

**A ESSENCIALIDADE DOS PORTAIS
DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL
- ENTREVISTA COM A EXPERT
FERNANDA CAMPAGNUCCI***

*THE ESSENTIALITY OF TRANSPARENCY
PORTALS IN BRAZIL - INTERVIEW WITH
EXPERT FERNANDA CAMPAGNUCCI*

**Alcenir Vergilio Negri 1
Marisandra Modelski 2
Raiana Ralita Ruaro Tavares 3**

Mestrando no programa PPGEPS - Programa de Pós-Graduação | **1**
em Engenharia de Produção e Sistemas - UTFPPR, Campus Pato Branco-PR.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4141935618655325>
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5331-8018>.
E-mail: alcenir.negri@gmail.com

Pós-Graduanda MBA em ACCOUNTABILITY, GOVERNABILIDADE E | **2**
GOVERNANÇA PÚBLICA pela Uninter - Niterói-RJ.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1034675983803791>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7879-6075>.
E-mail: marisandram2@gmail.com

Arquiteta e urbanista - MATER DEI, Gestora pública - UNIOESTE, | **3**
Mestre em Desenvolvimento Regional - UTFPR-PB.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9424837556668540>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0778-2901>.
E-mail: raianaah@hotmail.com

*Entrevista com
Fernanda Campagnucci
Diretora Executiva na Open Knowledge Brasil

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), constituíram-se princípios e regras, direitos e deveres de pessoas físicas e jurídicas. Ainda, o documento inseriu na existência das entidades públicas o princípio da publicidade, que se encontra previsto entre os itens dispostos no art. 37 da CF: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988). Mesmo que o princípio da publicidade tenha sido colocado como norteador da administração pública, no texto original da CF não há nenhuma citação da palavra “transparência”.

Confrontando a cultura do segredo que havia até então, a Carta Magna garante o acesso à informação, conforme o art. 5º, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse [...] ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Ao ser publicada, a Lei Complementar nº 101/2000, intitulada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 48, que trata sobre a transparência, controle e fiscalização, dispõe sobre a ampla divulgação em meios impressos e eletrônicos dos “planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

A forma eletrônica prevista na LRF foi implementada através da Lei nº 131/2009, também conhecida como Lei Capiberibe ou Lei da Transparência, por obrigar a publicação em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009). Criou-se, assim, a transparência ativa de informações governamentais a serem disponibilizadas em portais de transparência como se vê hoje.

O processo de abertura de dados governamentais é reforçado com a Lei nº 12.527/2011, batizada como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011). Essa Lei, salvo poucas exceções, permite o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CF.

O Decreto Legislativo nº 6/2020, publicado em 20 de março do mesmo ano, reconhece para os fins do art. 65 da LRF a ocorrência do estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de coronavírus (Covid-19) (BRASIL, 2020). Devido aos impactos da pandemia, os Portais da Transparência, que até então estavam voltados principalmente para gestão orçamentária e fiscal, passaram a apresentar informações referentes à saúde (vacina, casos, leitos, internações), educação (calendário escolar, ensino remoto ou presencial, lista de espera), transporte e ações sociais.

Considerando o contexto em questão, realizou-se a busca por uma *expert* com conhecimento das perspectivas interna e externa da administração pública, para assim elucidar o tema da transparência e lançar luz sobre o momento vivido e o que é possível esperar do futuro.

Método de coleta

Dentre as possibilidades do levantamento de dados primários é possível utilizar depoimentos, entrevistas ou questionários (MIGUEL et al., 2012). A entrevista se faz com o encontro tradicionalmente presencial ou virtual, entre duas (ou mais) pessoas, para a realização de uma conversa com o propósito de obter informações sobre determinado tema ou problema.

A entrevista é classificada como sendo do tipo padronizada ou estruturada, que é quando o entrevistador utiliza roteiro estabelecido e perguntas previamente determinadas (MARCONI; LAKATOS, 2013). A entrevista apresentada foi realizada a partir do uso desse aparato metodológico.

Perfil da entrevistada

A entrevistada, Fernanda Campagnucci, é a atual diretora executiva da Open Knowledge Brasil (OKBR), uma Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos e apartidária,

instituída legalmente em outubro de 2013. A *expert* vem se destacando como uma das mais influentes figuras desse universo que se dedica a fiscalizar as contas públicas. Na Figura 1, a imagem da entrevistada.

Figura 1. Imagem da *expert* entrevistada.



Fonte: Acervo da entrevistada (2021).

A *expert* é graduada em Jornalismo e Comunicação Social, estudou Jornalismo de Dados, especializou-se no uso de dados e cursou mestrado na área de Sociologia da Educação. A partir do envolvimento com organizações da sociedade civil, atuou no observatório da educação, chamado Ação Educativa. Ainda, trabalhou na Controladoria Geral do Município de São Paulo e coordenou a área de transparência, onde passou a implementar políticas de abertura de dados.

Depois de prestar concurso público, ingressou na carreira como especialista de políticas públicas, exercendo esta função por três anos, totalizando seis anos no poder público. Ao fazer a transição, voltou para a sociedade civil, atuando pela OKBR desde então.

Após contato mantido inicialmente através da rede social *LinkedIn*, o convite para a entrevista foi encaminhado via e-mail, dando ciência a respeito do objeto de estudo e sua finalidade. Para registro e comparações, a entrevistada concordou com a gravação da sua voz juntamente com as falas dos demais envolvidos. A *expert* consentiu também quanto à degravação das falas, permitindo a publicação dos resultados.

As perguntas foram elaboradas e enviadas via e-mail para que a entrevistada efetuasse a leitura e aprovasse previamente os textos que seriam utilizados durante o roteiro da entrevista. Após confirmada a participação e sem nenhum ajuste a ser realizado no questionário, marcou-se a data da entrevista.

A entrevista virtual foi realizada às 14h (horário oficial de Brasília) de 05 de maio de 2021, com prévio conhecimento do roteiro das perguntas que seriam respondidas e com horário reservado nas agendas dos participantes para que assim não houvesse interrupções. A entrevista ocorreu através da plataforma Google Meet, contando com participação dos autores, enquanto entrevistadores, e da entrevistada, com duração total de 44min19seg, sendo inteiramente gravada em áudio.

A permissão para gravação e degravação, que havia sido solicitada via e-mail, foi novamente requerida. Após a confirmação dada pela *expert*, iniciou-se a gravação. A transcrição do conteúdo seguiu a observância das normas éticas de pesquisa, com a autorização da entrevistada e fidedignidade às respostas recebidas. No Quadro 1, segue a síntese do perfil da entrevistada, juntamente com os dados da entrevista.

Quadro 1. Perfil da *expert* – dados da entrevista.

Entrevistada	Fernanda Campagnucci
Cargo/função	Diretora Executiva na Open Knowledge Brasil
Data e horário	05 de maio de 2021 às 14h (horário oficial de Brasília)
Realização	Videoconferência via Google Meet
Duração	44min19seg
Páginas degravadas	09

Fonte: Autores (2021).

As nove páginas degravadas com o literal conteúdo das falas da entrevista foram enviadas para que *expert* indicasse possíveis incorreções. Após o retorno, algumas falhas na degravação foram ajustadas, para assim compor o texto final a ser utilizado nas respostas apresentadas a seguir.

Atuação da Open Knowledge Nacional e Internacional

A OKBR é também conhecida como Rede pelo Conhecimento Livre, sendo reconhecida com um capítulo da Open Knowledge Foundation (OKF) no Brasil. A OKF monitora mais de 130 países através do *Global Data Index* (KNOWLEDGE 4 ALL, 2020). Na Tabela 1 é possível visualizar a posição em que o Brasil se encontra no *ranking* de transparência em comparação com o total de países avaliados.

Tabela 1. *Ranking* de transparência.

País	Ano	Posição	Total de avaliados	Índice
Brasil	2020	68	138	45,4
Brasil	2019	68	136	45,6
Brasil	2018	53	134	47,4
Brasil	2017	58	131	47

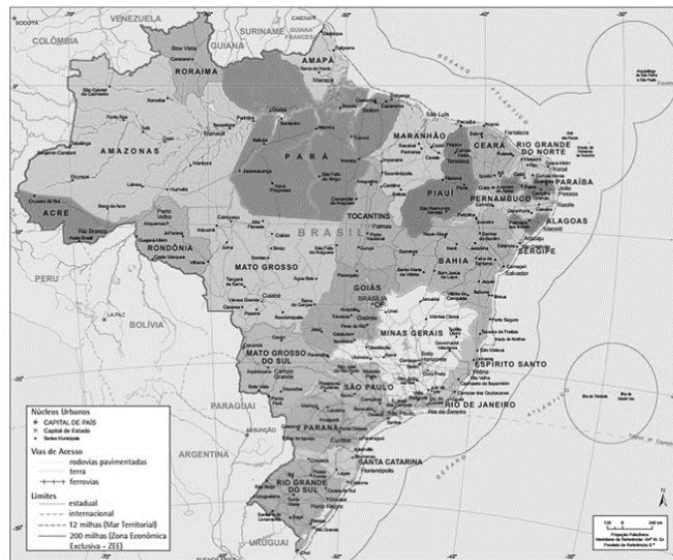
Fonte: Knowledge 4 all (2020)

Como pode ser visualizado na Tabela 1, o Brasil não atingiu 50% dos requisitos nos anos avaliados.

A OKBR é uma organização nacional apartidária e sem fins lucrativos que proporciona intenso engajamento junto ao tema governo aberto nos quesitos fiscalização da gestão da transparência, capacitação de funcionários públicos e da sociedade civil, com propostas tecnológicas inovadoras na captura de informações e promovendo a participação cidadã (CGU, 2017).

Como pode ser visto na Figura 2, o Brasil possui dimensões continentais, gerando um desafio tecnológico para que todos os municípios venham a atender ao princípio da transparência. Atualmente, o país conta com o total de 5.570 municípios (IBGE, 2020).

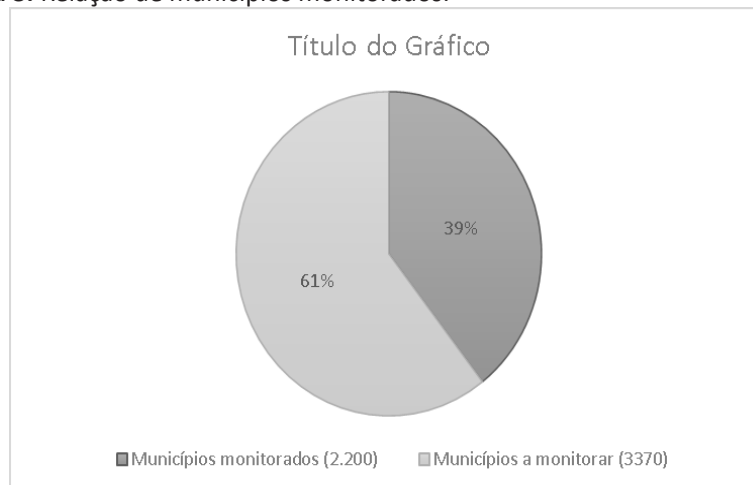
Figura 2. Mapa do Brasil.



Fonte: EDUCA (s.d.).

Tendo em vista o desafio de monitorar todos os municípios brasileiros, a OKBR atua de forma on-line, observando dados de sites de 2.200 prefeituras, como demonstrado na Figura 3.

Figura 3. Relação de municípios monitorados.



Fonte: Dados repassados pela entrevistada (2021).

Como visualizado na Figura 3, ainda há muito a ser feito para que seja possível monitorar todos os municípios brasileiros.

Enquanto diretora de uma OSC, a entrevistada apresenta qual é a finalidade da OKBR:

[...] tem hoje três eixos de atuação: o primeiro eixo é ligado a Escola de Dados que atua na área de formação e capacitação de vários públicos e fortemente com Jornalismo de Dados, onde se formam muitos jornalistas e comunicadores de forma geral. Em julho completam dois anos que estou à frente da Open Knowledge Brasil. Passamos também a investir mais no pessoal ligado a gestão pública enquanto interface da transparência com a sociedade através da Escola de Dados. No segundo eixo atuamos com a Ciência de Dados para Inovação Cívica ou simplesmente Inovação Cívica. Essa Inovação

Cívica é oferecida através da construção de tecnologias, ferramentas em forma colaborativa, utilizando tecnologias abertas para tornar o governo mais transparente ou para exigir mais transparência. Então nesse segundo eixo dentre outros produtos nosso carro-chefe é a Operação Serenata de Amor, é um robô que monitora os gastos dos deputados e dos membros de seus gabinetes. Temos também o Parlametria que realiza o processo de raspagem dos diários oficiais municipais, tornando-os mais acessíveis. O terceiro eixo é chamado de *Advocacy* e Pesquisa, que produz avaliações, monitora políticas públicas e procura incidir nessa agenda de transparência nos diversos níveis e poderes.

No tópico a seguir estão apresentadas a visão da *expert*, sua vivência e aspirações frente ao tema da pesquisa.

Percepções da *expert* entrevistada

Analisando o histórico do Brasil e a forma atual de publicação de Diários Oficiais, a *expert* retrata:

[...] se comparar um Diário Oficial de 1800 com o publicado atualmente, eles possuem o mesmo formato. [...] percebemos que nada mudou em 200 anos. [...] não tem necessariamente interesse em modernizar, porque é um monopólio. [...] possuímos um projeto chamado “Querido Diário” [...] com mais de 100 pessoas no desenvolvimento do código, já construímos robôs para efetuar a raspagem [...] publicadas as legislações, nomeação de funcionários, licenças, contratações, compras, editais, em resumo tudo o que envolve a vida funcional [...] que já ocorre em mais de 2.200 municípios diariamente.

Considerando o momento da pandemia de Covid-19, a entrevistada destaca avanços quanto à transparência:

[...] importante reconhecer alguns avanços [...] o reconhecimento da necessidade da abertura de dados de uma forma até então sem precedentes [...] gestores [...] relatam que tiveram muito mais força política nesse momento para abertura de dados e para execução de políticas de transparência o que não teriam em outros momentos. [...] trouxe um avanço de reconhecimento público, simbólico sobre a importância dos dados, de uma forma sem precedentes; abriu também o acesso a micro dados mais precisos na área de saúde e despesas.

Em se tratando de normas reguladoras, a especialista alerta sobre a falta de exigências legais que facilitaríamos o trabalho dos fiscalizadores:

[...] mesmo a legislação apresentando diversos avanços, ainda possui várias lacunas. [...] Falta uma lei de abertura de dados, como podemos verificar em outros países; a exemplo da França com a Lei da República Digital, Alemanha e agora nos Estados Unidos recentemente em 2019 com a lei de “Governo

Aberto”. [...] um tema recorrente são as obras [...] precisamos avançar sobre o tema dados abertos nas áreas da educação, saúde e segurança pública. [...] A área de publicidade e a de tecnologia ainda são pouco transparentes pois podem possuir contratos enormes, com pouca possibilidade de o cidadão validar.

Observando os portais de transparência brasileiros, sua função e a forma como são apresentadas as informações, a entrevistada elenca:

[...] o portal deveria reunir é de forma transversal informações de toda administração, seja o estado ou uma prefeitura, em ambos deveriam estar reunidos dados relevantes sobre todas as áreas e possibilitar consultas de forma simplificada. [...] Outra função do portal de transparência é o de apresentar uma versão narrativa sobre os fatos oficial na forma de gráficos ou de relatórios. [...] comunicar informação pública de forma acessível e amigável; estando conectado com a outra política de dados abertos. [...] É muito mais difícil, por exemplo, acompanhar gastos públicos no âmbito do poder judiciário. [...] temos que avaliar o poder Legislativo. [...] Há câmaras em que não é possível identificar quais são os funcionários dos gabinetes e seus salários.

Dados abertos e bancos de repositórios públicos ainda não fazem parte do cotidiano dos entes brasileiros, a entrevistada ressalta:

[...] os dados abertos também são um gargalo pois nem todos os estados os oferecem, outro exemplo é a falta de repositórios públicos de dados abertos, classificamos isso como outra dificuldade. [...] Mensurar como as crianças e adolescentes estão aprendendo na escola, através dos seus dados de avaliação. Verificar se elas estão tendo uma educação de qualidade do ponto de vista da infraestrutura educacional. Precisamos sair do controle da despesa para poder medir a qualidade do gasto realizado.

Considerando a diminuição no atendimento aos requisitos de transparência internacionais e avaliando o momento da pandemia de Covid-19, a entrevistada destaca alguns pontos sobre o futuro da transparência no Brasil:

[...] desejamos para um futuro que caminhe para mais abertura e transparência. Precisamos consolidar a legislação para melhor detalhar as obrigações, criando precedentes e casos de responsabilização pela falta de transparência; essa consequência ainda é uma lacuna em nossa legislação. [...] Participamos de um caso em que a Open Knowledge argumentos junto ao STF sobre o governo federal ter retirado do ar os dados sobre a Covid-19. A conclusão do processo foi favorável e conseguimos que os dados fossem novamente disponibilizados.

Utilizando os instrumentos atuais de fiscalização, a *expert* relata sua visão sobre a foto-

grafia atual brasileira:

[...] então estamos com uma CPI que está tratando sobre toda a discussão sobre responsabilidades das políticas públicas no combate ao Covid-19, mas a questão transparência novamente não está presente. Acredito que precisamos caminhar para futuro em que não ser transparente seja um problema de igual proporção ao desvio de recurso públicos. [...] Infelizmente se continuarmos nesse caminho de não valorização das instituições que cuidam da transparência, da não responsabilização pela falta de transparência, do não atendimento a legislação que já existe há mais de dez anos, a tendência não é muito otimista.

A entrevistada reforça a bifurcação em que a sociedade se encontra:

[...] de um lado temos o legado que a pandemia está deixando que pode auxiliar na consolidação da infraestrutura e no oferecimento de dados permanentemente atualizados. Aproveitando as equipes que trabalharam para que continuem se dedicando na abertura de dados de outros setores. Porém podemos estar caminhando para o fato de que isso que está sendo feito seja pontual e não será mais aproveitado.

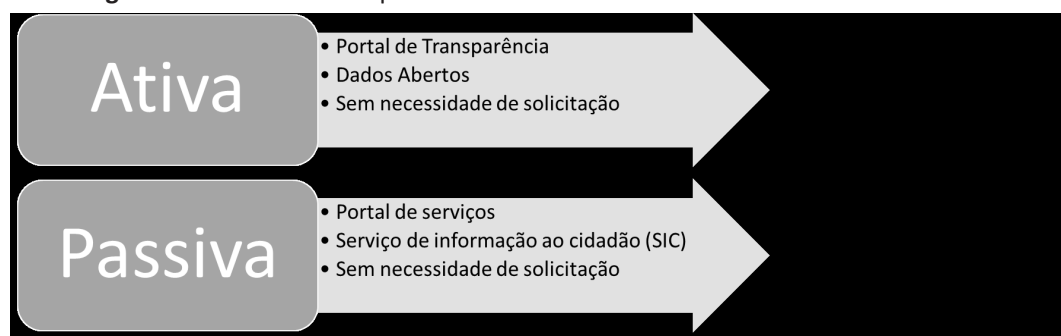
Por fim, a *expert* salienta que a transparência merece destaque nacional, pois reflete a vida da instituição pública.

Síntese da entrevista

As informações apresentadas pela *expert* indicam a necessidade de exposição de dados de gestão que até então não faziam parte do cotidiano da transparência das entidades. A entrevista auxilia no esclarecimento sobre o tema da transparência e a forma como essa área era tratada antes da pandemia de Covid-19, bem como se presta em apresentar a vivência perspicaz de Fernanda Campagnucci.

Ademais, a presente entrevista lança luz sobre os mecanismos usados pelas administrações públicas e contribui com a ciência jurídica sobre o tema da transparência de dados públicos. Esses dados podem ser acessados por qualquer cidadão por meio de duas formas, como pode ser visto na Figura 4.

Figura 4. Formas de transparência.



Fonte: Autores (2021).

Como apresentado na Figura 4, os dados públicos podem ser acessados com ou sem so-

licitação. Na forma passiva, o SIC deve ser encontrado também no formato eletrônico, o e-SIC.

As dificuldades trazidas pela pandemia de Covid-19 em relação à coleta de dados exploratórios, em decorrência do distanciamento e isolamento social sofridos no Brasil, favorecem a discussão em meio aos legisladores no sentido de regulamentar de forma mais rígida a obrigatoriedade em se publicar dados abertos de outras áreas da gestão.

O presente produto científico amplia o entendimento do tema transparência em face da ciência jurídica na medida em que amplia a discussão sobre o ordenamento jurídico, sua abrangência e os benefícios de sua aplicação na qualidade das informações oferecidas aos órgãos de controle e ao cidadão.

Como sugestão de estudo futuro, indica-se a exploração de dados abertos na fase atual e após a pandemia de Covid-19 para efetuar levantamento de informações para análise das políticas públicas adotadas, gastos, investimentos e possíveis desvios. Assim, indicando ajustes em normas vigentes, reforçando o controle dos gastos públicos e amparando a avaliação dos gestores.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_05.10.1988/CON1988.asp. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp131.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

_____. **Decreto Legislativo nº 6**, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 21 ago. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Open Knowledge Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2017/open-knowledge-brasil>. Acesso em: 23 mai. 2021.

EDUCA. **Divisão político-administrativa e regional – Mapa Político do Brasil**. [s.d.]. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/18310-divisao-politico-administrativa-e-regional.html>. Acesso em: 21 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>

agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020. Acesso em: 24 mai. 2021.

KNOWLEDGE 4 ALL. **Global Knowledge Index 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.knowledge4all.com/en/Ranking>. Acesso em: 23 mai. 2021.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas S. A., 2013.

MIGUEL, P. A. C. et al. **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

Recebido em 30 de maio de 2021
Aceito em 16 de junho de 2021