

EC 96/18: UM AVANÇO PARA A TRANSPARÊNCIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS?

RESUMO

As discussões acerca dos temas internet e democracia, no geral, foram recentemente incrementadas pelas reflexões relacionadas ao governo aberto, que apresentam novas soluções e desafios em relação à transparência de dados e ações governamentais e à possibilidade de maior participação civil nas tomadas de decisões políticas. O governo do Estado de Minas Gerais, seguindo esta tendência, promulgou a Emenda Constitucional 96/18, que além de determinar a execução impositiva das emendas parlamentares individuais, reforça o aspecto da transparência pública, ao estabelecer que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão manter na internet a relação atualizada das programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual. O presente trabalho, a partir dos princípios de *disclosure*, analisou disponibilidade, o formato, o conteúdo e o grau de detalhamento das informações, nos meios eletrônicos de acesso público, sobre a programação e execução orçamentária das emendas individuais, em consonância com as prerrogativas da Emenda Constitucional 96/18. A abordagem, de caráter exploratório e descritivo, foi realizada com a aplicação das técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

PALAVRAS-CHAVE: Governo Eletrônico. Governo Aberto. E-Democracia. E-Participação. Transparência.

1. INTRODUÇÃO

A popularização da internet, que cresceu exponencialmente nas duas últimas décadas acarretou uma revolução nos meios de informação. A rapidez, facilidade de acesso, bem como a ampla disponibilidade de informações deram início ao que é atualmente chamado de era da informação. Simultaneamente, vêm sendo desenvolvidos sistemas de informações cada vez mais complexos, agregando banco de dados e informações espaciais que, como consequência, interligam processos, serviços e transações econômicas, por exemplo. Tais avanços tecnológicos atingem, também, os governos, que passaram a implantar sistemas de informação configurados como portais na internet, viabilizando o acesso a uma vasta gama serviços online, informações e dados de interesse público.

Atualmente o Brasil possui, em nível federal, uma política de governo eletrônico, explicitada através do programa Sociedade da Informação, cujos princípios estão contidos na publicação Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde. O Livro Verde é o documento que contém as diretrizes, objetivos, metas e projetos prioritários para o governo eletrônico. O governo federal também criou um grande portal, chamado Rede Governo <<https://rede.gov.br/>>, no qual estão concentrados seus serviços e informações públicas, e onde são disponibilizados links de acesso direto aos serviços e informações de outros sites governamentais.

Esses sistemas de informação possibilitam, ao mesmo tempo, facilitar a interação entre o governo e os cidadãos e promover a democratização, uma vez que permitem maior transparência administrativa e *accountability*¹ dos governos. Assim como em âmbito federal, governos estaduais e municipais vêm criando suas próprias iniciativas, continuamente aumentando as opções oferecidas à população. Nessa direção, este artigo, artigo - teórico-empírico – destaca a iniciativa do Estado de Minas Gerais, que, ao promulgar a Emenda Constitucional nº. 96 - EC 96/18, que além de determinar a execução impositiva das emendas parlamentares individuais, reforça o aspecto da transparência pública, ao estabelecer que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão manter na internet a relação atualizada das programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual.

O presente trabalho, a partir disso, tem por objetivo analisar a disponibilidade, o formato, o conteúdo e o grau de detalhamento das informações, nos meios eletrônicos de acesso público, sobre a programação e execução orçamentária das emendas individuais, em consonância com as prerrogativas da EC 96/18. Trata-se de um estudo de grande relevância, uma vez que a disponibilização dos referidos dados, conforme os padrões exigidos pela norma, tem um propósito que transcende o mero cumprimento da Lei: permite que os cidadãos acompanhem, de forma detalhada, o andamento daquilo que foi proposto pelos deputados democraticamente eleitos. Ou seja, é uma importante forma de controle social e fomento à participação popular nos espaços de poder.

Para a abordagem exploratória e descritiva do artigo, os procedimentos técnicos utilizados serão a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica, nos termos de Gil (2002), é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos, possibilitando o levantamento de informações

¹ O termo pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

básicas sobre os aspectos direta e indiretamente ligados à temática. Esse procedimento embasará a análise da literatura que aborda temas como surgimento do governo eletrônico no contexto da reforma do Estado, governo aberto e transparência; bem como uma breve contextualização sobre o papel das emendas parlamentares no chamado presidencialismo de coalizão, arena onde se dão as relações Executivo - Legislativo no país.

A pesquisa documental, por sua vez, é desenvolvida através da coleta de dados em fontes primárias, como documentos pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas (GIL, 2002). Os principais documentos consultados serão a legislação vigente (em âmbito federal e estadual) acerca do assunto, bem como o conteúdo referente às emendas parlamentares individuais disponibilizado em sites dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Vale ressaltar que, considerando que a EC 96/18 entrou em vigor a partir de 2019, a análise abrangerá o período de janeiro de 2019 a maio de 2020.

O artigo se desenvolve em quatro seções além da presente introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda a evolução da gestão pública no Brasil. A terceira seção detém-se no surgimento do governo eletrônico, em meio a um contexto amplo, caracterizado de um lado pelos movimentos de reforma do Estado e, de outro, pelo surgimento de novas tecnologias. A quarta seção destaca o papel da transparência em um governo aberto. A quinta seção, por sua vez, apresenta o caso de Minas Gerais, a partir da análise dos dados disponibilizados nos principais sites governamentais, tendo como base os requisitos ditados pela EC 96/18.

2. TRAJETÓRIA RECENTE DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Conforme apontado por Abrucio (2007), o processo recente de reforma do Estado no Brasil teve início no fim do período militar, momento em que combinavam-se os fenômenos de crise do regime autoritário e o desabamento do modelo nacional-desenvolvimentista. Neste cenário, fazia-se necessário combater os históricos erros da administração pública brasileira, bem como encontrar novas soluções que dessem conta do novo momento histórico, que demandava a atualização da gestão pública.

No entanto, ainda segundo o autor, naquele momento, a principal preocupação dos atores políticos durante a redemocratização era a de tentar corrigir os erros dos militares, sendo dada pouca importância à necessidade de construção de um modelo de Estado capaz de enfrentar novos desafios históricos. Dentre tais erros, cabe destacar: ausência de

responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade; politização indevida da burocracia nos estados e município; descontrole financeiro, além de fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental.

Diante dos problemas supracitados, ao final da década de 80, importantes alterações foram realizadas no desenho estatal brasileiro, com destaque para as reformas nas finanças públicas, feitas pelo governo Sarney. São exemplos, o fim do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional- STN, que favoreceram o reordenamento das contas públicas. Cabe destacar que as principais mudanças no combate ao regime militar vieram com a promulgação da Constituição de 1988- CF/88. Para Abrucio (2007), dentre os conjuntos de mudanças mais profundas, referentes à administração pública encontram-se:

- a democratização do Estado, favorecida pelo fortalecimento do controle externo da administração pública, destacando-se o novo papel conferido ao Ministério Público;
- a descentralização, cujo processo abriu mais espaço e oportunidades para a participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, tendo em vista a realidade e as potencialidades regionais;
- a reforma do serviço civil, através da profissionalização da burocracia. Destacam-se ações importantes, como o princípio da seleção universal e meritocrática, consolidada pelo concurso público.

As mudanças apresentadas trouxeram diversos ganhos à administração pública brasileira. Entretanto, devido à uma série de percalços, seu sentido não se concretizou completamente. No que diz respeito à democratização, pouco se avançou no controle dos governantes. Em relação à descentralização, criou-se um federalismo compartimentalizado (Abrucio, 2013), no qual existe mais uma atuação autarquizada dos níveis de governo do que o estabelecimento de laços entre os mesmos. Quanto às medidas relacionadas à profissionalização da burocracia, parte da legislação resultou não na produção de servidores do público, mas no aumento do corporativismo estatal.

Aos poucos, assim, a opinião pública observou que a CF/88 não havia resolvido uma série de problemas da administração pública. A era Collor, segundo Abrucio (2007), acabou transformando esta visão em dois raciocínios falsos que contaminaram o debate público: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás. Nesse sentido, as medidas tomadas envolveram o desmantelamento de vários setores e políticas, bem como a redução de atividades estatais essenciais. Além disso, os servidores públicos foram transformados em bode expiatório dos

problemas nacionais, o que disseminou sensação de desconfiança em toda a máquina federal. Ironicamente, este governo foi marcado pela corrupção e pelo patrimonialismo.

Na sequência, o governo Itamar produziu importantes diagnósticos sobre as condições da administração pública no país, não havendo, no entanto, grande iniciativa reformista. A gestão de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, foi muito ativa: entre seus pilares, está a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), chefiado por Bresser-Pereira, cuja gestão apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência de outros países, marcada pela ideia de *new public management* (ABRUCIO, 2007). Então, em janeiro de 1995, Bresser apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado- PDRAE, que propôs além da reorganização do aparelho do Estado e do fortalecimento de seu núcleo estratégico, a transformação do modelo de administração pública vigente (DE PAULA, 2005).

De acordo com De Paula (2005), a nova gestão pública se distingue da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo, tendo como cerne a busca da excelência e a orientação de serviços ao cidadão. Para o alcance de seus objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Nesse contexto, o uso da tecnologia pode ser destacado como um dos fatores necessários para alcançar resultados, conforme apresentado a seguir.

3. O GOVERNO ELETRÔNICO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Assim como no setor privado, o ambiente no qual se desenvolvem as práticas de gestão pública passou a sofrer influências das tendências e fenômenos sociais, políticos, econômicos e tecnológicos. No entanto, (Diniz et al., 2009) destaca que essa adequação de modelos de gestão não é trivial, devendo-se levar em consideração as características inerentes ao setor público. Desse modo, um dos focos de ação dos governos pós PDRAE tem sido a elaboração de políticas públicas eficazes, que atendam às necessidades individuais, institucionais e regionais da sociedade, promovendo o desenvolvimento social e econômico.

Paralelamente, de acordo com Diniz et al. (2009), os governos enfrentam o desafio de dar suporte ao desenvolvimento de políticas voltadas a tecnologias que promovam um salto qualitativo, exigido na prestação dos serviços públicos que atendam as demandas da sociedade contemporânea. Esse desafio seria originado na diferença entre os níveis de adoção de tecnologia encontrados no setor privado e no setor público: os altos índices de adoção de

tecnologia e de automação de processos operacionais, administrativos e produtivos no setor privado criaram um novo paradigma de eficiência que o setor público precisa alcançar.

O uso estratégico das Tecnologias da Informação e Comunicação- TICs como elemento propulsor de um novo modelo de gestão pública faz parte da chamada e-democracia, caracterizada pela utilização dos objetos eletrônicos da sociedade da informação no processo democrático, proporcionando maiores oportunidades de interação entre Estado e sociedade. O conceito de e-democracia refere-se, dessa forma, ao empenho contínuo dos governos para promoção das atividades democráticas com o suporte tecnológico (CUNHA; MIRANDA, 2013).

A e-democracia incorpora alguns subcampos, como o governo eletrônico, e-participação e governo aberto, assentados nos pressupostos de que a interação entre o Estado e sociedade pode ser reformulada sob os seguintes termos: interação entre governantes e governados através de tecnologias instantâneas; abertura de canais de contribuição aos processos políticos; e colaboração ativa do cidadão na administração pública (FREEMAN, QUIRKE, 2013).

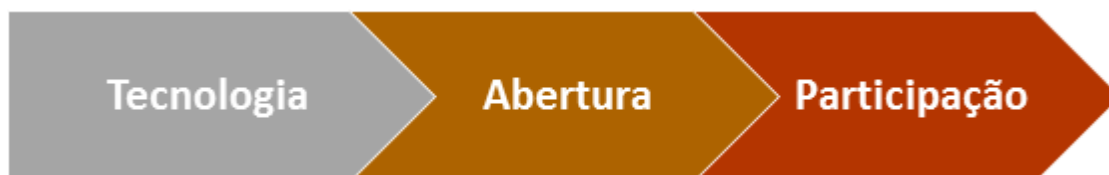
De acordo com os autores supracitados, a e-democracia divide-se entre curto prazo e longo prazo, tendo em vista as formas de envolvimento do cidadão nos processos políticos, abertura de canais e formatos tecnológicos. A e-democracia a curto prazo promove introdução da tecnologia para estímulo ao interesse e tem mais relação com o governo eletrônico, com a disseminação de tecnologias e redução das barreiras de comunicação. Já a e-democracia a longo prazo promove a cultura do engajamento e envolve o cidadão, viabilizando a participação nos processos de tomada de decisão, estando, assim, mais associada à e-participação e governo aberto.

O “governo eletrônico” (e-gov), segundo Diniz et al. (2009), pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começaram a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico encontra-se atrelado a uma nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, transformando a forma através da qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos.

O movimento de governo aberto é, por sua vez, caracterizado pela defesa da transparência, participação e colaboração, termos relevantes para amplos processos e ações cidadãs, que vão desde o voto até a escolha pelas políticas públicas, além das rotinas administrativas e burocráticas de governo. O objetivo da agenda de governo aberto, segundo Oszlak e Kaufman (2014) associa-se ao paradigma da gestão pública, na busca de um modelo atual e da prestação de melhores serviços, que se traduz num Estado mais eficiente. Existe,

nesse sentido uma abertura entre o Estado e a sociedade, que pode ser formulada nos seguintes termos:

Figura 1: Principais componentes de governo aberto



Fonte: Elaboração própria

O emprego da tecnologia promove uma comunicação bidirecional e fluida. O governo, a partir disso, abre canais de interação com o cidadão, facilitando as contribuições deste para a gestão. Quando a participação se efetiva, ocorre, por sua vez, a promoção do fortalecimento democrático, empoderamento do cidadão e controle social (OSZLAK; KAUFMAN, 2014).

Na mesma direção, de acordo com Bingham e Foxworthy (2012), as iniciativas de governo aberto baseiam-se em três ideias: a de que a transparência promove a responsabilização; de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões; e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo. O presente trabalho destaca, conforme apresentado na seção a seguir, a transparência como uma peça fundamental para o desenvolvimento e a implementação do Governo Aberto.

4. TRANSPARÊNCIA NO GOVERNO ABERTO

Segundo Cruz et al. (2012), a preocupação com a transparência só foi retomada, de forma relevante, a partir da implementação da administração gerencial. Outra questão relevante apontada em relação à transparência foi a chegada das tecnologias da informação e comunicação (TICs), com destaque para a internet, concretizada pela Web 2.0. Para os autores, através dessas TICs, os pesquisadores intensificaram os estudos na área, a partir das reais possibilidades de aprimorar os princípios democráticos, que envolvem o acesso a uma informação clara e de boa qualidade, para manter o cidadão tão bem informado quanto o próprio gestor público.

Viabilizar que os cidadãos tenham acesso à informação sobre assuntos públicos é um marco democrático, tendo em vista que os torna conscientes de que são agentes ativos das políticas públicas e de que devem contribuir com o controle social das atividades dos agentes

públicos e prevenir a corrupção. Essa relação entre a transparência e a viabilização do controle social, como uma ferramenta de combate à corrupção, foi confirmada na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (LACERDA ET AL., 2017).

Lacerda et al (2017) ressaltam que para que o dado se torne uma informação, agregando juízo de valor para o cidadão perante o agente público, a transparência deve ser clara. Ao mesmo tempo, a sociedade deve ter o direito de obter informações em forma de transparência ativa e passiva, quando precisar dela ou desejar obtê-la. Caso contrário, ocorre o que os referidos autores chamam de transparência opaca, que dissemina informações que, na prática, acabam evitando a autêntica participação da sociedade.

A transparência, além de ser um princípio do governo aberto, está relacionada à construção da *accountability*. Considera-se, dessa maneira, a transparência como uma prerrogativa tanto para o fortalecimento do governo aberto quanto para a *accountability*. Nesse cenário, Lacerda et al (2017) destacam que a transparência é o eixo central para a boa governança e um pré-requisito essencial para a *accountability* entre o Estado e o cidadão. Todavia, embora o conceito amplo de governo aberto já tenha sido introduzido no Brasil pela União, a sociedade ainda depende do compromisso dos demais entes federativos, da responsabilidade dos gestores, das organizações públicas e dos órgãos que fiscalizam a disponibilização e o compartilhamento de informações transparentes e compreensíveis sobre as ações governamentais que desenvolvem. Nessa direção, a seção a seguir apresenta a experiência de uma das iniciativas adotadas pelo estado de Minas Gerais.

5. EC 96/18: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, EMENDAS E TRANSPARÊNCIA

De acordo com Abranches (1988), o Brasil caracteriza-se por um cenário de elevada heterogeneidade econômica, social, política e cultural, causado, entre outros fatores, pelo perfil de distribuição de renda e dos graus de integração e organização das classes sociais e dos grupos ocupacionais. Por isso, segundo o autor, um “sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus de heterogeneidade”, de modo que segmentos sociais significativos não sejam deixados sem representação adequada (ABRANCHES, 1988, p. 12).

Assim, foi adotado no país um sistema de representação proporcional para “se ajustar melhor à diversidade” (ABRANCHES, 1988, p. 12), permitindo que as minorias se encontrem representadas no Parlamento. Ao mesmo tempo, esse sistema de representação demanda que o Chefe do Executivo seja capaz de negociar para formar uma coalizão, objetivando maioria

parlamentar, que é essencial para assegurar condições de governabilidade na implementação da sua agenda política.

Para “construir” e preservar tal maioria, o chefe do Executivo utiliza-se, dentre outros instrumentos, dos gastos discricionários do orçamento, uma vez que os parlamentares demandam recursos para seus projetos individuais, os quais estão vinculados às emendas orçamentárias. Isto constitui um mecanismo que possibilita premiar ou punir os parlamentares de acordo com o seu desempenho em relação à agenda governamental (MENEZES, PEDERIVA, 2015). O uso desse mecanismo só é possível porque o orçamento, no Brasil, possui caráter autorizativo, permitindo que o Executivo mude a prioridade dos gastos e, inclusive, deixe de executar aquilo que foi acrescentado pelos parlamentares por meio de emendas. Estas características geram uma série de insatisfações por parte do Legislativo, que, ao longo dos anos, apresentou diversas propostas com o objetivo de mudar tal realidade e melhorar a execução das emendas individuais, até mesmo mediante sua imposição.

No caso de Minas Gerais, em 26 de julho de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais- ALMG promulgou a Emenda Constitucional nº. 96 - EC 96/18 à Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 - CEMG/89, que estabelece a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento, até o limite de 1,00% da Receita Corrente Líquida - RCL do exercício anterior. Cabe ressaltar que tal prática já vinha sendo realizada de maneira semelhante na esfera federal, devido à promulgação, em 17 de março de 2015, da Emenda Constitucional nº 86 - EC n. 86/15 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Além das determinações supracitadas, a EC 96/18 estabelece que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública deverão manter na internet a relação atualizada das programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, e as eventuais reduções em seu montante, em caso de não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO. Estabelece, ainda, que essa relação deverá conter: classificação funcional e programática da programação; número da emenda; número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres; execução orçamentária e financeira; além dos eventuais impedimentos, bloqueios e outras ocorrências, com a devida justificação.

Dessa forma, Minas Gerais reforçou, através da EC 96/18, o aspecto da transparência da informação pública, tema que, no Brasil, ganhou maior relevância a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Desde então, instrumentos legais como a Lei Complementar n. 131/2009- Lei da Transparência (determina a disponibilização,

em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e a Lei 12.527/2011- Lei de Acesso a Informação (regulamenta o direito do cidadão à informação pública) deram início a um novo ciclo na relação cidadão/Estado. Isso porque as referidas regras determinaram a divulgação (ativa ou via solicitação), como norma geral para a informação pública, envolvendo a disponibilização de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas.

Tendo em vista esse cenário e considerando as prerrogativas da EC n. 96/18, o presente trabalho analisa, a seguir, o conteúdo disponibilizado pelo Executivo, em <www.mg.gov.br>; pelo Legislativo, em <<https://www.almg.gov.br>>; pelo Judiciário, em <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg>>; pelo Ministério Público, em <<https://www.mpmg.mp.br>>; e pela Defensoria Pública em <<https://www.mpmg.mp.br>>.

Os critérios para análise de conteúdo dos documentos disponibilizados via web compreendem as seguintes dimensões: (1) acesso à legislação orçamentária; (2) classificação funcional e programática da programação; (3) número da emenda; (4) número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres; (5) execução orçamentária e financeira; (6) eventuais impedimentos, bloqueios e outras ocorrências, com a devida justificção.

A avaliação dos níveis de transparência será feita a partir dos princípios de *disclosure* da informação contábil. A ideia de *disclosure* está associada ao conceito de transparência, podendo ser definida como a disseminação de informação relevante e confiável acerca do desempenho operacional e financeiro de uma entidade. De acordo com Nossa (*apud* Leite Filho et al, 2015), a *disclosure* garante informações diferenciadas, tempestivas e transparentes para os vários tipos de usuários.

A partir disso, para cada dimensão analisada se utilizou a metodologia de *disclosure*, conforme adaptação do índice utilizado por Leite Filho et al (2015), atribuindo-se a seguinte pontuação: 1 para a informação disponível, completa e tempestiva; 0,5 para a informação incompleta, defasada ou desatualizada e 0 para a informação não disponível na web. Os 6 itens supracitados serão considerados com o mesmo peso, sem ponderações, entendendo-se que a sua totalidade engloba os principais requisitos da EC n.96/18. Dessa maneira, foi possível realizar uma análise comparativa entre as notas totais alcançadas por cada site selecionado, conforme Tabela 1:

Tabela 1- Pontuações alcançadas pelos sítios governamentais a partir da metodologia de *disclosure*

Critério	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública
(1) Acesso à legislação orçamentária	1	1	0,5	0	0,5
(2) Classificação funcional e programática da programação	0,5	0,5	0	0	0
(3) Número da emenda	0	1	0	0	0
(4) Número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres	0	0	0	0	0
(5) Execução orçamentária e financeira	0	0	0	0	0
(6) Eventuais impedimentos, bloqueios e outras ocorrências, com a devida	0	0	0	0	0
Total	1,5	2,5	0,5	0	0,5

Fonte: Elaboração Própria

Através das informações contidas na Tabela 1, verificou-se que nenhum dos cinco sites analisados atendeu a totalidade dos preceitos da EC 96/18, pois algumas informações estavam defasadas, não pormenorizadas, indisponíveis e de difícil localização e entendimento. De maneira geral, observou-se que os indicadores apresentaram heterogeneidade, com considerável variabilidade entre os sites. Os itens que apresentaram as menores médias e/ou não foram disponibilizados, são aqueles relacionados às emendas em si, representados pelos critérios (2) a (6). O site do Ministério Público de Minas Gerais chama a atenção por não atender a nenhum dos requisitos determinados pela norma.

Percebeu-se que as variáveis relacionadas ao ciclo orçamentário, isto é, aquelas relacionadas ao acesso ao conteúdo das leis orçamentárias, apresentaram maiores níveis de *disclosure* pelos sites investigados. No entanto, apenas Executivo e Legislativo disponibilizaram a íntegra das referidas leis orçamentárias em seus portais. Judiciário e Defensoria Pública apresentam informação incompleta e defasada, além de disponibilizarem apenas os dados referentes à sua própria unidade orçamentária (e não do Estado como um todo).

Verificou-se que, em três variáveis, todos os sites investigados obtiveram pontuação 0 (zero), ou seja, informação não disponível. Foram assertivas relacionadas aos seguintes temas: número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres; execução orçamentária e financeira; eventuais impedimentos, bloqueios e outras ocorrências, com a devida justificação. Trata-se de algo grave, tendo em vista que, além destas informações serem exigidas por lei, os dados são importantes para o controle do andamento das emendas parlamentares individuais e, conseqüentemente, da atuação dos próprios parlamentares pelo cidadão.

Embora nenhum dos sites tenha obtido níveis próximos a 100%, o da ALMG foi aquele que teve melhor desempenho. No entanto, cabe ressaltar que as informações são disponibilizadas apenas em formato PDF, o que dificulta sua visualização e manipulação pelos cidadãos. Vale ressaltar que, ao contrário do que ocorre no portal do Executivo, não existem opções de seleção de formato (XLS ou PDF, por exemplo) dos arquivos no âmbito do Legislativo.

O que se observa, em suma, é que, para o período analisado, a divulgação ativa dos dados referentes às emendas parlamentares individuais, conforme estabelece a EC 96/18 não vem sendo plenamente respeitada. Até o momento, apenas parte das informações está disponível nos sítios eletrônicos analisados no presente trabalho, indicando, além do não cumprimento às regras, a falta de engajamento da própria administração pública em fortalecer o aspecto da transparência. Tal fato endossa o argumento de Lacerda et al (2017), previamente mencionado, de que, apesar de todo o aparato legal existente, a sociedade ainda depende da “boa vontade” do setor público quando se trata do compartilhamento de informações transparentes e compreensíveis sobre as ações governamentais desenvolvidas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar a disponibilidade, o formato, o conteúdo e o grau de detalhamento das informações, nos meios eletrônicos de acesso público, sobre a programação e execução orçamentária das emendas individuais, em consonância com as prerrogativas da EC n. 96/18. Dessa forma, foram analisadas as informações contidas nos principais portais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, mencionados na referida Emenda.

Verificou-se, com o presente estudo, que nem todas as informações que, tendo em vista os critérios determinados pela EC 96/18, se julgam úteis para o acompanhamento da população são disponibilizadas, e em muitos casos as informações prestadas são incompletas e defasadas. Além disso, observou-se que nem sempre é possível ao cidadão selecionar o tipo de relatório a ser gerado, o que pode dificultar o manuseio dos dados.

Concluiu-se, ainda, que houve uma heterogeneidade na *disclosure*, com considerável variabilidade de níveis de transparência nos sites analisados. No entanto, nenhum deles atingiu a pontuação total. Tal fato evidenciou que nenhum dos sites investigados atendeu a totalidade dos preceitos da EC 96/18, pois algumas informações estavam defasadas, não pormenorizadas, indisponíveis e de difícil localização e entendimento.

Considerando a inexistência de um modelo padrão para a disponibilização das informações, visto que cada site tem uma maneira de apresentar os dados, recomenda-se que seja exigida uma padronização que atenda às determinações da EC 96/18, de modo que todos os sites disponibilizem as mesmas informações, nos mesmo formatos. Além disso, recomenda-se a criação de algum tipo de sanção para aqueles que não divulgam os dados, ou que os divulgam de forma incompleta, desfasada, em linguagem complexa e em formatos inadequados.

Sugere-se que trabalhos futuros voltem a aplicar a mesma metodologia, com o objetivo de verificar se houve melhora nos níveis atingidos pelos sites aqui analisados, bem como redução da discrepância entre os totais alcançados por cada um deles. Por fim, apela-se para que os órgãos de controle institucional fiscalizem de forma intensa e rigorosa as prescrições estabelecidas na EC 96/18, garantindo seu cumprimento, e elaborem e publiquem cartilhas com linguagem acessível aos interessados sobre os principais conceitos da legislação de transparência na gestão fiscal, bem como criem canais de recebimento de críticas e sugestões sobre os sites e portais da administração pública.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. 1988. Dados, 31, 1: 5-34. Disponível em <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>> Acesso em: 25 mai 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública-RAP, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/2410/241016441005.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. **Trajatória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios**. República, democracia e desenvolvimento, p. 129, 2013. Disponível em: <https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_republicademocracia.pdf#page=131>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BINGHAM, Lisa Blomgren; FOXWORTHY, Susanna. **Collaborative Governance and Collaborating Online**. In: Conference: converging and conflicting trends in the public administration of the US, EUROPE, AND GERMANY. 2012. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137437495_13>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 mai. 2020.

CRUZ, C. F. et al. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. **O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional.** Organizações & sociedade, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-92302013000300010&script=sci_arttext>. Acesso em: 2 jun. 2020.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** RAE-revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise.** Revista de Administração Pública, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6678>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FREEMAN, Julie; QUIRKE, Sharna. **Understanding e-democracy: government-led initiatives for democratic reform.** Journal of e-democracy and open government, v. 5, n. 2, p. 141-154, 2013. Disponível em: <<http://dro.deakin.edu.au/view/DU:30075430>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/m753005/Downloads/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2020.

LACERDA, Sérvulu Mário de Paiva et al. **O GOVERNO ABERTO E O SEU PRINCÍPIO: A TRANSPARÊNCIA.** IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017. Disponível em: <<http://plone.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0107-121-o-governo-aberto-e-o-seu-principio.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

LEITE FILHO, Geraldo Alemandro et al. **Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais.** Contabilidade Vista & Revista, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2647>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento impositivo: elementos para discussão.** Administração Pública e Gestão Social, p. 178-186, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4677>>. Acesso em: 24 mai. 2020.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, MG. 1989. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>> Acesso em: 22 mai. 2020.

MINAS GERAIS. **Emenda à Constituição 96, de 26 de julho de 2018.** Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

OSZLAK, Oscar; KAUFMAN, Ester. **Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional.** 2014. Disponível em: <<http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4285>>. Acesso em: 02 jun. 2020.