília: Revista do TCU, ano jan/dez 2006, p. 37-47.

DINIZ, E. H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jan/fev. 2009, p. 23-48. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>> Acesso em: 22 jan. 2022.

FILGUEIRAS F. Além da transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 2011, pp. 65-94.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Estudo sobre Integridade e Transparência de Empresas Estatais no Brasil já está disponível para consulta**. 2022. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/estudo-sobre-integridade-e-transparencia-empresas-estatais-brasil-ja-esta-disponivel>> Acesso em: 29 jun. 2022.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, W. **20 anos de política, Estado e democracia digitais. Uma "cartografia" do campo**. In: SILVA, S. P. BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática. 1ed.Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 39-76.

GOMES, W. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras, São Leopoldo, v.3, set./dez. 2005, pp. 214-222. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394/3537>> Acesso em: 22 dez. 2021.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. São Paulo: Sesc, 2018, cap. 1. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331952409_A_democracia_no_mundo_digital_-_Wilson_Gomes>. Acesso em: 23 dez. 2021.

GOMES, W. **Democracia digital: Que democracia?** In: MIGUEL, L. F; BIROLI, F. (Orgs). Mídia, representação e democracia. 1ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2010. págs. 241-259. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/253584902_DEMOCRACIA_DIGITAL_QUE_DEMOCRACIA> Acesso em: 30 dez. 2021

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2018. DOI: 10.30962/ec.1446. Disponível em: <<https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>> Acesso em: 8 mar. 2022.

GOMES, Wilson. **Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho**. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F P.J.A. (Org.). Internet e participação política

no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na constituição de 1988**: Interpretação e crítica. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros editores, 2010. 394 p. ISBN: 978-85-392-0022-1

IBARGUEN, A. *et al.* **Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado**. 37. ed. Caracas: CAF, 2021. 119 p. Políticas Públicas y Transformación productiva. Disponível em: <<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1740>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança Corporativa em Empresas Estatais Brasileiras** – São Paulo, SP: IBGC, 2021. 46 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas Estatais**, Série: IBGC Segmentos. São Paulo, SP: IBGC, 2020. 56 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2010. **Estado, Instituições e Democracia: República**. Livro 9, v. 2. Brasília, 556 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_pdf>. Acesso em 02 fev. 2022.

KLIASS, Paulo. O Debate sobre a Atuação Empresarial Estatal no País: principais argumentos. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. 15. ed. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 2. p. 27-31. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34184&Itemid=6>. Acesso em: 01 mai. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACEDO, V. R. D. Os impactos da transparência no Brasil para a gestão pública, a prestação de contas e a participação social. **Revista da CGU**, [s.l.], v. 11, n. 20, p. 1293-1298, 2019. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i20.159>. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/78>. Acesso em: 25 mar. 2022.

MACIEL, G. M. D. **Empresas Estatais brasileiras de capital aberto e o Programa Destaque de Governança de Estatais**: uma análise empírica. 85 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Escola de Direito FGV Direito Rio, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19009>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

MARQUES F. G. Accountability. In: Di GIOVANNI G.; NOGUEIRA M. A. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas** - 2ª ed. São Paulo: Editora da Unesp, Fundap, 2015. 1072 págs.

MARQUES, F.P.J.A. Participação **Política e Internet**: Meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. Salvador: Facom UFBA, 2008. p. 273- 275. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11303>>. Acesso em 13 mai. 2022.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 4, p. p. 449-464, 2005. DOI: 10.21874/rsp.v56i4.241. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/241>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. até a Emenda constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. 1136 p.

MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. 162 p.

MESQUITA, K. **A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade**. Comunicação. Revista de Comunicação da Universidade de Brasília, Brasília, v. 12, n. 2, p. 159-180, Jul./Dez de 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.31501/comunicologia.v12i2.10900>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

MICHENER, G *et. al.* **Estado brasileiro e transparência**: avaliando a aplicação da lei de acesso à informação. [s.l.]: Fundação Getúlio Vargas, 2015. 108 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>. Acesso em: 06 mai. 2022.

MICHENER, G. *et al.* Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro - RJ, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/xJVxcSMSQpQ5qvjBsV7z7ph/abstract/?lang=es>>. Acesso em: 04 abr. 2022.

MOHALLEM M. F; VASCONCELOS B; FRANCE G. **Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil**. Rio de Janeiro: Transparência Internacional Brasil/ Fundação Getúlio Vargas. 2017, 43 p. ISBN: 978-85-9597-008-3.

NACIONES UNIDAS. Departamento de asuntos económicos y sociales. **Encuesta sobre E-Gobierno, 2020**: gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible. Nueva York: Naciones Unidas, 2020. 364 p. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

NASER A.; CONCHA G. **El gobierno electrónico en la gestión pública**. CEPAL. ILPES. Serie Gestión Pública, Santiago de Chile n.73. 41 p., abr. 2011.

OCDE, **Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas públicas**, ed. 2015, Paris: Editions OCDE, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015-9789264258167-es.htm>> Acesso em 15 dez. 2021.

O'DONNELL G. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". **Lua Nova: revista de cultura e política**, 1998, pp. 27-54.

PELED, A. Re-Designing Open Data 2.0. In: PARYCEK, P.; EDELMANN, N. (Org.).

Conference for E-Democracy and Open Government, 2013, p. 243-258. Disponível em: <<https://jedem.org/index.php/jedem/article/view/219>>. Acesso em 01 jun. 2022.

PIETRO, M. S. Z. Di. *Direito administrativo*. 33 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1136 p. ISBN: 978-85-309-8972-9.

PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Org). **Governança digital**. 1 Ed. Porto Alegre: editora UFRGS, 2014. 209 p.

PINHO, M. D. C.; SILVA, M. P. A. Governo aberto e dados abertos governamentais: um mapeamento e sistematização da produção acadêmica. **Comunicação & Inovação, PPGCOM/USCS**, maio. ago. 2019, n. v.20, n. 43, p. 3-25. Disponível em: <https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_comunicacao_inovacao/article/view/5711/0>. Acesso em: 31 jan. 2022.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev**, [s.l.], v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/42586899_Publicidade_e_Transparencia_das_Contas_Publicas_Obrigatoriedade_e_Abrangencia_desses_Principios_na_Administracao_Publica_Brasileira>. Acesso em: 6 abr. 2022.

POSSAMAI A. J. **Governo eletrônico: uma análise institucional**. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Org). *Governança digital*. 1 Ed. Porto Alegre: editora UFRGS, 2014. 209 p.

POSSAMAI, A. J. Portal brasileiro de dados abertos*. Novas práticas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública na Era Digital. In: SILVA, S. P. BRAGATTO. R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016, p.365-392.

PRADO, O. **Governo Eletrônico e Transparência**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Cap. 2. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2432>>. Acesso em: 03 mar. 2022.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. G. Governo Eletrônico e Transparência: Avaliação da Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras. **Revista Alcance**, v. 13, n.º. 3, set/dez, 2006, pp. 355-372.

PRADO, Ótávio. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil**. 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2501/72050100746.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

SAMPAIO R. C *et. al.* Democracia Digital no Brasil: mapeamento e análises de artigos publicados em periódicos entre 1999-2018. In: Instituto de Pesquisa econômica aplicada (org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 25, 25. fev. 2021, p. 23- 32.

SAMPAIO, R. C. **Democracia Digital no Brasil: Uma prospecção das iniciativas**

relevantes. Revista Eletrônica de Ciência Política, Curitiba, v. 4, n. n. 1-2, p. 55-79, 2013. ISSN 2236-451X. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/recp.v4i1-2.33449>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial:** manual de aplicação. Brasília: ENAP, 2021. 155 p.

SILVA S. P. da. Características e Tendências da Pesquisa Empírica em Democracia Digital no Brasil: métodos, instrumentos e abordagens. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org). **Boletim de Análise Político-Institucional.** Rio de Janeiro: IPEA, n. 25, p. 11- 22, 25. fev. 2021.

SILVA, S. P.; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. Concepções, debates e desafios da democracia digital. IN: SILVA et al. (Org.) **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática.** 1ed. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.

TORRES, G. da G.; PIMENTA, M. S. **Sistemas de Governo eletrônico são ecossistemas digitais.** In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Org). Governança digital. 1 Ed. Porto Alegre: editora UFRGS, 2014. 209 p.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of ‘Open Government’. **UCLA L. Rev. Disc.**, v. 178, 2012. Disponível em: <<https://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. **Governo e Políticas Públicas.** 1 ed. Brasília, DF: Enap, 2019. 72 p. ISBN: 978-85-256-0114-8.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade,** UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, abr. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/278016717_Transparencia_reposicionando_o_debate>. Acesso em: 10 fev. 2022.