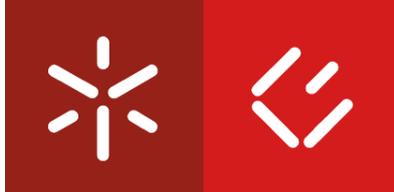


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Yúlissa Maruschka Navarro Castillo

**Avaliação do nível de transparência
eletrónica dos Ministérios Peruanos
através dos seus websites oficiais**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Yulissa Maruschka Navarro Castillo

**Avaliação do nível de transparência
eletrónica dos Ministérios Peruanos
através dos seus websites oficiais**

Tese de Mestrado em Administração Pública
Especialidade em Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Yulissa Maruschka Navarro Castillo

Avaliação do nível de transparência eletrónica dos Ministérios Peruanos através dos seus websites oficiais

Tese de Mestrado em Administração Pública
Especialidade em Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

Abril de 2018

DECLARAÇÃO

Nome: Yulissa Maruschka Navarro Castillo

Endereço eletrónico: yulissamnc@gmail.com

Título da Tese de Mestrado:

“Avaliação do nível de transparência eletrónica dos Ministérios Peruanos através dos seus websites oficiais”

Orientador:

Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

Ano de conclusão: 2018

Área de especialidade do Mestrado:

Administração Pública – Gestão Pública e Políticas Públicas

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais por terem sempre acreditado em mim e por serem a minha motivação para dar sempre o meu melhor. Agradeço também a toda a minha família por me apoiarem nesta nova experiência de estudar num país tão longe de casa e ao mesmo tempo tão perto de novas pessoas que sempre estão prontas para me ajudar desinteressadamente. Quero também agradecer à professora Fátima Castanheira que com muita paciência e dedicação me deu muito do seu valioso tempo para corrigir os meus erros nesta nova língua que aprendi em todo este processo.

Ao meu orientador o Doutor Tavares por ter a dedicação de corrigir linha por linha o meu trabalho e ter acreditado em mim para fazer uma tese com ele. Ao meu C.R.E.Z. por me lembrar que sempre posso melhorar dia após dia, e que é imprescindível acreditar em nós próprios para nós desenvolvermos.

Por último e não menos importante ao Programa de bolsas PRONABEC do Governo Peruano por ter contribuído para o meu desenvolvimento profissional e suportar economicamente de maneira integral o meu mestrado num país estrangeiro o qual acolhe uma das 400 melhores universidades do mundo, a Universidade do Minho.

Avaliação do nível de transparência eletrônica dos Ministérios Peruanos através dos seus websites oficiais

O principal objetivo desta tese é analisar e avaliar os níveis de transparência nos portais web oficiais dos 18 ministérios do Peru, bem como encontrar possíveis associações entre os níveis de transparência obtidos e o tipo de ministério e / ou o número de anos que está em funcionamento desde que o site foi implementado.

Na primeira parte desta pesquisa apresenta-se um breve quadro teórico que permite entender a pertinência da realização do estudo. Desde a década de 90, o governo peruano esteve envolvido numa reforma administrativa a nível estatal; e, em 2002, foi aprovada a Lei N° 27806 – *Ley de Transparencia y acceso a la información*, que determina os princípios de transparência em relação à informação pública gerida pelas Entidades Administrativas Estatais do Peru (Danós, 2003). Dado o tempo decorrido desde a aprovação da legislação, é necessário e relevante avaliar os níveis de conformidade dos 18 Ministérios peruanos existentes no ano de 2017.

A segunda parte do estudo aborda a metodologia que foi utilizada para a recolha e tratamento de dados para obter um diagnóstico objetivo da transparência eletrônica dos ministérios peruanos. Para analisar e avaliar o nível de transparência, um conjunto de 72 indicadores foram aplicados com base na Lei nº 27806. A análise foi realizada usando um suporte estatístico apropriado.

A análise permitiu um diagnóstico da situação atual da transparência eletrônica a nível ministerial e permitirá, por sua vez, que órgãos competentes possam, se necessário, solicitar ajustes aos ministérios que não tenham estado a cumprir os parâmetros legais mínimos de divulgação da informação pública e, em casos mais graves, aplicar as sanções administrativas e penais que a lei exige.

Palavras-chave: *Transparência de informação, Ministérios, Portal da Web, Nível de transparência eletrônica, Peru.*

ABSTRACT

Evaluation of the level of electronic transparency of the Peruvian Ministries through its official websites

The main objective of this thesis is to determine the transparency level of official web sites for the 18 Peruvian ministries, as to uncover correlations between the levels of transparency, the type of ministry and / or the number of years past since the web portals have been in existence.

In the first part of this work, I present a brief theoretical framework that demonstrates the relevance of carrying out the study. Since the 1990s, the Peruvian Government has been involved in an Administrative Reform at the national level; this Reform produced Law No. 27806 - *Ley de Transparencia y acceso a la información*, published in 2002, which establishes the principles of transparency regarding public information managed by the Peruvian State Administrative Entities (Danós, 2003). Given the time elapsed since the legislation was approved it, is necessary and relevant to evaluate the levels of compliance by the 18 Peruvian Ministries that are in operation in 2017.

The second part of the study addresses the methodology that was used for data collection and processing of data to reach an objective diagnosis of the electronic transparency of Peruvian ministries. In order to obtain the level of transparency, a set of 72 indicators was applied based on Law No. 27806. The analysis was conducted using an appropriate statistical package.

The analysis provided a diagnosis of the status of electronic transparency at the ministerial level and allowed, in turn, that competent bodies can, if necessary, request adjustments to ministries that do not comply with legal minimum parameters of dissemination of Public Information and, in more serious cases of noncompliance, to apply the administrative and penal sanctions that the law requires.

Key words: *Transparency of information, Ministries, Web Portal, Level of electronic transparency, Peru.*

ÍNDICE GERAL

Lista de abreviaturasxi
Índice de tabelasxii
Índice de figurasxiii
Índice de anexosxiv
1º Parte – Enquadramento Teórico.....	1
1. Introdução.....	2
1.1. O problema e a pergunta da investigação.....	2
2. Contextualização.....	3
3. Revisão da Literatura.....	4
3.1. Reforma administrativa no Setor Público.....	5
3.2. Reforma administrativa no Peru.....	7
3.3. Governo Electrónico e Transparência.....	10
3.4. Governo Electrónico no Peru.....	11
3.5. Restrições à Lei da Transparência.....	12
2º Parte – Metodologia de Investigação	15
4. Desenvolvimento das hipóteses	16
5. Dados e design da pesquisa	17
5.1. Design.....	17
5.1.1. Tipo de design.....	17
5.1.2. Unidade de análise	17
5.1.3. Base temporal/espacial	18
5.2. Operacionalização das hipóteses.....	19
5.3. Recolha de dados.....	20

5.4.	Metodologia para medir o nível de transparência	21
5.4.1.	Itens de informação analisados.....	21
a.	Dimensões, sub-dimensões e indicadores para a avaliação do conteúdo:.....	21
b.	Dimensões e indicadores para a avaliação da forma:	23
c.	Adaptação da Escala de Likert:	24
6.	Análise dos Resultados.....	24
6.1.	Análise e Discussão dos Resultados.....	24
6.1.1.	Nível de transparência.....	24
6.1.2.	Teste de Normalidade das Variáveis	30
6.1.3.	Correlação: anos/nível de transparência	32
6.1.4.	Correlação: Tipo de Ministério/Nível de Transparência	33
6.1.5.	Correlação: Género do Ministro/Nível de Transparência	34
6.1.6.	Género do responsável da Transparência/Nível de Transparência	35
7.	Limitações.....	41
8.	Conclusões.....	42
9.	Recomendações	44
	Bibliografia.....	45
	Web Sites.....	50
	Anexos	51

LISTA DE ABREVIATURAS

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CULTURA – Ministério da Cultura
- DC1, DC2... – Dimensão de conteúdo 1, Dimensão de conteúdo 2...
- DF1, DF2... – Dimensão de forma 1, Dimensão de forma 2...
- MEF – Ministério da Economia e Finanças
- MIDIS – Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social
- MIMP – Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis
- MINAGRI – Ministério da Agricultura e Irrigação
- MINAM – Ministério do Meio Ambiente
- MINCETUR – Ministério do Comércio Exterior e do Turismo
- MINDEF – Ministério de Defesa
- MINEDU – Ministério da Educação
- MINEM – Ministério da Energia e Minas
- MININTER – Ministério do Interior
- MINJUS – Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos
- MINSA – Ministério da Saúde
- MTC – Ministério dos Transportes e Comunicações
- NT – Nível de Transparência
- OMPI – Organização Mundial da Propriedade Intelectual
- PRODUCE – Ministério da Produção
- RREE – Ministério de Relações Exteriores
- TRABAJO – Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego
- VIVIENDA – Ministério da Habitação, Construção e Saneamento
- Tipo M – Tipo de ministério
- Tipo R – Tipo do género do representante da transparência
- Tipo GM – Tipo do género do ministro

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Operacionalização das variáveis	19
Tabela 2: Os links oficiais dos portais web de cada Ministério	20
Tabela 3: Nível de Transparência: Resultado dos Ministérios Peruanos	25
Tabela 4: Teste de normalidade das variáveis	30
Tabela 5: Teste de normalidade das Dimensões do Conteúdo e da Forma.....	31
Tabela 6: Correlação do Número de Anos e o Nível de Transparência.....	32
Tabela 7: Correlação do Tipo de Ministério e o Nível de Transparência	34
Tabela 8: Correlação do Gênero do Ministro e o Nível de Transparência	35
Tabela 9: Correlação do Gênero do Responsável da Transparência e o Nível de Transparência	36
Tabela 10: Níveis de significância dos coeficientes de correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (conteúdo) e as variáveis independentes.....	38
Tabela 11: Coeficiente de Correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (conteúdo) e as variáveis independentes	38
Tabela 12: Níveis de significância dos coeficientes de correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (forma) e as variáveis independentes	39
Tabela 13: Coeficiente de Correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (forma) e as variáveis independentes	40
Tabela 14: Adaptação dos critérios da Escala de Likert	51
Tabela 15: Critérios de classificação dos Tipos de Ministério	51
Tabela 16 : Critérios de classificação do Gênero dos Ministros Responsáveis pelos Ministérios.....	51
Tabela 17: Critérios de classificação dos Responsáveis da Transparência digital dos Ministérios.....	52
Tabela 18: Indicadores Legais do Conteúdo.....	52
Tabela 19: Indicadores Legais da Forma	55

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Média do nível de transparência dos Ministérios Peruanos.....	26
Figura 2: Mediana do nível de transparência dos Ministérios Peruanos.....	27
Figura 3: Valores máximos, mínimos e médios dos níveis de transparência do conteúdo – por dimensões.	28
Figura 4: Valores máximos, mínimos e médios dos níveis de transparência na forma – por dimensões.	29
Figura 5: Gráfico de dispersão – Anos / Nível de Transparência.....	33
Figura 6: Gráfico de dispersão – Género do Responsável da Transparência / Nível de Transparência	37

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Adaptação da Escala de Likert.....	51
Anexo 2: Critério de classificação do Tipo de Ministério	51
Anexo 3: Critério de classificação do Género dos Ministros Resposáveis pelos Ministérios.....	51
Anexo 4: Critério de classificação do Género dos Resposáveis pela transparência digital dos Ministérios	52
Anexo 5: Tabela qualificadora dos Indicadores de Conteúdo dos Ministérios.....	52
Anexo 6: Tabela qualificadora dos Indicadores do Conteúdo dos Ministérios.....	55

1º PARTE – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. Introdução

No Peru, a partir do ano 2002 todas as entidades consideradas públicas, de acordo com o artigo I do título preliminar da Lei nº 27444 - *Ley del Procedimiento Administrativo General*, devem publicar todas as informações que tenham na sua posse, desde que esta informação não esteja definida nas exceções e restrições presentes no artigo 15 da Lei nº 27806 - *Ley sobre la Transparencia y Acceso a la Información Pública* aplicáveis à lei para garantir a defesa nacional (Lei nº 27806, 2002). Esta publicação tem por objetivo respeitar e fortalecer a democracia para promover a transparência dos atos do Estado e regular o direito fundamental de acesso à informação de qualquer cidadão, sem expressão de causa ou geração de custos por procedimento, que estipula a Constituição Política do Peru no número 5 do Artigo 2 (Constituição Política do Peru, 1993). A implementação da lei foi progressiva a partir do dia seguinte à sua publicação, razão pela qual se presume que todas as entidades públicas, inclusive os ministérios, cumprem hoje a 100% os requisitos da lei.

O principal objetivo proposto nesta dissertação foi realizar uma avaliação objetiva do nível de transparência de um grupo de Entidades Públicas com maior relevância no desenvolvimento do país, os Ministérios. Os ministérios dependem diretamente do Executivo peruano e os ministros são nomeados pelo presidente eleito e aprovados através de um voto de confiança pelo Congresso da República, sendo assim aplicável uma avaliação através de indicadores selecionados com base na lei da transparência e que podem ser estendidos a outras entidades do Estado para avaliações futuras.

1.1. O problema e a pergunta da investigação

O Peru é um país em desenvolvimento, pelo que as políticas públicas são implementadas de forma lenta e, em muitos casos, a implementação não corresponde ao seu objetivo principal ou não é realizada na sua totalidade. Em relação à transparência da informação, em 2002, o Governo peruano criou a Lei nº 27806 – *Ley sobre la Transparencia y Acceso a la Información Pública* com o objetivo de adotar medidas

básicas para garantir e promover a disponibilização das informações públicas. A lei previa algumas exceções na divulgação da informação, tais como: planos policiais e de inteligência; planos de segurança e defesa; movimento de pessoal; entre outros. Assim, o presente projeto visa responder às seguintes questões: Quais são os níveis de transparência electrónica verificados em cada ministério peruano no ano de 2017? Será que os Ministérios cumprem os critérios mínimos definidos pela Lei de Transparência? Quais os principais fatores que explicam os diferentes níveis de transparência entre ministérios?

Entre outros aspectos, procuraremos determinar se existe alguma correlação entre o nível de transparência e o número de anos de existência de cada ministério, o tipo de ministério e o género (feminino/masculino) do(a) ministro(a) ou do(a) responsável pela transparência.

2. Contextualização

O governo peruano iniciou a reforma administrativa do Estado na década de 1990 com o presidente eleito democraticamente Alberto Fujimori (Danós, 2003). Como medida anticorrupção e para gerar pessoas mais bem informadas, é essencial ter um sistema de transparência de informação que reforce a liberdade de opinião que leva a que os eleitores possam tomar decisões realmente livres (Luque, 2002). O Peru foi um país com níveis de emigração estatisticamente insignificantes até ao ano de 1990. É depois deste ano (1990) e até 2012, que saem mais de 2,5 milhões de peruanos para o exterior à procura de um melhor desenvolvimento pessoal (Aramburú e Mendoza, 2015).

A Lei nº 27806 - – *Ley sobre la Transparencia y Acceso a la Información Pública* foi alterada em 2003 com a Lei nº 27927 que foi publicada no dia 4 de fevereiro de 2003. O principal objetivo da Lei da Transparência é fazer prevalecer o direito a obter as informações consideradas no parágrafo 5 do artigo 2 da Constituição Política do Peru: «pedir sem explicação de causa a informação requerida e receber isto de qualquer entidade pública, dentro do prazo legal, à custa do solicitado. «Com excepção das informações que possam afetar a privacidade pessoal e aquelas que são expressamente

excluídas por lei ou por razões de segurança nacional» (Constituição Política do Peru, 1993), perante as entidades públicas definidas no Artigo I do título preliminar da Lei nº. 27444 - *Ley del Procedimiento Administrativo*.

No início, a Lei da Transparência foi aprovada e entrou em vigor durante o mandato do presidente Toledo Manrique (2001-2006) e atualmente, o Peru está sob o mandato do presidente Pedro Pablo Kuczynski (2016 - atualidade), responsável pelo desenvolvimento de um país com 32 milhões de habitantes (Proyección INEI - 2017).

3. Revisão da Literatura

A Revolução Francesa deu origem a um novo sistema administrativo para elaborar uma forma de governo que tivesse a lei acima do homem e, assim, anular o poder soberano. Em seus escritos, Rousseau descreve: «um povo livre obedece, mas não serve; tem chefes, mas não proprietários; obedece às leis, mas nada além das leis e é por força das leis, pelo que não obedece aos homens (García de Enterría, 2003). Antes da Revolução de 1789, a atividade da administração havia sido privada de poder por causa da autoridade absoluta do monarca, mas isso mudou completamente após a Revolução, incorporando uma limitação legal nas atividades administrativas para exercer controlo democrático sobre os abusos até então realizados pela monarquia (Rojas, 2011) que não respeitava as leis que, em muitos casos, nem sequer existiam (Cos-Gayon, 1851). Após a Revolução Francesa, abolindo as donatarias e a jurisdição senhorial, o tipo napoleónico da Administração Pública instala-se para ficar com instituições concebidas ou renovadas por Napoleão como Conselhos de Estado e Tribunais de Contas, criando o modelo europeu moderno de Administração Pública, que evoluirá lentamente a partir da 2ª Guerra Mundial (Freitas Do Amaral, 2009, p. 72).

3.1. Reforma administrativa no Setor Público

De acordo com Hesse (1993), a partir do ano de 1949 até ao presente podem-se distinguir 5 fases da Reforma e modernização administrativa na Europa Ocidental.

A primeira fase, durante a década de 1950 e início da década de 1960, centrou-se na revisão de normas e regulação das leis. A segunda fase mencionada pelo autor vai desde meados dos anos 60 até à década de 1970, durante a qual o principal eixo de desenvolvimento foi a delimitação de territórios e organização territorial, as novas delimitações de fronteiras e a redução de governos locais. A terceira fase, nos primeiros anos da década de 1970, continua com a reforma territorial baseada nas funções do Estado e centrada na eficiência e na eficácia do setor público. Na quarta etapa, entre meados da década de 1970 e 1980, a escassez de recursos leva à ênfase nos níveis de eficiência e simplificação jurídica orientados para o cidadão e que levariam a uma redução na burocracia administrativa. Na quinta e última etapa, que começou em meados da década de 1980, o setor público começou a preocupar-se com o futuro do setor, o que desencadeia uma nova estrutura administrativa para a melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos (Hesse, 1993).

Na década de 1980, a Administração Pública foi criticada pelo seu funcionamento e desempenho, argumentando-se que tem uma estrutura grande, ineficaz, ineficiente e com elevados custos em virtude da extrema burocratização e que não respondia às mudanças que caracterizam uma sociedade dinâmica (Araújo, 2004).

Em 1990, muito países notaram que as suas despesas estavam muito elevadas e iniciaram processos de mudança nas suas políticas orçamentais (Mourão & Rodrigues, 2007). A Administração Pública precisava de uma forma diferente de abordar os seus problemas através dos seus gestores, desenvolvendo assim um modelo de hierarquia mais horizontal baseado em relações inter-organizacionais (Araújo, 2005).

Na última década do século XX, a Nova Gestão Pública torna-se um modelo que desafia a Administração Tradicional, com ênfase na eficiência da Gestão Pública, melhorando o desempenho e evitando a corrupção através da transparência e abertura aos cidadãos (Rodrigues & Araújo, 2005).

Azevedo (2007, p. 13) considera que as entidades públicas não estão expostas ao mercado da mesma maneira que as entidades privadas, e por isso não sentem o mesmo tipo de pressão para reduzir custos e aumentar a eficiência dos seus processos, sendo necessário criar um quadro legal que os regule¹. Além disso, sofrem as influências políticas dos partidos da oposição² com base na pressão exercida pelos cidadãos com direito de voto. Por outro lado, os funcionários públicos não têm a motivação para operar de forma eficiente que garanta a satisfação dos cidadãos, dado que os seus superiores não têm autoridade para gerar incentivos que permitam um melhor desenvolvimento das atividades.

Freitas do Amaral (2009, p. 98) afirma que «a Administração Pública, que era politicamente condicionante e economicamente condicionada, apresenta-se-nos agora no pólo oposto, sendo hoje politicamente condicionada e economicamente condicionante».

Apesar de tudo, a administração pública serve-se de algumas ferramentas de gestão privada para minimizar as disfunções sentidas pela administração estadual e busca a sua melhoria ao nível de processos e pessoal, desenvolvendo indicadores de desempenho, terciarização e poupança pública (Azevedo, 2007).

Atualmente, a inserção de novas ferramentas tecnológicas, como a Internet, tem o potencial para reduzir a diferença entre os cidadãos e os seus representantes no governo, razão pela qual os *sites* oficiais apresentados por entidades públicas se tornam ferramentas essenciais para combater a corrupção através do desenvolvimento de uma política de transparência que permite ao eleitor conhecer o uso dado pelo Estado aos

¹ De acordo com Azevedo (2007), o Estado (especialmente o peruano) não é responsável pela administração pública porque "não responde a um mercado como uma entidade privada", sendo que, para tentar regular e "forçar" o Estado para não desperdiçar o dinheiro são criadas leis como a da transparência para que os cidadãos tenham um papel de auditoria na gestão do Estado peruano. O Perú é o terceiro país mais corrupto da América Latina com um índice de corrupção de 39% depois da República Dominicana (46%) e do México (51%) (Diario Gestión, 2017).

² Durante a última década, os movimentos sociais ocuparam uma vez mais um lugar importante na agenda temática das ciências sociais, tanto na América Latina como a um nível mais amplo. Obviamente, os motivos dessa redescoberta não são meramente académicos. Eles respondem sobretudo à necessidade de tornar visível a sua importância política. Num cenário definido pelas transformações pós-Guerra Fria do poder global e do capitalismo neoliberal, o aparecimento de novos movimentos sociais (e de novas formas de protesto associadas) parecem mostrar a validade e a renovação das lutas anticapitalistas (Pajuelo Teves, 2004).

recursos e permitiu que os funcionários obtenham *feedback* direto e opinião em tempo real a partir dos cidadãos (Da Cruz, Tavares, Marques, Jorge, & Sousa, 2016).

3.2. Reforma administrativa no Peru

O Peru é definido como uma república democrática no artigo 43 da Constituição Política, onde é explicitamente descrito: «"o poder do Estado emana do povo. Aqueles que o exercem fazem-no com as limitações e responsabilidades que a Constituição e as leis estabelecem "» (Luque, 2002; Constitución Política de Perú, 1993).

O processo de reforma administrativa do Estado Peruano e da administração pública tem os seus inícios na última década do século XX (Danós, 2003), mas é só no final de 2000, com a queda do regime *Fujimorista*³, que começam a ser mudadas as leis e processos administrativos (Pajuelo Teves, 2004)

Para entender as medidas de reforma implementadas, é necessário conhecer um pouco a situação do Peru na década de 1990, durante o governo do presidente Alberto Fujimori, que teve a responsabilidade de estabilizar as contas fiscais de um país que, no final da década de 1980, estava envolvido numa grave crise fiscal, hiperinflação e, como resultado de dívidas não pagas, foi excluído do sistema financeiro internacional (Danós, 2003). A reforma administrativa pode ser resumida nos seguintes aspectos, de acordo com o autor Jorge Danós (2003):

- Os monopólios que estavam sob responsabilidade do setor público foram removidos através de dispositivos legais que permitiram a entrada de empresas privadas e o governo tornou-se basicamente um supervisor.
- Iniciativas de terciarização por parte do setor público para prestarem serviços de infra-estrutura (pontes, aeroportos, estradas, etc.) que levaram à privatização de muitos dos serviços anteriormente (mal) administrados pelo Estado com mecanismos de privatizações, contratações e concessões.

³ Período entre julho de 1990 e novembro de 2000, quando Alberto Fujimori foi presidente do Peru (González & González, 2004).

- O "processo de simplificação administrativa" para reduzir a burocracia excessiva foi acentuado através da aprovação da Lei nº 25035 – *Ley de Simplificación Administrativa*, adotada em 1989, cujo principal objetivo era melhorar os termos da relação entre o cidadão e a administração pública.
- Também foi realizada uma reforma abrangente do sistema fiscal do governo central com o objetivo de melhorar a cobrança de impostos para gerar mais receita, o que permitiu a amortização de dívidas externas e ter a possibilidade de aceder novamente um sistema de crédito internacional.
- Infelizmente, a política autoritária do presidente Fujimori desencadeou uma corrupção institucionalizada, que foi sentida nas áreas administrativas que foram ficando mais distantes da democracia.

Após a queda do governo autoritário (González & González, 2004), em 2001, a presidência foi assumida por Alejandro Toledo Manrique, que aprova sob o seu mandato o quadro legal da Lei n.º 27658 – *Ley de Modernización de la Gestión del Estado*, em 29 de janeiro de 2002, com o objetivo de descentralizar e regionalizar o poder central (Pajuelo Teves, 2004) e reduzir a burocratização da administração pública (Danós, 2003).

É em resposta ao governo anterior que surge a Lei nº 27806 – *Ley de Transparencia y Accesos a la Información Pública*, em 3 de agosto de 2002, cujo objetivo é promover a transparência dos atos praticados pelo Estado que regula o direito fundamental de acesso à informação estipulado na Constituição Política do Peru. Esta lei prevê que todas as entidades consideradas públicas devem promover a divulgação de suas atividades através da Internet, criando assim os portais oficiais de cada uma das instituições estatais contempladas na Lei nº 27444 – *Ley del Procedimiento Administrativo General* (Danós, 2003).

Na legislação peruana, a definição de entidade pública encontra-se presente na lei Nº 27444 – Lei dos Procedimentos Administrativos (lei nº 27444, 2001) e corresponde às seguintes entidades:

- i. O Poder Executivo, incluindo os Ministérios e as Organizações Públicas Descentralizadas;
- ii. O Poder Legislativo;

- iii. O Poder Judicial;
- iv. Os Governos Regionais;
- v. Os Governos Locais;
- vi. As Organizações às quais a Constituição Política do Peru e as leis conferem autonomia.
- vii. As outras entidades e organizações, projetos e programas do Estado, cujas atividades se fazem sob poderes administrativos e, portanto, consideram-se sujeitas às normas comuns do direito público, com exceção do mandato expresso na lei que os remete para outro regime;
- viii. As pessoas jurídicas sob regime privado que prestam serviços públicos ou exercem funções administrativas, em virtude da concessão, da delegação ou da autorização do Estado, de acordo com os regulamentos da matéria.

Os ministérios são a unidade de análise para termos do desenvolvimento da presente investigação e podem ser definidos como “os departamentos da administração central do Estado, dirigidos pelos Ministros respectivos” (Freitas do Amaral, 1998, p. 260).

Hoje em dia, sendo os Ministérios numerosos e variados, Freitas do Amaral (1998) classifica os ministérios em 5 categorias segundo o seu principal objetivo:

- i. Ministérios políticos, quando predominam as atribuições políticas e são responsáveis pelo exercício das funções de soberania do Estado (Administração Interna, Justiça, Negócios Estrangeiros).
- ii. Ministérios militares, são aqueles que organizam as forças armadas do país (Marinha, Exército, Força Aérea, Defesa Nacional).
- iii. Ministérios económicos são aqueles que superintendem os assuntos económicos, financeiros e monetários (Finanças, Planeamento, Agricultura, Comércio, Indústria).
- iv. Ministérios sociais permitem a intervenção do Estado em questões de natureza social, cultural e do setor do trabalho (Educação, Cultura, Ciência, Juventude, Desportos, População, Emprego, Saúde, Trabalho, Segurança Social).
- v. Ministérios técnicos são encarregados da promoção das infra-estruturas e dos equipamentos coletivos, exercendo funções técnicas (Obras Públicas, Habitação, Urbanismo, Ambiente, Transporte, Comunicações).

3.3. Governo Electrónico e Transparência

Estamos numa era onde as ferramentas tecnológicas de informação e comunicação, como a Internet, diminuíram barreiras físicas para exercer direitos de acesso à informação. Atualmente, a informação sobre qualquer variedade de tópicos está à distância de um "click" e, neste sentido, as administrações públicas estão cada vez mais associadas às iniciativas de governo electrónico (Sousa, 2013).

As ferramentas fornecidas pelo governo electrónico permitem a inclusão dos cidadãos na tomada de decisões e também geram melhores políticas de transparência e criam maior legitimidade aos olhos dos eleitores que dependerão mais de seus representantes através da divulgação de informações (Da Cruz et. al. 2016).

Historicamente, o poder e a informação não poderiam coexistir num mesmo cenário, já que o poder era considerado invisível e autónomo. Os filósofos gregos antigos, como Sócrates e Platão, paralelamente à crítica da democracia, defendiam a reserva de informações para uma elite que justificava até mentira, alegando que os governantes para proteger as populações dos atacantes não podiam revelar os planos que adoptaram (Luque, 2002).

Atualmente, a Lei nº 27806 tem reservas sobre planos de defesa nacional que poderiam encontrar justificação nos filósofos gregos antigos. No entanto, estes planos são publicados a partir do momento em que a função deles alcançou o seu objetivo e já não é necessário qualificar o documento como restrito. Do mesmo modo, existem exceções à publicação imediata das transferências de pessoal, que poderiam contribuir para a exposição das suas vidas (Ley N°27806, 2002).

Quando se fala em transparência na Administração Pública supõe-se que a informação que existe no governo também está disponível para a população, com exceção da informação confidencial (Vergara, 2008). O direito à informação foi reconhecido pela OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual) desde 1996 (Lewinsky, 1999). É dever do Estado manter a população informada, não só porque é o resultado de um princípio geral, mas também porque implica uma atitude de abertura do poder público que permite aos cidadãos exigirem uma governação transparente (Luque, 2002).

O conteúdo parte do chamado princípio da transparência, usado na metáfora de Desbasch (1993): “As entidades públicas devem, idealmente, ser como uma casa de vidro através da qual todos podemos ver o que se passa por dentro. Esta possibilidade de ver não implica que todos desejem fazê-lo, mas que tal possibilidade exista, como, usando outra metáfora, uma porta aberta, através da qual qualquer um pode, se assim o desejar, entrar”. A transparência pode ser entendida como: “o acesso do público, sem restrições, à informação atempada e fiável sobre as decisões e à eficiência do sector público” (Armstrong, 2005).

Para evitar o desinteresse dos cidadãos em relação às instituições governamentais que os representam, a administração pública compromete-se a divulgar informações que permite melhorar a percepção das pessoas sobre a corrupção, através da publicação de informações que contribuam para a tomada de decisões e para um melhor desempenho do setor público (Da Cruz et. al. 2016).

3.4. Governo Electrónico no Peru

A entidade encarregada de coordenar, integrar e promover o desenvolvimento da atividade informática na Administração Pública é a *Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática* – ONGEI, criada em 2003 de acordo com os decretos supremos nº 066-2003-PCM e o decreto supremo nº 067-2003-PCM com o objetivo de promover o uso de ferramentas de comunicação e informação (Valdivia, 2013).

Em 2012, a ONU apresenta um estudo sobre *e-government* no qual o Peru desce 19 posições, desde o posto 63 no ano 2010 até o posto 82 em 2012 (E-gov Perú, 2017). É por isto que o Governo Peruano inclui no seu Plano Bicentenário – *El Perú hacia el 2021*, ferramentas para aumentar o desenvolvimento do governo electrónico no Peru (Valdivia, 2013).

A metodologia para elaborar o Plano Nacional de Governo Electrónico inclui *workshops* a nível regional para gerir a capacitação dos dirigentes e mesas redondas que permitam que os dirigentes proponham novas ideias para incluir os cidadãos nos processos do setor público. São também objectivos o desenvolvimento da eficácia e da eficiência na

gestão governamental pela redução de custos, melhoria da qualidade dos serviços, aumento da transparência da gestão pública, aumento da satisfação dos cidadãos, desenvolvimento das áreas rurais do Governo Peruano e oferta da possibilidade de realizar transações 24 horas por dia e 365 dias por ano através das redes oficiais dos gabinetes do Estado (Valdivia, 2013).

3.5. Restrições à Lei da Transparência

Embora o direito do cidadão seja receber a informação solicitada, existem algumas restrições para as informações que são consideradas secretas. Essas limitações estão identificadas na Lei da Transparência, em concordância com o artigo 163º da Constituição Política do Peru que garante a segurança da nação através do sistema Defesa Nacional:

- i. Informações classificadas no campo militar, tanto no foro interno quanto no externo.
- ii. Informações classificadas no campo da inteligência tanto no foro externo quanto no interno.
- iii. A informação que contém conselhos, recomendações ou opiniões produzidos como parte do processo deliberativo e consultivo antes da tomada de decisão do governo.
- iv. As informações protegidas pelo sigilo bancário, tributário, comercial, industrial, tecnológico e de bolsa.
- v. As informações relativas às investigações em progresso no exercício do poder sancionatório da Administração Pública.
- vi. As informações preparadas ou obtidas por assessores legais ou advogados de entidades da Administração Pública cuja divulgação possa revelar a estratégia a ser adotada no processamento ou defesa em processo administrativo ou judicial, ou de qualquer tipo de informação protegida pelo sigilo profissional que o advogado deva manter com respeito ao seu cliente.

- vii. As informações referentes a dados pessoais cuja publicidade constitui uma invasão de privacidade pessoal e familiar. A informação referente à saúde pessoal é considerada dentro da privacidade pessoal.
- viii. Aquelas questões cujo acesso é expressamente excetuado pela Constituição ou por uma lei aprovada pelo Congresso da República.

2º PARTE – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

4. Desenvolvimento das hipóteses

O acesso à informação é considerado como um direito fundamental e constitucionalmente protegido em muitos países democráticos, como um valor ético e prioridade da administração pública (Cooper, 2004), e também contribui para o exercício da democracia participativa e do direito à liberdade de expressão (Zegarra, 2003). As entidades públicas estão a promover a transparência nos processos políticos gerando assim mecanismos de controlo para garantir o cumprimento por parte das instituições públicas e obtendo uma resposta mais ativa dos cidadãos que são considerados como parte importante na tomada de decisões políticas (da Cruz et al. 2016).

Em termos gerais, o presente trabalho propõe a avaliação de diferentes variáveis através da medição com indicadores (da Cruz et al. 2016), baseados na legislação em vigor, para fornecer um diagnóstico objetivo sobre os níveis de transparência que os ministérios peruanos possuem. Além disso, pretende-se saber se há alguma associação entre os níveis de transparência e o número de anos que um ministério está em operação (Pásara, 2007) ou se os agentes públicos responsáveis pelos diferentes ministérios são um fator relevante na transparência (Lourenço, Jorge, Moura, & Rolas, 2011). Assim, foram propostas as seguintes hipóteses:

H₁: Os ministérios peruanos cumprem 100% dos indicadores desenvolvidos com base na Lei n°27806 – *Ley de transparencia y acceso a la información pública*, por serem de carácter obrigatório.

H₂: O número de anos dos ministérios está positivamente correlacionado com o nível de transparência eletrónica.

H₃: O nível de transparência electrónica varia consoante o tipo de ministério.

H₄: O nível de transparência electrónica varia consoante o género do ministro responsável.

H₅: O nível de transparência electrónica varia consoante o género do responsável pela transparência no ministério.

H₆: As dimensões de conteúdo da transparência estão correlacionadas com o número de anos, o tipo de ministério, o gênero do ministro e o gênero do responsável pela Transparência.

H₇: As dimensões de forma da transparência estão correlacionadas com o número de anos, o tipo de ministério, o gênero do ministro e o gênero do responsável pela Transparência.

Os resultados obtidos a partir das hipóteses permitirão que o Estado peruano tome decisões de melhoria contínua, no caso de os requisitos mínimos exigidos por lei sejam cumpridos; medidas de melhoria e/ou reestruturação, no caso hipotético dos indicadores não serem cumpridos na sua totalidade e, assim, permitir atingir os objetivos delineados; Para casos mais extremos, como a não implementação de um portal de transparência, o Estado poderá tomar medidas sancionatórias (Ley nº 27806, 2002). O governo deve informar o "porquê, como? o quê e o quanto" estão envolvidos nas suas atividades, e esse relatório deve ser disponibilizado aos cidadãos nos meios mais convenientes como os portais web (da Cruz et al. 2016).

5. Dados e *design* da pesquisa

5.1. *Design*

5.1.1. Tipo de *design*

O tipo de *design* aplicado ao trabalho foi uma investigação não experimental, uma vez que não exigiu tratamentos experimentais de controlo, mas dependeu da observação direta de indicadores determinados pelo investigador. O design do projeto foi *cross-section* / transversal porque a observação incidiu sobre um determinado ponto do tempo para emitir uma avaliação que permitisse uma fotografia atual do nível de transparência nos ministérios peruanos no ano de 2017, terminando no mês do setembro, o que permitiu avaliar até ao terceiro trimestre do referido ano.

5.1.2. Unidade de análise

As unidades de estudo foram os portais oficiais da web de cada um dos 18 ministérios ativos e em funcionamento no ano de 2017.

- Ministério de Relações Exteriores
- Ministério de Defesa
- Ministério do Interior
- Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos
- Ministério da Economia e Finanças
- Ministério da Produção
- Ministério da Agricultura e Irrigação
- Ministério da Energia e Minas
- Ministério do Comércio Exterior e do Turismo
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério da Saúde
- Ministério da Habitação, Construção e Saneamento
- Ministério da Educação
- Ministério dos Transportes e Comunicações
- Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego
- Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social
- Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis
- Ministério da Cultura

5.1.3. Base temporal/espacial

O período determinado para o estudo da investigação foi até o terceiro trimestre de 2017, o que implicou a visualização dos *websites* até setembro desse ano, sob o governo do atual presidente, eleito democraticamente, Pedro Pablo Kuczynski para a legislatura de 2016 – 2021⁴. Desta forma foi possível obter uma avaliação objetiva e baseada nos mesmos critérios para todos os ministérios em cumprimento da Lei de Transparência publicada no ano de 2002 durante o período de governo do ex-presidente Alejandro Toledo Manrique (Lei nº 27806).

⁴ No processo de elaboração dos resultados desta tese o Presidente Pedro Pablo Kuczynski renunciou a suas funções presidenciais no dia 21 de março de 2018, ficando no cargo o Vice-presidente Manuel Vizcarra.

5.2. Operacionalização das hipóteses

A definição e operacionalização de variáveis dependentes e independentes encontram-se definidas na Tabela 1.

Tabela 1: Operacionalização das variáveis

Tipo	Nome	Definição
Variável dependente / Contínua	Nível de transparência	Valor numérico que será obtido através da aplicação de indicadores para determinar um valor quantificável.
Variável independente / Discreta	Anos de funcionamento do ministério	Número de anos de existência de um ministério cumprindo o mesmo objetivo principal, considerando as mudanças de nome para a acumulação de anos.
Variável independente / Nominal	Tipo de ministério com base no seu objetivo principal	Os ministérios estão classificados em cinco tipos: Ministérios políticos (1), militares (2), económicos (3), sociais (4) e técnicos (5) (Freitas do Amaral, 1998).
Variável independente / Nominal	Género do ministro	O ministro responsável pelo ministério pode ser homem (1) ou mulher (2).
Variável independente / Nominal	Género dos responsáveis pela transparência electrónica	Os responsáveis pela transparência podem ser até duas pessoas sendo a composição: homens (1), mulheres (2) e mista (3).

Elaboração própria (2017).

5.3. Recolha de dados

Os dados utilizados para a investigação foram recolhidos através dos portais oficiais da web de cada ministério, definidos no diretório do portal Estadual Peruano www.peru.gob.pe.

Os portais oficiais considerados estão identificados na tabela 2.

Tabela 2: Os *links* oficiais dos portais web de cada Ministério

Nome do Ministério	Link do site oficial
Ministério de Relações Exteriores	www.rree.gob.pe
Ministério de Defesa	www.mindef.gob.pe
Ministério do Interior	www.mininter.gob.pe
Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos	www.minjus.gob.pe
Ministério da Economia e Finanças	www.mef.gob.pe
Ministério da Produção	www.produce.gob.pe
Ministério da Agricultura e Irrigação	www.minagri.gob.pe
Ministério da Energia e Minas	www.minem.gob.pe
Ministério do Comércio Exterior e do Turismo	www.mincetur.gob.pe
Ministério do Meio Ambiente	www.minam.gob.pe
Ministério da Saúde	www.minsa.gob.pe
Ministério da Habitação, Construção e Saneamento	www.vivienda.gob.pe
Ministério da Educação	www.minedu.gob.pe
Ministério dos Transportes e Comunicações	www.mtc.gob.pe
Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego	www.trabajo.gob.pe
Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social	www.midis.gob.pe
Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis	www.mimp.gob.pe
Ministério da Cultura	www.cultura.gob.pe

Elaboração: Própria, baseado no diretório do portal oficial do estado Peruano: www.peru.gob.pe (2017).

5.4. Metodologia para medir o nível de transparência

A metodologia para obter o nível de transparência consistiu em determinar os indicadores, de modo a obter um valor quantificável que possa ser medido com as demais variáveis e testar as associações correspondentes às hipóteses levantadas no ponto 4 da segunda parte deste trabalho de investigação. A transparência ao abrigo da Lei, embora implícita, não é absoluta, mas limitada (Silva & Merizalde, 2014).

5.4.1. Itens de informação analisados

Para analisar todos os ministérios com os mesmos critérios foi preciso definir um conjunto de indicadores (Lourenço, Jorge, Moura, & Rolas, 2011) que permite medir o nível de transparência. A avaliação foi dividida em dois tipos: avaliação do conteúdo e avaliação da forma.

a. Dimensões, sub-dimensões e indicadores para a avaliação do conteúdo:

Para avaliação do conteúdo foram definidas oito dimensões (ver a Tabela 18 do anexo 5) com base na Lei nº 27806 e na Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA. Estas dimensões, por sua vez, têm sub-dimensões que foram medidas com indicadores, no total de 64. No caso da avaliação da forma foram definidas seis dimensões com um total de oito indicadores.

Da análise da Lei nº 27806 e da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA resultaram os seguintes itens respeitantes ao conteúdo que deve apresentar cada um dos ministérios: Dados gerais (DC1); Projetos de investimento público (DC2); Planeamento e organização (DC3); Informações orçamentais (DC4); Informações de pessoal (DC5); Informações de contratação (DC6); Atividades oficiais (DC7) e Informações adicionais (DC8). Cada dimensão e respectivas sub-dimensões e indicadores são apresentados de seguida:

DC1. Dados gerais:

- Directório (4 indicadores): Nome dos funcionários-chave; Cargos; Telefones e e-mail (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

- Quadro Jurídico (3 indicadores): Legislação de criação da entidade, Lei da transparência, Responsável pela transparência (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- Certidões emitidas pela entidade (1 indicador): Diplomas desde 2009 (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC2. Projetos de investimento público:

- Projetos de investimento público (4 indicadores): Orçamento total do projeto; Orçamento para o período correspondente; Nível de execução e Orçamento acumulado (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC3. Planejamento e organização:

- Ferramentas de gestão (8 indicadores): Regulamento da organização e funções; Organograma da entidade; Manual de organização e função; Manual de classificação de cargos; Quadro de atribuição de pessoal; Manual de procedimentos; Texto único dos procedimentos administrativos e Indicadores de desempenho (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- Planos e políticas (4 indicadores): Políticas nacionais; Plano estratégico Setorial plurianual; Plano estratégico institucional; Plano operacional institucional (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC4. Informações orçamentais:

- Informação do orçamento (5 indicadores): Orçamento executado; Projetos de investimento; Assuntos salariais; Benefícios de altos funcionários e funcionários em geral; e Remunerações (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- Orçamento (4 indicadores): Receitas; Despesas; Financiamentos e resultados operacionais; e Remuneração (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- Aquisição de bens e serviços (7 indicadores): Montantes comprometidos; Valores de referência; Fornecedores; Quantidade de bens e serviços;

Qualidade de bens e serviços; Penalizações e sanções; e Custo final (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

- Atividades oficiais (2 indicadores): Atividades oficiais dos altos funcionários e Atividades oficiais dos cargos médios (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC5. Informações de pessoal:

- Informações de pessoal (10 indicadores): Pessoal ativo; Pessoal reformado; Número de funcionários; Número de dirigentes; Número de profissionais; Número de técnicos; Número de auxiliares; Escalão de salários por categoria; Despesas totais de remuneração e Bonificações (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC6. Informações de contratações:

- Informações de contratações (8 indicadores): Processo de seleção para aquisição de bens e serviços; Isenções aprovadas; Penalizações aplicadas; Ordem de serviço; Despesas de viagem; Gastos de telefone; Uso de veículos; e Despesas publicitárias (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC7. Atividades oficiais:

- Atividades oficiais (1 indicador): Agenda (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

DC8. Informações adicionais

- Informações adicionais (3 indicadores): Anúncios; Declarações de interesse; e Formato do pedido de acesso à informação pública (Artigo 5º e 22º da Lei nº 27806 e Artigo 10º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

b. Dimensões e indicadores para a avaliação da forma:

Da análise da Lei nº 27806 e da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA resultaram ainda as seguintes dimensões (6) para a análise da forma (ver a Tabela 19 do anexo 6) padronizada dos portais web de cada um dos ministérios.

Dimensões para avaliação da forma de apresentação:

- DF1. Acessibilidade: Localização do *link* (1 indicador): superior direito do portal da entidade (Artigo 5º e 8º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- DF2. Padronização (1 indicador): Presença do ícone da lupa (Artigo 5º e 8º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- DF3. Linguagem amigável (1 indicador): Linguagem compreensível para os cidadãos em geral (Artigo 5º, 12º e 13º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- DF4. Consistência (1 indicador): Dados históricos desde o ano de 2009 em ordem cronológica, com exceção dos ministérios criados depois de 2009 (Artigo 5º e 11º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- DF5. Legibilidade (1 indicador): Documentos carregados em formato PDF legível (Artigo 5º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).
- DF6. Actualização (3 indicadores): Orçamento (trimestral); Resoluções e comunicados (revistas); e Pessoal (com cada nova gestão) (Artigo 5º e 9º da Diretiva nº 001-2010-PCM/SGA).

c. Adaptação da Escala de Likert:

Dado que o nível de transparência é uma variável do tipo nominal – ordinal procedeu-se à adaptação da Escala de Likert (Maroco, 2003) para refletir o grau de cumprimento de cada ministério: 1=Não apresenta; 2=Apresenta incompleto desatualizado; 3=Apresenta completo desatualizado; 4=Apresenta incompleto atualizado e 5=Apresenta completo atualizado (ver a Tabela 14 do anexo 1). Esta escala foi aplicada a todos os ministérios de acordo com as informações apresentadas nos portais oficiais da web, na secção de transparência.

6. Análise dos Resultados

6.1. Análise e Discussão dos Resultados

6.1.1. Nível de transparência

Com base no estudo de da Cruz et al. (2016), uma vez obtidos os níveis médios de transparência nas diferentes dimensões, os ministérios foram classificados numa ordenação (ranking) de acordo com o nível de transparência obtido na avaliação das 14 dimensões (8 de conteúdo e 6 de forma) e 72 indicadores, como pode ser visto na Tabela 3. O nível de transparência ótima exigido (5,000) por lei foi alcançado pelo Ministério da

Economia e Finanças (MEF), sendo este o único ministério, dos 18 avaliados, com obtenção da pontuação máxima em cada um dos indicadores. Do mesmo modo, o ministério com menor nível de transparência foi o Ministério da Mulher e das Populações Vulneráveis (3,844), tornando-se o ministério com menor nível de transparência no Peru até setembro de 2017.

Tabela 3: Nível de Transparência: Resultado dos Ministérios Peruanos

Ministério	NT	Ranking
Ministério da Economia e Finanças	5,000	1
Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego	4,969	2
Ministério de Defesa	4,859	3
Ministério da Agricultura e Irrigação	4,836	4
Ministério do Meio Ambiente	4,820	5
Ministério da Educação	4,742	6
Ministério do Interior	4,727	7
Ministério dos Transportes e Comunicações	4,688	8
Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social	4,672	9
Ministério do Comércio Exterior e do Turismo	4,469	10
Ministério da Energia e Minas	4,461	11
Ministério da Produção	4,359	12
Ministério da Saúde	4,344	13
Ministério de Relações Exteriores	4,258	14
Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos	4,227	15
Ministério da Habitação, Construção e Saneamento	4,156	16
Ministério da Cultura	4,125	17
Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis	3,844	18

Elaboração própria: baseado nos portais web oficiais dos 18 ministérios do Peru (2018).

Para colocar os ministérios num intervalo de aceitação de acordo com a média e a mediana dos níveis de transparência obtidos, os valores de transparência de cada ministério foram representados graficamente como é mostrado na Figura 1 e na Figura 2. A média e a mediana obtiveram os valores de 4,531 e 4,570 respectivamente, sendo que para este caso específico, os valores da média e da mediana dividem os ministérios da mesma maneira (9 acima e 9 abaixo das medidas de tendência central), tornando-se

indiferente aplicar qualquer uma delas. Assim, os ministérios que têm um valor inferior à média e à mediana foram considerados como ministérios abaixo do nível médio da transparência, como é o caso dos seguintes ministérios: Ministério do Comércio Exterior e do Turismo (NT=4,469); Ministério da Energia e Minas (NT=4,461); Ministério da Produção (NT=4,359); Ministério da Saúde (NT=4,344); Ministério de Relações Exteriores (NT=4,258); Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos (NT=4,227); Ministério da Habitação, Construção e Saneamento (NT=4,156); Ministério da Cultura (NT=4,125); e Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis (NT=3,844).

Acima dos valores obtidos, situam-se os nove ministérios restantes que alcançaram o nível aceitável de transparência definido para esta investigação: Ministério da Economia e Finanças (NT=5,000); Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego (NT=4,969); Ministério de Defesa (NT=4,859); Ministério da Agricultura e Irrigação (NT=4,836); Ministério do Meio Ambiente (NT=4,820); Ministério da Educação (NT=4,742); Ministério do Interior (NT=4,727); Ministério dos Transportes e Comunicações (NT=4,688); e Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social (NT=4,672).

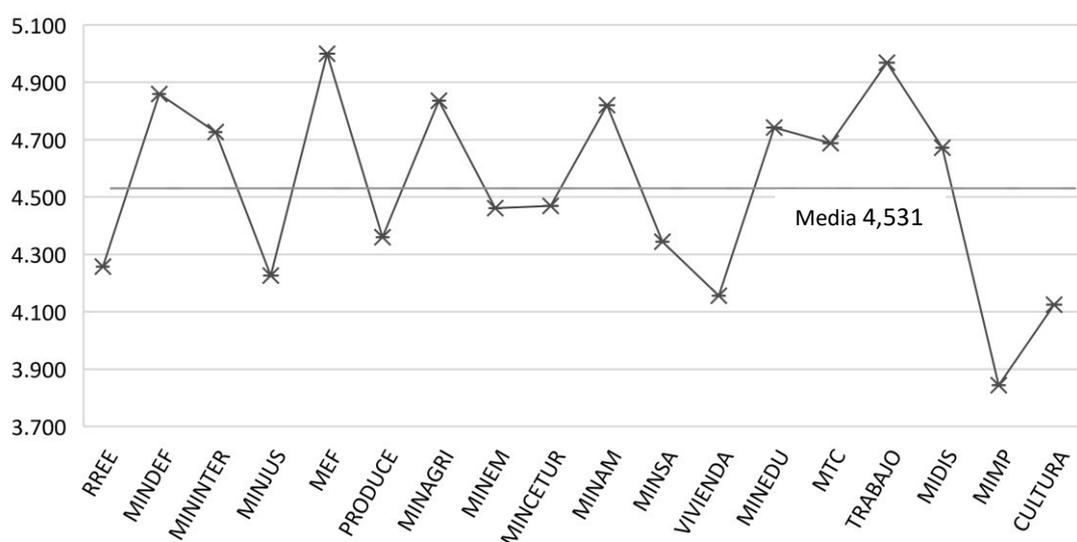


Figura 1: Média do nível de transparência dos Ministérios Peruanos

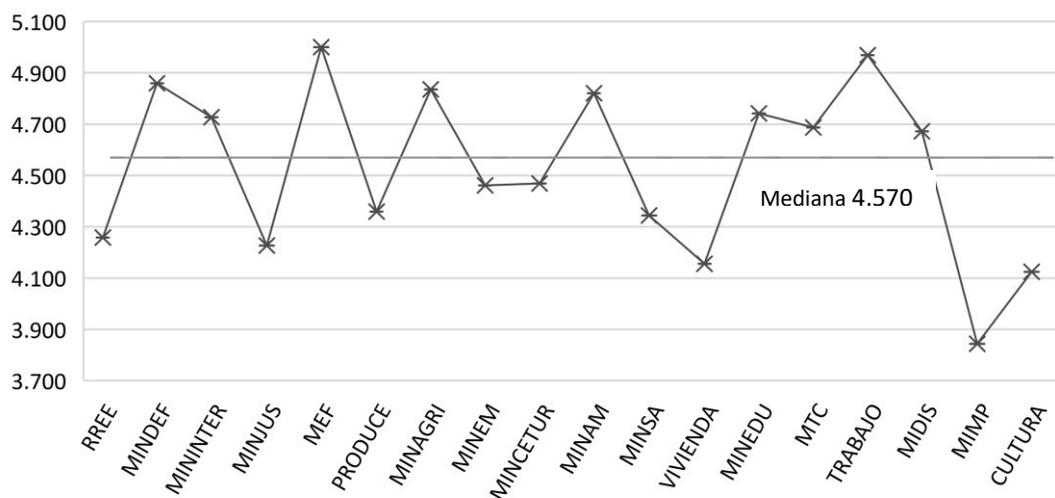


Figura 2: Mediana do nível de transparência dos Ministérios Peruanos

Para obter uma análise mais profunda da transparência nos ministérios peruanos, os valores máximos, mínimos e médios foram avaliados de acordo com as diferentes dimensões da transparência (da Cruz et al. 2016), tanto no conteúdo (DC) quanto na forma (DF). Na Figura 3, foi detalhada a relação de valores das 8 dimensões do conteúdo (DC1=Dados gerais; DC2=Projetos de investimento público; DC3=Planeamento e organização; DC4=Informação do orçamento; DC5=Informação do pessoal; DC6=Informação de contratações; DC7=Atividades oficiais; DC8=Informação adicional) e na Figura 4 encontra-se evidenciado o comportamento de cada ministério em relação às dimensões de forma detalhadas (DF1=Acessibilidade; DF2=Padronização; DF3=Linguagem amigável; DF4=Consistência; DF5=Legibilidade e DF6=Atualização).

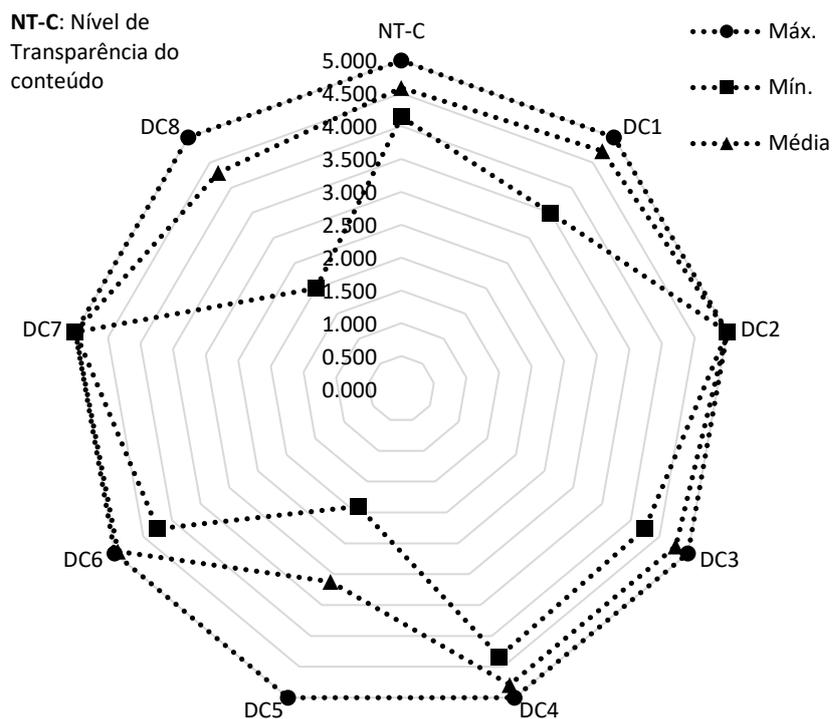


Figura 3: Valores máximos, mínimos e médios dos níveis de transparência do conteúdo – por dimensões.

A partir da análise da transparência nos 18 ministérios peruanos, na Figura 3, pode-se observar claramente que duas dimensões conseguiram 100% de conformidade por parte de todos os ministérios: DC2 (Projetos de Investimento Público) e DC7 (Atividades Oficiais). O cumprimento da DC2 – Projetos de Investimento Público – pode estar relacionado ao fato de que a Lei nº 27806 especifica um capítulo especial para informações financeiras e enfatiza a conformidade (Título IV, Art 20º Lei nº 27806).

Por outro lado, a dimensão com menor nível de conformidade foi a DC5 (Informação do Pessoal), sendo que a maioria dos ministérios não possuem os quadros resumo que especificam o número de pessoal activo, reformado ou novo em cada administração. Isto pode-se atribuir à alta rotação de pessoal não fixo, que muda com cada gestão. Por exemplo, desde o início do governo de Pedro Pablo Kuczynski em 2016 até o encerramento desta pesquisa, o Peru mudou quatro vezes de ministro de educação (Nishiyama, 2017).

As dimensões 1, 3, 4, 6 e 8 obtiveram valores médios perto dos valores máximos. O primeiro resultado mais evidente é que, apesar de ser a lei ser obrigatória, nem todos os ministérios têm cumprido com a publicação de 100% da informação considerada pública, dando assim uma ideia de falta transparência no setor ministerial do Estado peruano quanto ao conteúdo da informação.

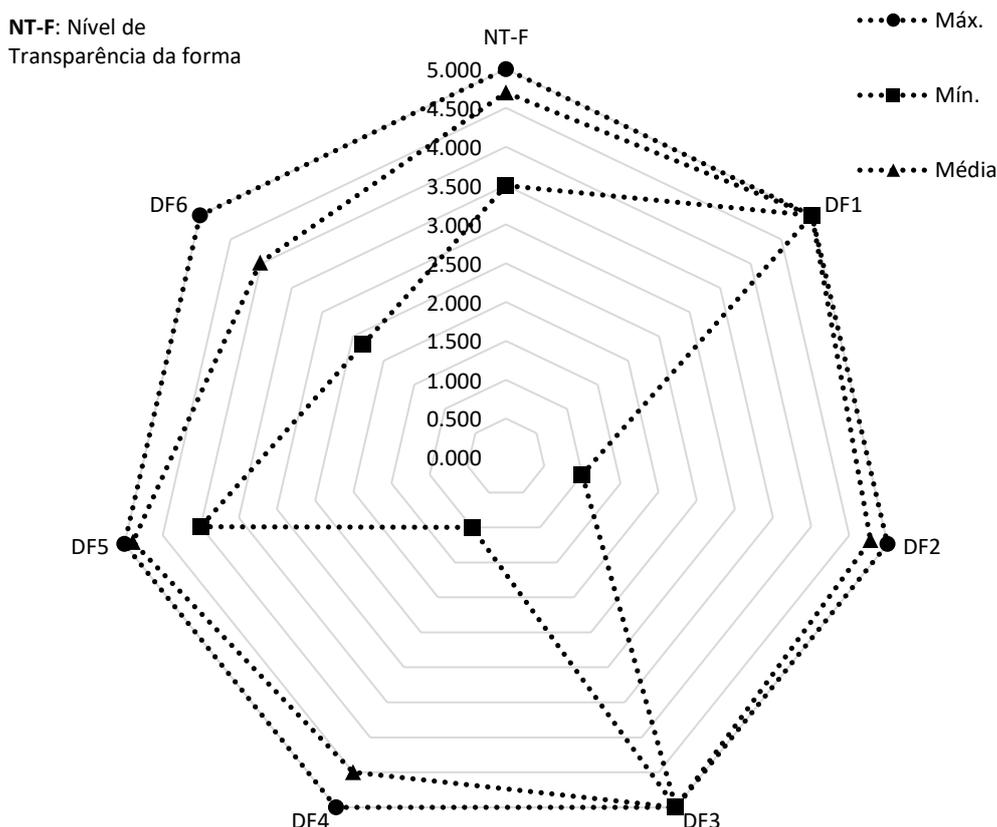


Figura 4: Valores máximos, mínimos e médios dos níveis de transparência na forma – por dimensões.

Quanto à forma como a informação de transparência digital foi apresentada nos ministérios, os níveis mais altos foram obtidos na DF1 (Acessibilidade) e DF3 (Linguagem amigável). Em contraste com este resultado, a dimensão com menos atenção foi DF6 (Atualização).

A DF2 (Padronização) consiste na existência de um ícone de lupa que garanta o fácil acesso por parte dos cidadãos ao portal de transparência. Apesar de ter uma média alta, não foi cumprida por todas as entidades. No caso da DF4 (Consistência), requer o

carregamento de todas as publicações feitas pelos ministérios desde o ano 2009, mas foi necessário ajustar esta dimensão para os ministérios criados depois do ano 2009; pelo que nestes casos foi considerado o ano de criação como o ano mínimo de publicação dos documentos. A DF5 (Legibilidade) segue a lei que exige que os documentos sejam carregados num formato PDF legível. Porém encontraram-se casos em que o documento existia mas não era possível a visualização da informação que estava nos documentos pela baixa qualidade da digitalização.

Em suma, a primeira das hipóteses avançada no início desta investigação – Os ministérios peruanos cumprem com o 100% dos indicadores desenvolvidos com base na Lei nº27806 – *Ley de transparencia y acceso a la información pública*, por ser de carácter obrigatório – tem de ser rejeitada, pois o único ministério com 100% em todos os indicadores, tanto de conteúdo como de forma, foi o Ministério de Economia e Finanças.

6.1.2. Teste de Normalidade das Variáveis

Antes de realizar o teste de correlação, foi necessário provar a normalidade na distribuição dos dados (Maroco, 2003) tendo sido analisados com os resultados de Testes de Normalidade Shapiro-Wilk⁵ para as variáveis: ano de criação da entidade (anos); tipo de ministério (Tipo M); género do representante da transparência (Tipo R); género do ministro (Tipo GM) e nível da transparência (NT) e para as Dimensões do Conteúdo (8) e as Dimensões de Forma (6).

Tabela 4: Teste de normalidade das variáveis

	Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.
Anos	0,808	18	0,002
Tipo M	0,882	18	0,028
Tipo GR	0,729	18	-
Tipo GM	0,566	18	-
NT	0,953	18	0,472

⁵ Se é apresentada uma dimensão pequena ($n < 30$) aplica-se a prova de Shapiro-Wilk uma vez que o programa SPSS® produz o *p-value* para este teste desde que a dimensão seja menor ou igual a 50 (Maroco, 2003).

Da tabela 4 pode-se inferir que a variável Nível de Transparência é a única variável com uma distribuição normal ($p\text{-value}>0,05$). Por esse motivo, todas as hipóteses foram avaliadas com o coeficiente de correlação de Spearman⁶, e não com o coeficiente de Pearson⁷, para assim encontrar as possíveis correlações. Da mesma maneira, a Tabela 5 apresenta os resultados do teste de normalidade para os valores resultantes das diferentes dimensões tanto do conteúdo como da forma.

Tabela 5: Teste de normalidade das Dimensões do Conteúdo e da Forma

	Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.
DC1	0,715	18	-
DC3	0,837	18	0,005
DC4	0,791	18	0,001
DC5	0,753	18	-
DC6	0,352	18	-
DC8	0,732	18	-
DF2	0,253	18	-
DF4	0,433	18	-
DF5	0,373	18	-
DF6	0,856	18	0,011

DC2, DC7, DF1 E DF3 foram omitidas por ter apresentado valores constantes.

No teste de normalidade aplicado às dimensões encontrou-se que todos os valores de significância ($p\text{-value}$) foram menores que 0.05, pelo que nenhuma das dimensões apresentou uma distribuição normal. Por esse motivo, foi aplicado o coeficiente de correlação de Spearman a todos os casos. Por outro lado, os valores de DC2, DC7, DF1 e DF3 a significância é zero, visto que os valores são todos iguais para os 18 ministérios. Estas dimensões não foram consideradas para as avaliações seguintes, que serão apresentadas na pesquisa.

⁶ Coeficiente de Spearman: é uma medida de associação entre duas variáveis que requer que ambas variáveis sejam medidas em pelo menos uma escala ordinal para que os objetos ou indivíduos em estudo possam ser classificados em duas séries ordenadas (Siegel & Castellan, 1988).

⁷ Coeficiente de Pearson: é uma medida de bondade do ajustamento de um modelo de regressão linear simples a um conjunto de dados quantitativos observados, sempre que tenham distribuição normal (Reis, 1998).

6.1.3. Correlação: anos/nível de transparência

Para responder à segunda hipótese proposta na dissertação, os dados foram analisados com o pacote estatístico SPSS® para medir o nível de correlação⁸ entre o número de anos de existência do ministério e o seu nível de transparência através do coeficiente de correlação de Spearman. Foi considerada a hipótese:

H₂: O número de anos dos ministérios está correlacionado com o nível de transparência electrónica.

Na Tabela 6 pode-se observar os resultados obtidos para o coeficiente de correlação de Spearman e o respectivo nível de significância.

Tabela 6: Correlação do Número de Anos e o Nível de Transparência

N=18	Nível de Transparência (NT)	
Anos	Coeficiente de correlação	0,385
	Sig. (bilateral)	0,114

Da correlação do entre o Número de Anos e o Nível de Transparência pode-se inferir que, posto que o *p-value* (0,114) é maior que 0,05, é aceite a hipótese nula. Por outras palavras, há evidência estatística suficiente para afirmar que o Número de Anos não está significativamente correlacionado com o Nível de Transparência.

Na Figura 5, pode-se apreciar a dispersão dos pontos Anos/Nível de Transparência (NT) com os pontos gerados pelas abscissas (x =número de anos) e pelas ordenadas (y =nível de transparência) a não apresentarem ligação com alguma linha de tendência central⁹, confirma-se graficamente que estes não estão correlacionados.

⁸ A correlação estatística não é uma prova absoluta da existência de uma causa e efeito, mas é considerada como uma interdependência entre as variáveis, que podem ser relacionadas por fatores externos (Labrousse, 1978).

⁹ O coeficiente de correlação indexa o grau de relação linear entre um conjunto de pontuações (Wampold & Drew, 1990).

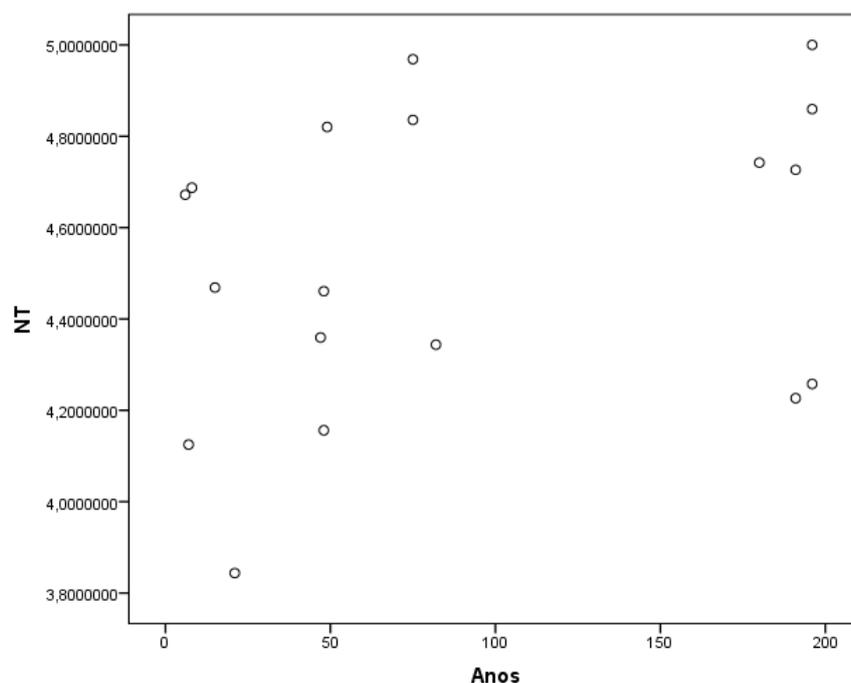


Figura 5: Gráfico de dispersão – Anos / Nível de Transparência

Apesar da trajetória institucional ser considerada um fator diferenciador entre as instituições públicas (Pásara, 2007), nos resultados deste trabalho o número de anos não aparece associado ao nível de transparência das entidades avaliadas.

6.1.4. Correlação: Tipo de Ministério/Nível de Transparência

Em razão à terceira hipótese proposta, os dados foram analisados para medir o nível de correlação entre o Tipo de Ministério (1=ministério político, 2=ministérios militar, 3=ministério económico, 4=ministério social, 5=ministério técnico) (ver a Tabela 15 do anexo 2) e o Nível de Transparência através do coeficiente de correlação de Spearman. Foi considerada a hipótese:

H₃: O tipo de ministério está correlacionado com o nível de transparência electrónica.

A Tabela 7 contém os resultados obtidos para o coeficiente de correlação de Spearman e respectivo nível de significância.

Tabela 7: Correlação do Tipo de Ministério e o Nível de Transparência

N=18	Nível de Transparência (NT)	
	Tipo de Ministério (TM)	Coeficiente de correlação
	Sig. (bilateral)	0,794

Da correlação entre o Tipo de Ministério e o Nível de Transparência pode-se inferir que visto que o *p-value* (0,794) é maior que 0,05, é aceite a hipótese nula: há evidência estatística suficiente para afirmar que o Tipo de Ministério não está significativamente relacionado com o Nível de Transparência. Por outro lado, o coeficiente de correlação de Spearman=-0,066 confirma uma correlação muito baixa ou nula.

Neste caso particular, o nível de transparência não tem correlação com o tipo de ministério e este facto pode explicar-se pela legislação existente (lei nº 27806), que exige que todas as instituições, independentemente da função que desenvolvem, têm de cumprir os parâmetros legalmente definidos, visto que todas as entidades públicas estão sujeitas à lei e ao direito (Gómez & Vicente, 2013).

6.1.5. Correlação: Género do Ministro/Nível de Transparência

Para a quarta hipótese proposta, os dados foram analisados para medir o nível de correlação entre o Género do Ministro (1=masculino, 2=feminino) (ver a Tabela 16 do anexo 3) e o Nível de Transparência através do coeficiente de correlação de Spearman. Foi considerada a hipótese:

H₄: O género do ministro responsável está correlacionado com o nível de transparência electrónica.

Na Tabela 8 pode-se observar os resultados obtidos para o coeficiente de correlação de Spearman e respectivo nível de significancia.

Tabela 8: Correlação do Género do Ministro e o Nível de Transparência

N=18	Nível de Transparência (NT)	
Género do Ministro (Tipo GM)	Coeficiente de correlação	0,084
	Sig. (bilateral)	0,741

Da correlação do Género do Ministro e o Nível de Transparência pode-se inferir que há evidências estatísticas suficientes para afirmar que o Género do Ministro não está significativamente correlacionado com o Nível de Transparência. O coeficiente de correlação de Spearman=0,084 indica uma correlação muito baixa ou nula.

O processo de tomada de decisões com base nas diferenças de género é um assunto pouco estudado pela neurociência; sabe-se que há divergências de estilos cognitivos entre homens e mulheres, além de diferenças nas bases neurofuncionais de processos mentais complexos (Cardona, Herrera, & López, 2011). Existem estudos que afirmam que existem diferenças de género em relação ao grau de aversão ao risco (Eckel & Grossman, 2008). Por exemplo, a ideia de que as mulheres são mais avessas ao risco do que os homens é algo geralmente aceite (García-Gallego, Georgantzís, & Jaramillo-Gutiérrez, 2009). Mas, o trabalho apresentado não mostra diferenças substantivas entre o género do ministro e o nível de transparência da entidade sob sua responsabilidade. Tal pode estar relacionado com o facto de os ministros terem um enquadramento legal que os limita a cumprir com os objetivos definidos pelo governo e tem a responsabilidade pelo seu desenvolvimento num contexto normativo (Maciel Mafra & Platt Neto, 2015).

6.1.6. Género do responsável da Transparência/Nível de Transparência

Para a quinta hipótese proposta, os dados foram analisados para medir o nível de correlação entre o Género do Responsável pela Transparência (1=masculino, 2=feminino, 3=misto) (ver a Tabela 17 do anexo 4) e o Nível de Transparência através do coeficiente de correlação de Spearman. Foi considerada a hipótese:

H₅: O género do responsável da transparência está correlacionado com o nível de transparência electrónica.

Na Tabela 9 pode-se observar os resultados obtidos para o coeficiente de correlação de Spearman e seu nível de significância.

Tabela 9: Correlação do Género do Responsável da Transparência e o Nível de Transparência

N=18	Nível de Transparência (NT)	
	Género do Representante da Transparência (Tipo GR)	Coeficiente de correlação
	Sig. (bilateral)	0,052

Da correlação entre o Género do Responsável da Transparência e o Nível de Transparência pode-se inferir que, dado que o *p-value* (0,052) se encontra muito próximo de 0,05 há evidência estatística suficiente para afirmar que o Género do Responsável da Transparência está significativamente relacionado com o Nível de Transparência. A inspeção do gráfico de dispersão pode ajudar a clarificar o tipo de correlação, dado que o grau de associação entre as variáveis é moderado (0,464)

A Figura 6 apresenta o gráfico de dispersão dos pontos género do responsável (TipoGR)/nível de transparência (NT), com os pontos gerados pelas abcissas (x =género do responsável da transparência) e pelas ordenadas (y =nível de transparência) a apresentarem um padrão interessante. Os valores de transparência são mais elevados (todos acima da média) no caso dos ministérios em que os responsáveis pela transparência são de ambos os sexos. Este facto parece indicar que é compensador ter uma equipa mista à frente das questões de transparência.

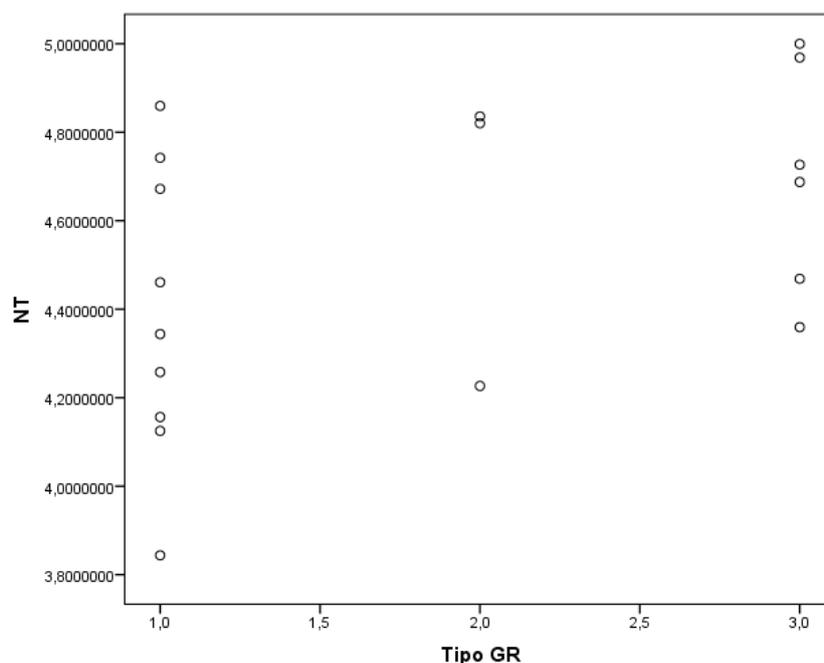


Figura 6: Gráfico de dispersão – Género do Responsável da Transparência / Nível de Transparência

6.1.7. Correlações entre os indicadores e as dimensões do conteúdo

Dados os resultados pouco clarificadores obtidos nas análises anteriores, colocamos duas hipóteses adicionais. A sexta hipótese proposta tem por objetivo explorar a existência de uma possível correlação entre as variáveis definidas no início: Quantidade de Anos, Tipo de Ministério, Género do Ministro e Género do Responsável pela Transparência; e as dimensões do conteúdo (8). A hipótese é apresentada de seguida:

H₅: As dimensões de conteúdo estão correlacionadas com a Quantidade de Anos, o Tipo de Ministério, o Género do Ministro e o Género do Responsável pela Transparência.

Foi elaborada uma matriz que contém os níveis de significância para cada uma das correlações de Spearman entre as dimensões de transparência (conteúdo) e as variáveis independentes. Esta matriz é apresentada na Tabela 10 e indica apenas um valor significativo ($p\text{-value} < 0.05$).

Tabela 10: Níveis de significância dos coeficientes de correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (conteúdo) e as variáveis independentes

Sig.	Anos	Tipo M	Tipo GM	Tipo GR
DC1	0,685	0,464	0,344	0,393
DC2	-	-	-	-
DC3	0,115	0,246	0,346	0,118
DC4	0,837	0,390	0,034	0,889
DC5	0,468	0,858	0,321	0,237
DC6	0,890	0,165	0,383	0,246
DC7	-	-	-	-
DC8	0,285	0,979	0,917	0,959

Assim, pode-se inferir que só a dimensão DC4 (Informação Orçamental) tem um valor significativo (0,034) com a variável Tipo GM (Tipo do Género do Ministro), enquanto as outras variáveis não tem um nível de significancia aceitável. A Tabela 11 apresenta os valores das correlações de Spearman, sendo o nível de correlação entre DC4 e Tipo GM o único que importa discutir. Todas as demais correlações apresentam um *p-value* maior que 0,05, pelo que há evidências estatísticas suficientes para afirmar que, com excepção da par DC4-Tipo GM, todas as restantes correlações não são estatisticamente significativas.

Tabela 11: Coeficiente de Correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (conteúdo) e as variáveis independentes

Rho Spearman	Anos	Tipo M	Tipo GM	Tipo GR
DC1	0,103	-0,185	0,237	0,214
DC2	-	-	-	-
DC3	0,385	0,288	0,236	0,381
DC4	0,052	0,216	0,502	-0,036
DC5	0,183	0,045	0,248	0,294
DC6	0,035	0,342	0,219	-0,288
DC7	-	-	-	-
DC8	0,267	0,007	-0,027	0,013

No que diz respeito ao nível de correlação entre a quarta Dimensão do Conteúdo (DC) correspondente às Informações Orçamentais e o Tipo de Género do Ministro (Tipo GM),

pode-se inferir que existe uma correlação positiva moderada¹⁰ (0,502) entre o Nível de Transparência apresentado na informação de orçamento e o género do ministro. Neste caso verificou-se que na maioria de casos onde o ministro era do género feminino o nível de transparência para a DC4 era também mais elevado. Este resultado coincide com o resultado obtido por de la Cruz, et al. (2016) que concluem pela existência de uma correlação positiva entre o género feminino e o nível de transparência nos municípios portugueses que elas representavam.

6.1.8. Correlação entre os indicadores e as dimensões de forma

A sétima e última hipótese proposta tem por objetivo testar a existência de uma correlação entre as variáveis independentes e as dimensões da forma (6). A hipótese é apresentada a seguir:

H₅: As dimensões da forma estão correlacionadas com a Quantidade de Anos, o Tipo de Ministério, o Género do Ministro e o Género do Responsável pela Transparência.

Em seguida temos a Tabela 12 que contém os valores de significância em uma matriz para cada paridade entre as dimensões da forma e as variáveis estudadas neste trabalho.

Tabela 12: Níveis de significância dos coeficientes de correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (forma) e as variáveis independentes

Sig.	Anos	Tipo M	Tipo GM	Tipo GR
DF1	-	-	-	-
DF2	0,349	0,139	0,551	0,762
DF3	-	-	-	-
DF4	0,494	0,969	0,771	0,081
DF5	0,304	0,530	0,382	0,826
DF6	0,085	0,935	0,489	0,027

Por tanto, pode-se inferir que apenas a correlação entre a variável DF6 (Atualização) e a variável Tipo GR (Tipo do Género do Responsável pela Transparência) tem um valor

¹⁰ Nível de correlação: «é sugerido que R menor que 0,2 indica uma associação muito baixa; entre 0,2 e 0,3; entre 0,4 e 0,69 moderada; entre 0,7 e 0,89 alta e por fim entre 0,9 e 1 uma associação muito alta» (Pestana & Nunes Gageiro, 2000, p. 146)

significativo (0,027), enquanto todas as outras variáveis não tem um nível de significancia aceitável. A Tabela 13 apresenta os valores das correlações de Spearman, sendo o nível de correlação entre DF6 e Tipo GR o único que importa discutir. Todas as demais correlações apresentam um *p-value* maior que 0,05, pelo que há evidências estatísticas suficientes para afirmar que, com excepção da par DF6-Tipo GR, todas as restantes correlações não são estatisticamente significativas.

Tabela 13: Coeficiente de Correlação de Spearman entre as dimensões de transparência (forma) e as variáveis independentes

Rho Spearman	Anos	Tipo M	Tipo GM	Tipo GR
DF1	-	-	-	-
DF2	-0,235	0,363	0,150	-0,077
DF3	-	-	-	-
DF4	0,172	0,010	-0,074	0,423
DF5	-0,256	0,159	0,219	-0,056
DF6	0,418	-0,021	-0,174	0,519

O nível de correlação entre a sexta Dimensão da Forma (DF), correspondente à Actualização, e o Tipo de Género do Responsável pela Transparência (Tipo GR), é positiva e moderada (0.519). Neste caso verificou-se que na maioria de casos onde os responsáveis pela transparência foram do género feminino e masculino (misto) o nível de transparência para a DF6 aumentou. Este resultado faz sentido e é consistente com o resultado global que vimos anteriormente (Figura 8), reportando um complemento de perspectivas distintas entre homens e mulheres (Cardona, Herrera, & López, 2011) por tanto a diferença existente entre eles pode reflectir um melhor resultado no trabalho de actualizar os portais web dos ministérios.

7. Limitações

O presente estudo deparou-se com algumas limitações na obtenção dos resultados. Primeiro, a recolha dos dados foi feita de maneira simplificada por causa da extensão da informação e da limitação de tempo e de recursos. Segundo, alguns indicadores, como é o caso da “linguagem amigável”, apresentam algum grau de subjectividade para o investigador. Terceiro, devido à falta de especialização na revisão dos documentos estatais oficiais, a existência do documento foi considerada como cumprido o indicador, mas o conteúdo e a veracidade da informação não foram avaliados neste processo. Quarto, os documentos carregados nos portais web limitados na sua revisão até setembro de 2017, isto conforme à lei que diz que os documentos carregados (maioritariamente financeiros) têm de ser atualizados de maneira trimestral. E as revisões dos portais web foram feitas no período de novembro a dezembro de 2017. Por último, os portais web dos ministérios não têm um sistema 100% estandardizado, sendo que, a existência de links e/ou botões situados na mesma posição não garantem que a informação seja a mesma nem que estejam no mesmo formato. Este ponto acabou por não ser avaliado na sua totalidade, e apenas mas foi avaliada a existência dos documentos (seja em formatação diferente) nos campos que tinham a descrição correta.

8. Conclusões

Em primeiro lugar, o presente trabalho provou que, a partir de setembro de 2017, 17 dos 18 ministérios não cumpriam a transparência a 100% exigida pela Lei nº 27806. Por outras palavras, 94.44% dos ministérios não têm implementado corretamente a lei. O Ministério da Economia e Finanças foi a única exceção, obtendo a maior pontuação (5.00) em ambas categorias de avaliação, tanto nos indicadores de conteúdo como nos indicadores de forma. Por outro lado, foi o Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis aquele que apresentou o menor nível de transparência médio (3.84).

Quanto à correlação entre o número de anos que tem um ministério e o seu nível de transparência, apesar da ideia de que a burocratização¹¹ em entidades com maior quantidade de anos de criação impediria o desenvolvimento da transparência, a pesquisa verificou neste caso que a quantidade de anos dos ministérios peruanos não está correlacionada com o nível de transparência. Comprovou-se também que, apesar de não cumprirem integralmente os requisitos exigidos pela lei, o nível mínimo de transparência obtido foi de 3.844 e não zero, o que significaria um total desrespeito à lei. Embora a lei deva ser cumprida na sua totalidade, há motivos para acreditar que o seu cumprimento tem sido gradual e no sentido pretendido.

O Peru é considerado pelo BID como um país com uma baixa institucionalização¹² (Scartascini & Tommasi, 2012), motivo pelo qual é imperativo a melhoria dos níveis de transparência.

O reconhecimento de que a cultura organizacional desencadeia comportamentos distintos em cada entidade, formulou-se a terceira hipótese (H₃), na qual procuramos comprovar se o tipo de ministério (determinado pelo seu objetivo principal) tinha correlação com o cumprimento da lei da transparência. Esta hipótese foi rejeitada e concluiu-se que o cumprimento da lei não se encontra relacionado com diferenças culturais que possam existir entre as organizações.

¹¹ Burocratização: após da Segunda Guerra Mundial a burocracia veio a abusar do seu poder e dos privilégios derivados das atribuições inerentes ao exercício da função, levando a um desvio do comportamento do servidor público (Restrepo Medina, 2009).

¹² Institucionalização: é uma propriedade de alguns sistemas de interação associados a um maior reconhecimento e formalização de certas maneiras de tomar decisões e impô-las (Scartascini & Tommasi, 2012)

Apesar de terem sido rejeitadas as três primeiras hipóteses testadas, não se verificando nenhuma correlação entre o número de anos de existência dos ministérios, o seu tipo e os níveis de transparência, o mesmo não pode ser afirmado relativamente às diferenças de género. Aqui, claramente encontramos associações entre o Género do Ministro e o Nível de transparência, quer na Dimensão de Informações Orçamentais, sendo o género feminino a obter os melhores resultados, quer na Dimensão de Actualização, em que a composição mista das equipas obteve melhores resultados.

Em resumo, no que diz respeito ao resultado global da transparência nos ministérios peruanos, nem o tipo de ministério, nem a sua antiguidade parecem afectar os níveis de transparência. No entanto, existem evidências para afirmar que o género tem relevância para algumas das subdimensões da transparência.

9. Recomendações

Para estudos futuros, é aconselhável realizar uma análise mais aprofundada em relação ao conteúdo dos documentos, já que nesta pesquisa foi ignorada a veracidade dos documentos carregados nos portais web. Neste estudo apenas foi considerada a existência do documento como prova válida de que o ministério esteja a cumprir com a lei.

Os indicadores deste estudo podem aplicar-se a outras entidades estatais como programas estatais, regiões, municípios, e toda e qualquer organização que esteja definida na lei do procedimento administrativo (lei nº 27444), posto que todas estas entidades têm de estar submetidas ao regulamento da lei da transparência.

Este trabalho tem aplicado indicadores do tipo legal, não tendo avaliado indicadores de percepção, os quais podem ser obtidos através de inquéritos aos cidadãos ou aos próprios funcionários das organizações públicas. Desta maneira, poderá ser útil ter um novo enfoque no nível de transparência incluindo as opiniões dos atores envolvidos na gestão pública.

É recomendável realizar uma avaliação do nível de transparência pelo menos uma vez por ano, para assim garantir a melhoria contínua dos ministérios e conseguir renovar a confiança dos cidadãos nas entidades estatais e no governo. Isto pode-se fazer através das entidades fiscalizadoras do mesmo Estado como as entidades de controlo ou por investigadores académicos que tenham interesse no tema.

Bibliografia

- Araújo, J. F. (2004). A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade. *SEMINÁRIO INTERNACIONAL LUSO-GALAICO* (pp. 1-11). Braga: NEAPP - Comunicações em Conferências. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/3312>
- Araújo, J. F. (2005). *As relações inter-organizacional no sistema de governação*. Braga: Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas (NEAPP). Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/3269>
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations.
- Azevedo, A. (2007). *Administração Pública*. Porto, Portugal: Grupo Editorial Vida Económica.
- Blutman, G., & Méndez, M. (2001). *Modelos de cultura organizacional en la administración pública Argentina*. Buenos Aires: CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Universidad de Buenos Aires.
- Cardona, J., Herrera, E., & López, J. (2011). Diferencias de género en la toma de decisiones. *Cultura, Educación y Sociedad*, 35-42.
- Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review*, 64, 395-407. doi:10.1111/puar.2004264.issue-4
- Cos-Gayon, F. (1851). *Historia de la Administración Pública de España, en sus diferentes ramos de Derecho político, Diplomacia, Organización administrativa y Hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días*. Madrid: Imp. de D. José Villetti.
- Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & Sousa, L. d. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management*, 18(6), 866-893.
- Danós, J. (2003). La reforma administrativa en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 21, 252-264.

- Desbasch, C. (1993). *En: La transparencia informativa en Europa. Citado por: Mestre Delgado, Juan Francisco. El derecho de acceso a archivos y registros administrativos.* Madrid: Editorial Civitas.
- Diario Gestión. (2017, Outubro 10). ¿Perú entre los países más corruptos de América Latina? Mire el ranking. *Grupo El Comercio*. Retrieved from <https://goo.gl/VhptMP>
- Eckel, C., & Grossman, P. (2008). Men, women and risk aversion: Experimental. *Handbook of Experimental Economics*, 13(1), 1061-1073.
- Freitas do Amaral, D. (1998). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. 2). Coimbra, Portugal: Livraria Almedina.
- Freitas Do Amaral, D. (2009). *Curso de Direito Administrativo* (Terceira ed., Vol. III). Coimbra: Edições Almedina.
- García de Enterría, E. (2003). *La justicia administrativa en el cambio de siglo* (Vol. 13). Méxido D.F., México: FUNDAP.
- García-Gallego, A., Georgantzís, N., & Jaramillo-Gutiérrez, A. (2009). El papel del género en la toma de decisiones. *CUADERNOS ECONÓMICOS DE ICE*, 151-163.
- Gelanzé, F. (2014). La Cultura organizacional en la administración pública. Una mirada teorica a la eficiencia en la gestión. *Anuario*, 37, 284-304.
- Gómez, M., & Vicente, F. (2013). *Cultura Organizacional en la Administración Pública: Análisis de la evaluación de la actividad investigadora del profesorado universitarios. Un estudio empírico.* Badajoz: Universidad de Extremadura - Departamento de Psicología y Antropología.
- González, M., & González, S. (2004). *El Perú bajo Fujimori: alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana* . Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Hesse, J. (1993). La modernización administrativa y la reforma del sector público en Alemania. Una perspectiva general. *Política y Sociedad*, 13, 75-86.
- Hurtado, J. (1983). *El Ministerio Público* (2º ed.). Lima: EDDILI.

- Labrousse, C. (1978). *Estatística Descritiva*. Porto: Rés editora.
- Lewinsky, S. V. (1999). Novas tecnologias e direito internacional de autor. In J. De Oliveira Ascensão, P. Cordeiro, S. V. Lewinsky, J. Lieder, J. L. Lopes da Mota, C. Rogel Videll, & A. De Macedo Vitorino, *Sociedade da Informação* (pp. 45-59). Coimbra: LIVRARIA.
- Lourenço, R. P., Jorge, S., Moura, P., & Rolas, H. (2011). Transparência financeira do Sector Empresarial Local: informação disponibilizada nos sítios web. *Relatório de investigação - INESC Coimbra, 9*, 1-21.
- Luque, M. (2002). El derecho de acceso a la información pública documental. Una propuesta de transparencia para la democratización. *Pensamiento Constitucional, 8*(8), 622-669.
- Maciel Mafra, G., & Platt Neto, O. A. (2015). A disponibilização na Internet de demonstrativos contábeis pelos municípios da Região da Grande Florianópolis referentes aos anos de 2000 a 2013. *Contabilidade y Negocios, 10*(20), 23-40.
- Maroco, J. (2003). *Análise Estatística com utilização do SPSS* (Vol. 2). Lisboa: Edições Sílabo.
- Medina, I. (2016). Perú 2016: Elecciones presidenciales. *Contextualizaciones Latinoamericanas, 17*(9), 1-10.
- Minsal, D., & Pérez, Y. (2007). Organización funcional, matricial... En busca de una estructura adecuada para la organización. *Acimed, 16*(4), 1-12.
- Mourão, P., & Rodrigues, C. (2007). Abordagens da despesa pública nos últimos 20 anos. *Revista Tributária e de Finanças Públicas, 271-280*.
- Nishiyama, A. (2017, Septiembre 17). ¿Quiénes fueron los últimos 11 ministros de Educación en el Perú? *RPP Noticias*.
- Pajuelo Teves, R. (2004, Mayo). Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 14*, 51-68.

- Pásara, L. (2007). La cohesión social y el Ministerio Público en América Latina. *XV Asamblea de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)*. 62, pp. 45-67. Madrid: Derecho PUCP.
- Pestana, M. E., & Nunes Gageiro, J. (2000). *Análise de dados para ciências sociais - A complementaridade do SPSS* (Segunda ed.). Lisboa: Edições Sílabo, LDA.
- Pitarch Segura, I. E. (1995). El grupo mixto y sus alternativas. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31-60.
- Reis, E. (1998). *Estadística Descritiva*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Restrepo Medina, M. A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*, 30, 167-185.
- Rodrigues, M. Â., & Araújo, J. F. (2005). A nova gestão pública na governação local. *NEAPP - Comunicações em Conferências*, 1-12.
- Rojas, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 67, 177-188.
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2012). *Documento de trabajo del BID # IDB-WP-287: Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. San Andrés: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Siegel, S., & Castellan, N. J. (1988). *Nonparametric Statistic* (2º ed.). Singapore: McGraw-Hill International Editions.
- Silva, E., & Merizalde, J. (2014). ¿Cumple su finalidad el nuevo reglamento de transparencia de la CNUDMI? *Arbitraje PUCP*, 191-197.
- Sousa, A. (2013). *O Contributo das Redes Sociais Vituais para a Transparência nos Municípios Portugueses: Ocaso do Facebook*. Braga: Universidade do Minho.
- Tavares, A. F., & Da Cruz, N. F. (2017). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, 1-13. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005>
- Valdivia, P. (2013). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013 - 2017*. Lima: Oficina Nacional de GObierno Electrónico e Informático - ONGEI.

- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema*. Mexico D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Von, S., Oliveira, J. d., Cordero, P., Lieder, J., José Lopes, C. R., & Macedo, A. D. (1999). *Sociedade da informação*. Coimbra, Portugal: Almedina.
- Wampold, B., & Drew, C. (1990). *Theory and application of statistics*. Singapore: McGraw-Hill International Editions.
- Zegarra, D. (2003). El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Perú: marco jurídico administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, 8, 315-340.

Legislação

Constituição Política do Peru. Aprovada em 1993.

Lei nº 25035 – *Ley de Simplificación Administrativa*,

Lei nº 27806 – *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Publicada em 02-08-2002

Lei nº 27927 modificação da Lei nº 27806 – *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Publicada em 04-02-2003.

Decreto Supremo nº 072-2003-PCM *Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Diretiva nº 001–2010–PCM/SGA “*Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública*”

Lei nº 2744 – *Ley del Procedimiento Administrativo*, publicada em 10-04-2001.

Resolução Ministerial nº 200–2010 PCM

Web Sites

E-Gov Perú – *Observatorio de Gobierno Electrónico* - www.egov.pe

Estado Peruano – www.peru.gob.pe

INEI – *Instituto Nacional de Estadística e Informática* – www.inei.gob.pe

Ministério da Agricultura e Irrigação – www.minagri.gob.pe

Ministério da Cultura – www.cultura.gob.pe

Ministério da Economia e Finanças – www.mef.gob.pe

Ministério da Educação – www.minedu.gob.pe

Ministério da Energia e Minas – www.minem.gob.pe

Ministério da Habitação, Construção e Saneamento – www.vivienda.gob.pe

Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos – www.minjus.gob.pe

Ministério da Mulher e Populações Vulneráveis – www.mimp.gob.pe

Ministério da Produção – www.produce.gob.pe

Ministério da Saúde – www.minsa.gob.pe

Ministério de Defesa – www.mindef.gob.pe

Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social – www.midis.gob.pe

Ministério de Relações Exteriores – www.rree.gob.pe

Ministério do Comércio Exterior e do Turismo – www.mincetur.gob.pe

Ministério do Interior – www.mininter.gob.pe

Ministério do Meio Ambiente – www.minam.gob.pe

Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego – www.trabajo.gob.pe

Ministério dos Transportes e Comunicações – www.mtc.gob.pe

Anexos

Anexo 1: Adaptação da Escala de Likert

Tabela 14: Adaptação dos critérios da Escala de Likert

Tabela de critérios da Escala de Likert	
1	Não apresenta
2	Apresenta incompleto desatualizado
3	Apresenta completo desatualizado
4	Apresenta incompleto atualizado
5	Apresenta completo atualizado

Elaboração: Própria (2017)

Anexo 2: Critério de classificação do Tipo de Ministério

Tabela 15: Critérios de classificação dos Tipos de Ministério

Tipo	Classificação dos Ministérios
1	Ministérios Políticos
2	Ministérios Militares
3	Ministérios Económicos
4	Ministérios Sociais
5	Ministérios Técnicos

Elaboração: Própria (2017), baseado na classificação dos ministérios de Diogo Freita do Amaral (1998).

Anexo 3: Critério de classificação do Género dos Ministros Resposáveis pelos Ministérios

Tabela 16 : Critérios de classificação do Género dos Ministros Resposáveis pelos Ministérios

Tipo	Género do Ministro
1	Homem
2	Mulher

Elaboração: Própria (2017)

Anexo 4: Critério de classificação do Género dos Responsáveis pela transparência digital dos Ministérios

Tabela 17: Critérios de classificação dos Responsáveis da Transparência digital dos Ministérios

Tipo	Género dos responsáveis da transparência
1	Se os dois responsáveis foram homens
2	Se as duas responsáveis foram mulheres
3	Se os responsáveis foram um homem e uma mulher

Elaboração: Própria (2017)

Anexo 5: Tabela qualificadora dos Indicadores de Conteúdo dos Ministérios

Tabela 18: Indicadores Legais do Conteúdo

Indicadores Legais do Conteúdo							
Ministério avaliado:			Tipo:		Anos:		
Dimensão	Sob dimensão	Indicador	1	2	3	4	5
Dados gerais	Directório	Nome dos funcionários-chave					
		Cargos					
		Telefones					
		<i>E-mail</i>					
	Quadro Jurídico	Legislação de criação da entidade					
		Lei de transparência					
		Responsável pela Transparência					
Certidões emitidos pela entidade	Diplomas desde 2009						
Projetos de Investimento Público	Projetos de Investimento Público	Orçamento total do projeto					
		Orçamento para o período correspondente					
		Nível de execução					
		Orçamento acumulado					

Planeamento e Organização	Ferramentas de gestão	Regulamento da Organização e Funções						
		Organigrama da Entidade						
		Manual de Organização e Função						
		Manual de classificação dos cargos						
		Quadro de Atribuição de Pessoal						
		Manual de Procedimentos						
		Texto único dos procedimentos administrativos						
		Indicadores de desempenho						
	Planos y Políticas	Políticas Nacionais						
		Plano Estratégico Setorial Plurianual						
		Plano Estratégico Institucional						
		Plano Operacional Institucional						
	Informação do orçamento	Informação do orçamento	Orçamento Executado					
Projetos de investimento								
Assuntos Salariais								
Benefícios de altos funcionários e funcionários em geral								
Remuneração								
Orçamento		Receitas						
		Despesas						
		Financiamentos						
		Resultados Operacionais						
Aquisições de Bens e Serviços		Montantes Comprometidos						
		Valores de referência						
		Fornecedores						
		Quantidade de bens e serviços						
		Qualidade de bens e serviços						
		Penalizações e sanções						
		Custo final						
Atividades Oficiais		Atividades oficiais dos Altos Funcionários						
		Atividades oficiais dos Cargos Médios						

Informação do Pessoal	Informação do Pessoal	Pessoal ativo					
		Pessoal reformado					
		Número de funcionários					
		Número de dirigentes					
		Número de profissionais					
		Número de técnicos					
		Número de auxiliares					
		Escalão de salários por categorias					
		Despesas totais de remuneração					
		Bonificações					
Informação de Contratações	Informação de Contratações	Processos de seleção para aquisição de bens e serviços					
		Isonções aprovadas					
		Penalidades aplicadas					
		Ordem de serviço					
		Despesas de viagem					
		Gastos do telefone					
		Uso dos veículos					
Despesas publicitárias							
Atividades Oficiais	Atividades Oficiais	Agenda					
Informação adicional	Informação adicional	Anúncios					
		Declaracões de Interesses					
		Formato do pedido de acesso à informação pública					
Sub-total da avaliação							
Total da avaliação							

Elaboração: Própria (2017), baseado na Lei nº 27806, mudada com a Lei nº 27927 e *Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública* – Decreto Supremo nº 072-2003-PCM.

Anexo 6: Tabela qualificadora dos Indicadores do Conteúdo dos Ministérios

Tabela 19: Indicadores Legais da Forma

Indicadores Legais da Forma						
Ministério avaliado:		Tipo:		Anos:		
Dimensão	Indicador	1	2	3	4	5
Acessibilidade	Localização do <i>link</i> : superior direito do portal da Entidade					
Padronização	Presença do ícone da lupa					
Linguagem amigável	Linguagem compreensível para os cidadãos em geral					
Consistência	Dados históricos desde o ano de 2009 em ordem cronológica					
Legibilidade	Documentos carregados em formatos PDF legíveis					
Atualização	Orçamento (trimestral)					
	Resoluções e comunicados (revistas)					
	Pessoal (com cada nova gestão)					
Sub-total da avaliação						
Total da avaliação						

Elaboração: Própria, baseado na Lei nº 27806, mudada com a Lei nº 27927 e o Regulamento da *Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública* – Decreto Supremo nº 072-2003-PCM.

