Il Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Municipalização do governo aberto: uma agenda de desafios e oportunidades

Laila Bellix – Prefeitura Municipal de São Paulo Gustavo Carneiro Vidigal Cavalcanti – Prefeitura Municipal de São Paulo

Municipalização do governo aberto: uma agenda de desafios e oportunidades

Introdução

Nos últimos anos, o tema "governo aberto" tem se reverberado nos ambientes acadêmico, discursos e modos de se fazer política pública inovadora. O que essa forma de governar busca é articular e aprimorar processos de agendas historicamente consolidadas, como a participação social, a transparência, a integridade pública e, mais recentemente, a inovação tecnológica.

Comprometidos com essa agenda, os Estados nacionais passaram a estabelecer uma série de compromissos voltados ao aprimoramento da participação, transparência, inovação tecnológicas e integridade, sobretudo por meio de parcerias e pactos internacionais, firmados a partir de 2011. Esses movimentos — de magnitude internacional e nacional - permitiram a intensificação desse tema e sua difusão externa - para outros países - e interna - para os entes federados.

A difusão interna, dentro desse contexto apresentado, aliada às suas trajetórias institucionais e políticas, possibilitou que alguns municípios também potencializassem iniciativas para a abertura de seus governos.

No entanto, apesar da recente adesão municipal à agenda, é necessário refletir acerca dos desafios inerentes à sua municipalização, bem como as oportunidades geradas com as ações de governo aberto nos territórios municipais.

Diante do exposto, o presente trabalho busca investigar a temática do governo aberto, do ponto de vista teórico, para traçar os principais desafios e oportunidades na consolidação desta agenda no âmbito municipal. A análise tem como base a experiência do município de São Paulo pela magnitude de suas ações e seu pioneirismo na criação de estruturas organizativas do tema.

A partir do estudo das ações desenvolvidas na Prefeitura de São Paulocom base em documentos e na avaliação dos gestores - o presente artigo aponta os principais desafios na municipalização do governo aberto. Fundamentado no ciclo das políticas públicas, considera-se que os principais entraves para agenda municipal estão nas etapas da formação da agenda interna, formulação integrada, implementação ágil e equânime e avaliação contínua das ações na área.

Todavia, apesar dos desafios apontados, a oportunidade que a agenda municipal proporciona é de suma importância para fortalecer esse fenômeno recente. Nesse sentido, o estudo busca identificar as potencialidades da agenda local com foco na atuação de movimentos sociais, a dimensão territorial que as iniciativas podem abarcar e a possibilidade da formação permanente sobre os temas.

Por fim, conclui-se que o processo da municipalização da agenda de governo aberto tem impactado tangencialmente na organização da gestão local devido ao recente contato com tema. Há de se considerar, no entanto, que as ações voltadas à participação social, transparência pública, inovação tecnológica e integridade são necessárias de serem potencializadas para modificar e fortalecer os entes subnacionais, suas instituições e processos.

1.0 Governo aberto: conceito e agenda

Governo Aberto ainda é um conceito em disputa e, por esse motivo, sem única definição teórica. O termo, bem como sua agenda, surge a partir do diagnóstico do esgotamento dos modelos tradicionais - verticalizados, procedimentais e burocráticos - de governança pública (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). Diante desse contexto, a questão fundamental que impulsiona a discussão da temática é: como tornar modernos, acessíveis e abertos, governos que possuem arranjos fechados de tomada de decisões, de disponibilização de informações e de condutas internas e estruturas que não dialogam com as novas tecnologias?

É na tentativa de apontar caminhos e saídas para essa indagação que o governo aberto ganha destaque nas agendas decisionais e, gradativamente, na produção acadêmica.

No âmbito internacional, parcerias e pactos compreendem o governo aberto como uma estratégia de potencializar, simultaneamente, quatro áreas da gestão pública, quais sejam: inovação tecnológica, participação social, transparência e integridade pública. A parceria de maior destaque, *Open*

GovernmentPartneship(OGP)¹, aponta na Declaração do Governo Aberto tais eixos como fundamentais para compreender a agenda.

Calderón e Lorenzo (2010) apontam que um governo aberto é aquele que comunica, de forma transparente, suas ações, toma decisões e estabelece o permanente diálogo com os cidadãos a fim de compreender suas demandas e necessidades e facilita a colaboração dos mesmos no desenvolvimento dos serviços públicos (CALDERÓN e LORENZO, 2010).

Com base nesses entendimentos, compreende-se governo aberto como um arranjo institucional, procedimental e cultural que busca aprimorar e modernizar os governos e suas relações com a sociedade e, para tanto, articula ações nas áreas identificadas anteriormente. Governo aberto, portanto, é a intersecção dessas temáticas que, de forma articulada, produzem um novo sentido à atuação governamental.

As mudanças provocadas pelo governo aberto estão na forma como o Estado se relaciona com o cidadão, identifica problemas e traça diagnósticos - sobretudo a partir da disponibilização de dados e informações - implementa ações com metodologias colaborativas e, por fim, monitora e avalia as políticas públicas com os cidadãos. Trata-se de uma forma de governar, que perpassa o ciclo da política pública, não para o cidadão, mas com os cidadãos e cidadãs. Nesse sentido, esse arranjo busca uma mudança de valores, procedimentos e dogmas dos governos e, pela magnitude, pode-se considerar um paradigma para a gestão pública atual.

No entanto, apesar de se apontar o governo aberto como um fenômeno recente, seus temas, sobretudo a participação social e a transparência, não são novos nas teorias e práticas de determinados governos.

Neves (2013) avalia que uma série de mudanças, como a Lei Complementar 101 (LRF), o pregão eletrônico e a Lei de Acesso à Informação (LAI) podem ser consideradas marcos fundamentais na evolução da agenda de governo aberto no Brasil (NEVES, 2013). Calderón e Lorenzo (2010) também ponderam que a temática não é nova, mas sim está atrelada ao processo de democratização de Estados ocidentais modernos e à consolidação de direitos e mecanismos de participação social, transparência e integridade pública.

¹http://www.opengovpartnership.org

Todavia, o governo aberto possibilita, exatamente, a junção desses elementos e sua potencialização a partir do uso das ferramentas tecnológicas (CALDERÓN e LORENZO, 2010).

Na produção acadêmica, Raminelli (2014) analisa que o governo aberto é, metaforicamente, o possível encontro entre a democracia participativa e o governo eletrônico, na medida em que aquela se potencializa com o uso de tecnologia da informação e comunicação (RAMINELLI, 2014). O governo aberto se torna uma possível opção para a gestão pública e para sociedade por prever o uso de novas tecnologias e dialogar com as pautas trazidas por diferentes movimentos sociais que, recentemente, desencadearam processos políticos reivindicatórios por novas formas de democratização do Estado, com mais participação, transparência, integridade e inovação.² Por tais motivos, a agenda ganha destaque, na medida em que possibilita - para dentro dos governos e para sociedade - a junção de práticas que vinham se consolidando com o uso e desenvolvimento da tecnologia e de seus processos dinâmicos e inovadores.

Do ponto de vista concreto, essa agenda tem possibilitado uma forma de alargamento da esfera estatal - no sentido de ampliar a tomada de decisão e os processos inerentes às etapas do ciclo da política pública. Essa ampliação se concretiza por meio da viabilização de canais de interlocução entre diferentes atores e da busca por soluções compartilhadas para melhoria efetiva dos serviços públicos. Dessa forma, o governo aberto se baseia na participação como elemento fundamental de democratização do Estado e da possibilidade de intervenção nos seus processos decisórios. Uma outra abordagem da participação social dentro do governo aberto é, justamente, a faceta da colaboração que visa catalisar novas estratégias e metodologias para a resolução de problemas coletivos (OLIVERIO, 2011).

No âmbito da transparência, o governo aberto visa fomentar a disponibilização ativa de informações, documentos e dados de posse dos governos, de modo a fornecer ferramentas que visem reduzir as assimetrias de informação entre poder público e sociedade. Além dessas medidas, a garantia

² Pode-se citar os diferentes movimentos sociais que emergiram no continente europeu, norte americano, latino americano e, também, no Brasil, sobretudo a partir das chamadas manifestações de junho.

de instrumentos e mecanismos de transparência passiva, reativa às demandas dos cidadãos, bem como o uso de linguagem cidadã, acessível e compreensível por todos os grupos, devem ser balizadores para a atuação dos governos. A existência desses mecanismos abre possibilidade dos cidadãos terem acesso às informações públicas e, por meio da linguagem cidadã, a proposta é de que esse acesso seja ampliado a todos os públicos.

A outra vertente, integridade - entendida como processos, normas e procedimentos de accountability, prestação de contas e prevenção da corrupção - deve visar o fortalecimento do Estado. Nesse sentido, o Estado e seus atores devem prezar pela supremacia do interesse público de modo a se responsabilizar pelos processos e garantir feedbacks para a sociedade. Ramírez-Alujas (2012) aponta que o governo aberto permite ressignificar o Estado e sua relação com a sociedade (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012) e entendese, nesse estudo, que é por meio do fortalecimento do mesmo que se atinge tais mudanças. Diante desse contexto, os processos metodologicamente definidos, com devolutivas, transparência e participação social contribuem com a legitimidade democrática do Estado.

A inovação tecnológica, para o governo aberto, é elemento transversal que potencializa a agenda e expande as ações dos outros eixos. Os horizontes da associação da inovação tecnológica com participação social e transparência são imensos e pouco explorados. A participação social, até hoje marcadamente presencial, pode-se ampliar com o uso intenso das novas tecnologias. Nesse sentido, a transversalidade da tecnologia pode ser vista na incorporação de milhares de indivíduos em processos permanentes de participação direta, como consulta e votação.

O governo aberto recebe forte influência dos movimentos de inovação tecnológica, sobretudo aqueles de *open source*. Calderón e Lorenzo (2010) consideram que os movimentos e comunidades que propagaram o uso do software livre, código aberto e a cultura hacker são fundamentais para práticas inovadoras, colaborativas, transparentes e isso, necessariamente, influencia a construção do governo aberto. Por essas razões, o movimento que se gera na demanda por "*open*" (*open data, open source, open knowledge*) permite que o tema ganhe visibilidade.

1.1 Breve balanço da agenda nacional de governo aberto

Experiências concretas de diferentes magnitudes - internacional, nacional e municipal - vêm sendo implementadas com a finalidade de aprofundar o processo de abertura de governos. No âmbito internacional, a associação de maior destaque é a *Open GovernementPartneship* – OGP ou Parceria para o Governo Aberto. A partir da criação da Parceria, os Estados nacionais, entre eles o Brasil, se comprometeram em desenvolver medidas de governo aberto. Para concretizar a parceria, a adesão prevê que os países devem ser signatários da Declaração de Governo Aberto e organizar um Plano de Ação, com iniciativas detalhadas que visem melhorar a participação, transparência, inovação tecnológica e a integridade dos governos.

No caso brasileiro, o Governo Federal desenvolveu dois Planos de Ação para o Governo Aberto, a partir do conjunto articulado de iniciativas promovidas pelos diferentes órgãos da administração pública federal. Apesar de firmar 45 compromissos para o governo aberto, pode-se destacar algumas iniciativas como o Participatório da Juventude³, plataforma de interação e participação voltadas à participação dos jovens na política, Participa.br,⁴ plataforma que organiza as iniciativas participativas no governo federal e promove interação virtual e Infraestrutura Nacional de Dados Abertos⁵, política de governo para dados abertos, visando sua disseminação e organização.

Tais práticas sinalizam a formação da agenda governamental e provocam uma nova forma de ativismo, uma vez que se preocupam com a articulação de ações tecnologicamente inovadoras para o aprimoramento da participação, transparência e integridade pública.

1.1.1 A municipalização da agenda

A agenda nacional brasileira fora intensificada a partir da adesão à OGP, em 2011, e do fomento às ações de governo aberto. É possível identificar que, dentre os compromissos firmados pelo Governo Federal brasileiro, um deles é

³http://juventude.gov.br/participatorio/

⁴http://www.participa.br/

⁵ É possível conhecer a experiência e normativa da INDA em: http://dados.gov.br/instrucao-normativa-da-inda/

exatamente o incentivo à adesão de Estados e Municípios aos quatro princípios da OGP. Sob responsabilidade o Ministério do Desenvolvimento Social, a proposta é de criar mecanismos de incentivo à adesão aos princípios do governo aberto para os programas de responsabilidade do Ministério e que são executados por recursos transferidos fundo a fundo.

Apesar desse único compromisso, é importante considerar que as iniciativas desenvolvidas pelo Governo Federal, no âmbito do governo aberto, foram importantes para que outros entes federados pudessem desenvolver suas próprias ações no tema. Deve-se considerar que as experiências políticas adotadas pelo Governo Federal para implantação desse modelo de gestão tiveram relativa influência na formação dessa agenda nos entes subnacionais. Seja via transmissão direta, realizada entre membros dos próprios governos, seja via transmissão indireta, a partir da atuação de "promotores de modelos" como organizações internacionais- exemplo disso é a OGP - a agenda do governo aberto foi difundida para os outros entes federados (WEYLAND 2004).

Todavia, a municipalização do governo aberto não pode ser atribuída somente à influência federal, o que, de fato, não é fator determinante para a criação da agenda. É importante considerar que a agenda municipal foi redesenhada pela própria dinâmica interna do Município, pelo papel dos atores sociais e políticos e, sobretudo, pela trajetória institucional e política do local. Esses elementos, conjuntamente, possibilitaram haver um contexto favorável à implantação dessa agenda, conforme se verá a seguir.

1.1.1.1 O Município de São Paulo

O município de São Paulo é objeto do presente estudo tanto pela sua magnitude, quanto pelo pioneirismo da agenda na sua integralidade. Foi, no Brasil, a primeira iniciativa oficialmente instituída e a primeira cidade a constituir um Comitê Intersecretarial de Governo Aberto⁶. Outro esforço de São Paulo foi na elaboração de plataforma virtual que representasse o conceito de governo aberto e promovesse participação social virtual.

O primeiro movimento em que é possível identificar os preceitos do governo aberto foi, justamente, na elaboração do Programa de Metas atual

⁶ Instituído pelo Decreto Municipal nº 54.794 de 28 de janeiro de 2014.

(2013-2016). A definição das metas estabelecidas pela gestão foi objeto de 35 audiências públicas e mais de 9.000 contribuições sistematizadas e devolvidas à população. Dentre as 123 estabelecidas, a instituição de iniciativa de governo aberto é meta de governo e está em desenvolvimento pelo Comitê. Nesse processo Uma plataforma virtual "planejasampa" foi estruturada para permitir o acompanhamento e monitoramento de cada meta.

Outra experiência concreta foi o processo de discussão participativa do Plano Diretor Estratégico, que contou com 114 audiências e mais de 10.000 contribuições. Também, fora estruturada a plataforma virtual intitulada "gestãourbana" que visava colher propostas de minuta participativa na redação do Plano.

Na área de transparência e *accountability*, a criação da Controladoria Geral do Município e o desenvolvimento de ações voltadas à organização, tratamento e abertura de dados, promoção do controle social e da prevenção da corrupção foram o alicerce para a construção da agenda de governo aberto. Uma metodologia que merece destaque desenvolvida pela Controladoria é o Café Hacker⁹, momento de discussão sobre transparência e participação que visa a coleta de opiniões, dúvidas, sugestões e estratégias de colaboração para problemas identificados sobre dados, sistemas ou plataformas. Essa metodologia possibilitou a construção, internamente, de planos de ação para abertura de dados e, externamente, de processos metodologicamente estruturados para promover o controle social e a prevenção da corrupção.

Pode-se afirmar que esses movimentos internos compõem a própria trajetória e o contexto municipal que permitiram a abertura de uma janela de oportunidade (KINGDON, 2003) para que a pauta de governo aberto avançasse no âmbito municipal.

A concretização, como apontado anteriormente, se deu pela estruturação do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade que possibilitou a discussão, articulação e fomento às iniciativas de governo aberto internamente, além da elaboração de diagnósticos e planos articulados para superação de entraves internos.

⁷www.planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

⁸www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br

⁹ www.cafehacker.prefeitura.sp.gov.br

A partir da criação dessa estrutura organizacional interna e das ações desenvolvidas pelos gestores municipais, a narrativa de governo aberto foi se difundindo em diferentes espaços.

É por meio desses processos que novas ferramentas foram inseridas na gestão, como a plataforma virtual de governo aberto¹⁰, a realização de discussões virtuais com os gestores municipais - Gabinete Aberto - e a interação com redes sociais - Gabinete de Bolso¹¹. Na linha de difusão da cultura de governo aberto, em São Paulo foi iniciado um processo de formação e articulação com as Universidades, como na Disciplina conjunta da Prefeitura com a Universidade de São Paulo oferecida aos alunos da instituição e a representantes de movimentos sociais. Além dessa iniciativa, diversas secretarias realizaram processos formativos para os Conselheiros Participativos Municipais nas Subprefeituras com o tema do governo aberto.

No entanto, apesar dos avanços na consolidação agenda, há desafios a serem superados para o processo de municipalização dessa agenda. Oportunidades também devem ser analisadas e consideradas no desenvolvimento de ações de governo aberto no âmbito municipal.

2.0 Desafios

A municipalização da agenda de governo aberto evidencia uma série de desafios que a administração local enfrenta na concretização da pauta. Se refletirmos sobre a consolidação da agenda e o ciclo das políticas identifica-se que há lacunas e entraves em cada etapa do ciclo, conforme se verá a seguir.

Com base nesse cenário apresentado, pode-se considerar que, de modo geral, as dificuldades colocadas para os gestores públicos advêm da incipiente cultura de governo aberto e que se desdobram em entraves das seguintes naturezas:

i) a não consolidação interna da agenda. Há, por parte de gestores e da sociedade civil, uma dificuldade de compreensão sobre governo aberto e por quais razões se deve despender recursos - financeiros e humanos - para articular ações nessas temáticas; ii) a dificuldade de formulação integrada entre os diferentes órgãos. A construção de estratégias de forma

¹⁰ www.saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br

¹¹Gabinete de Bolso - Redes Sociais: Facebook

departamentalizada, sem articulação interna, traz entraves às iniciativas intersecretariais, sobretudo às voltadas à promoção de transparência, participação social, inovação e integridade; iii) a fragilidade na implementação equânime por diferentes órgãos, o que gera estruturas mais abertas que outras, com tempos de respostas diferentes e, por fim, iv) a ausência da cultura e processos avaliativos que enfraquece a estruturação de devolutivas e retornos, correção de rotas e redesenho de processos.

A consolidação da agenda interna representa um desafio a ser superado para que as ações de governo aberto ganham magnitude em todos os órgãos e entes da administração municipal. Na medida em que a agenda se fortifica enquanto discurso e prática, há um processo de reverberação dessas ideias e, consequentemente, um maior envolvimento por parte dos membros do governo e da sociedade. Os municípios que lidam em um primeiro momento com a agenda, pelo caráter inovador da mesma, podem apresentar resistências - sobretudo pelos membros internos ao governo - em aceitar essa nova narrativa de gestão. Para além desse entrave, há um entendimento de que a agenda é de âmbito federal, e sua municipalização não seria necessária.

É importante considerar que um desafio permanente para a gestão pública está na intersetorialidade de suas políticas e, nesse sentido, as ações de governo aberto não diferem desse diagnóstico. Pela sua peculiaridade, de juntar pelo menos quatro elementos em uma narrativa, a agenda sofre entraves dos gestores em desenvolver ações integradas. Apesar da possibilidade de integração, percebe-se que há ações replicadas ou até mesmo que poderiam ser potencializadas caso fossem articuladas com outros órgãos. Esse elemento impacta diretamente na eficácia e eficiência da política pública elaborada, na medida em que a articulação permite a potencialização, redução de processos e custos dos projetos. A estrutura administrativa municipal, sua trajetória e cultura organizacional, nesse contexto, também são fatores impeditivos para a realização de ações integradas e para aceitação de mudanças paradigmáticas no modo de se realizar a gestão.

Em decorrência dos desafios elencados, é possível identificar que há uma fragilidade na implementação por parte dos diferentes órgãos e setores. Essa noção está atrelada à compreensão e à resistência da viabilidade da proposta pelos gestores públicos. Calderón e Lorenzo (2010) apontam que

para a implementação da agenda de governo aberto sãonecessárias mudanças paradigmáticas do ponto de vista: i) cultural, a partir do reconhecimento do papel central do cidadão; ii) procedimental, modificação de procedimentos estabelecidos caso isso traga benefícios aos cidadãos; iii) organizativo, na busca pela eficiência das respostas e encaminhamentos internos (CALDERÓN e LORENZO, 2010). Por esses motivos, é possível identificar que há instituições e atores mais propensos, abertos, à adoção de medidas voltadas à promoção do governo aberto. Isso é perceptível na implementação, visto que alguns setores mantêm estruturas procedimentais, organizativas e culturais que não condizem com os preceitos adotados pelo governo aberto. No âmbito local, as resistências às práticas de gestão aberta podem ser consideradas maiores, visto que a relação entre Estado e sociedade, historicamente, foi construída por meio de práticas clientelistas.

Por fim, um desafio a ser superado no âmbito municipal é exatamente a elaboração de processos, dados, informações e indicadores que permitam avaliar as ações de governo aberto. Além disso, por não haver planos municipais de governo aberto estruturados, a sociedade tem dificuldades de realizar o monitoramento dessas ações. Diferentemente da agenda nacional, em que os Planos de Ação são monitorados, no município, essa agenda é acompanhada de forma isolada pelo cidadão. Outro fator é que, no âmbito municipal, há poucas — ou quase inexiste — agências e órgãos que fomentem as pesquisas e produção de dados. Nesse sentido, é fundamental desenvolver novos processos e mensurar o impacto do governo aberto nos territórios.

A propagação do discurso e, principalmente, a efetiva implantação das iniciativas de governo aberto, de modo a evidenciar a plausibilidade dessas ações podem contribuir para desmistificar e aproximar essa agenda da realidade local.

Esses pontos, conjuntamente, são considerados desafios a serem superados pela gestão municipal. Evidentemente, a superação está na necessidade de fortalecer a cultura de governo aberto, por meio de processos formativos, estruturação de mecanismos e ferramentas para concretização da agenda, de modo a assegurar o gestor e fortalecer os cidadãos. Esses fatores estão, em certa medida, articulados com as potencialidades descritas abaixo.

3.0 Potencialidades

O processo de articulação de diferentes conceitos como transparência, inovação tecnológica, participação social e integridade em um mesmo conjunto de ações possibilita a criação de ambiente político favorável para o surgimento de políticas públicas inovadoras. Além desse benefício, o governo aberto busca fomentar o surgimento de novos espaços de participação social, criados a partir de conceitos como interatividade, aliados ao uso de ferramentas em formato aberto com o intuito de ampliar o acesso de grupos e cidadãos, ligados a atuações coletivas ou não, para que esses interajam com o Poder Público e contribuam de forma objetiva com a melhoria da política públicas.

Nesse sentido, pode-se dizer que as principais potencialidades geradas pelas ações de governo aberto nos municípios são:

a) fortalecimento e aprimoramento da atuação de movimentos sociais. A proliferação de ferramentas de transparência e a garantia do direito de acesso à informação, nesse sentido, fortalece a atuação de movimento sociais que fiscalizam a atuação do Estado. É a partir desse processo que se busca reduzir a assimetria de informações existentes entre poder público e sociedade; b) a construção de processos formativos na área de transparência e uso de novas ferramentas participativas é fomentado e concretamente aplicável no âmbito municipal. Esse processo contribui para a descentralização política e administrativa da gestão pública; Por fim, c) é possível, no governo local, desenvolver ações territorializadas de modo a dar sentido ao tema abstrato do governo aberto.

O fortalecimento da atuação dos movimentos sociais é uma potencialidade de expansão e politização que governo aberto oferece. Os movimentos sociais - e populares - que emergem nos municípios e que dialogam, necessariamente, com as pautas do território podem ser fortalecidos a partir do acesso e domínio dos dados abertos e das informações já disponibilizadas de forma ativa. Outra oportunidade para tornar sólida a atuação dos movimentos é no acesso às ferramentas de transparência passiva e, sobretudo, na visualização das informações com a linguagem cidadã.

A atuação dos movimentos sociais, suas formas de participação e monitoramento são fundamentais para a legitimação da agenda, implementação equânime e avaliação permanente. Diante disso, há de se considerar a possibilidade, no âmbito municipal, de desenvolver processos formativos que visem proliferar, nos territórios, os conceitos, mecanismos e ferramentas de governo aberto.

A parte formativa em governo aberto compreende a realização de cursos iniciantes e avançados de uso do computador e do ambiente virtual, oficinas formativas para o uso da Lei de Acesso à Informação, programação *hacker*, base de dados e georreferenciamento de informações. Esses processos visam capacitar tanto os agentes públicos quanto os atores sociais a lidar com as informações e a retirar dos mesmos elementos para a sua atuação pública. O impacto dessa formação, internamente, está na capacitação de funcionários públicos aptos a lidar com informações, mantê-las atualizadas e organizadas. Externamente, membros da sociedade civil capacitados também passam a exigir mais e melhores informações. Em ambos os casos o processo de formação em governo aberto pode potencializar a gestão e a atuação social.

A formação tem o objetivo de disseminar a importância de ações, para que elas possam ter seus efeitos potencializados no território e provocar mudanças na realidade local. Movimentos e indivíduos capacitados em transformar números em ação política e em qualificar sua atuação nos espaços institucionais de participação social transformam a relação existente entre Estado e sociedade. Mais do que isto: se exportados para fora destes espaços, a agenda de governo aberto pode ampliar a atuação política de modo geral.

Por fim, a oportunidade estratégica da municipalização desse tema está, justamente, no desenvolvimento de ações territoriais. A dimensão territorial, combinada com os processos formativos, possibilita a elaboração de diagnósticos mais precisos, influência direta do cidadão no processo decisório – pela proximidade dada entre Estado e cidadão, colaboração com a implementação das iniciativas e avaliação e monitoramento as ações, exercendo o controle social.

O território, nesse sentido, permite que uma agenda intangível, teórica e distante da realidade local possa ser apropriada e ressignificada, isto é, que a participação social além de fortalecer o Estado democrático, possa melhorar a

qualidade de vida nas cidades; que a transparência, além de direito de acesso às informações, permita a melhoria de diagnósticos e estruturação de políticas públicas; que a inovação modernize e traga eficiência aos serviços públicos e que a prestação de contas permita que o cidadão possa entender e acompanhar quais projetos são formulados, de que forma são implementados e que possam ser avaliados.

Essa é a possibilidade que o Governo Aberto coloca para a sociedade. Ainda maior é seu alcance, justamente por respeitar a delimitação dos espaços de atuação do Governo, Sociedade Civil e militantes individuais, incentivando a forma colaborativa, em formatos de não institucionalizados de interação.

Considerações Finais

O governo aberto tem se consolidado enquanto uma agenda política inovadora, na medida em que associa a participação social à política de transparência, com inovação tecnológica e responsabilização. Concretamente, o Estado passa a ter obrigações de iniciar processos de abertura, de seus dados e informações, de suas decisões políticas, de suas conduções de políticas públicas, e o esforço se concretiza na tradução dessas informações em modo acessíveis, por meio da linguagem cidadã.

Transparência, nesse sentido, somada à política de participação social provoca efeitos incomensuráveis. Com informações públicas oficiais e disponíveis, há uma redução da assimetria de informações, que aparecem nos debates realizados nas reuniões dos espaços institucionais de participação social. O governo aberto possibilita, assim, o cruzamento das políticas da participação social com a de transparência e cria possibilidade de revitalizar a agenda política da sociedade.

No entanto, apesar dos avanços e promessas da temática, os desafios da agenda, além dos elencados aqui, são muitos e vão da necessidade de se desenvolver novas linguagens para a interação política virtual, de forma a incluir cidadãos e cidadãos que, atualmente, manuseiam redes sociais.

Soma-se a isso, o processo recente de municipalização dessa agenda e os avanços, desafios e oportunidades trazidas pelo tema. No que tange aos

desafios, identifica-se que há entraves a serem superados no âmbito municipal em todas as etapas do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, mesmo a experiência inovadora conduzida no município de São Paulo, ainda é necessária o fomento, divulgação e promoção da cultura de governo aberto para a resolução de problemas concretos e consolidação da agenda e de um novo modo de governar não para, mas com o cidadão. Por esse motivo, atualmente, a agenda tem impacto tangencial na estrutura organizacional do governo municipal. Seja pela recente inserção da agenda, ou pelos entraves colocados, seja pelo curto tempo de maturação da proposta, a ação de governo aberto se coloca como um movimento recente e que necessita ser fortalecido.

Por outro lado, as oportunidades trazidas ao território com a municipalização dessa agenda são inúmeras. Entende-se que, no atual processo, o fortalecimento da atuação dos movimentos sociais deve ser norte para iniciativas de governo aberto. Além disso, os processos formativos são elementos politizadores por articular os temas correlatos em uma iniciativa que amplia os limites de todos os seus componentes. Por fim, a dimensão territorial é a possibilidade de dar concretude às ações do governo aberto e, assim, se torna estruturante para a municipalização da agenda. Essas oportunidades devem ser estrategicamente potencializadas com o objetivo de fortalecer a ente subnacional, suas instituições e processos que, historicamente, são estruturas fechadas.

Uma nova sociabilidade política está sendo criada a partir da implementação da agenda de governo aberto na cidade de São Paulo, e seu sentido, assim como seu significado, ainda estão em disputa, pois esta experiência histórica pode ter resultados ambíguos. A superação desta contradição é um grande desafio para o contínuo processo de construção da democracia no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAGNINO, Evelina. "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil". Editora Paz e Terra, São Paulo, 2002.

RAMINELLI, Franciele Puntel.**Do governo eletrônico ao governo aberto: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa**. In: CONPEDI. (Org.). Direito e novas tecnologias. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 255-281.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V. Gobiernoabierto es La respuesta: cuál era la pregunta? Más poder local. Redes sociales y gobernanza. 2012.

GUIMARÃES, Caroline Burle dos Santos. (2013). O mecanismo independente de avaliação (IRM) da parceria para governo aberto (OGP) e a importância de monitorar os impactos no plano de ação. VI Congresso do Consad. 2013.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins. 2003.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **Evolução das políticas de governo aberto no Brasil.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2013, Brasília. Anais do V Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília: Consad, 2013.

OLIVERIO, Marcio Araujo. **Governo aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão**. In: XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Recife, PE. 2011. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2725-1.pdf. Acesso em: 12/02/2015.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C., e TATAGIBA, Luciana. **Participação no contexto da descentralização**. InstitutoPólis e PUC-SP, São Paulo, 2005.

WEYLAND, Kurt. (2004) Learning from foreign models in Latin American policy reform. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore Johns Hopkins University Press.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015

UNICAMP

Campinas (SP)

Lei de Acesso à Informação e Transparência: os Tribunais de Contas da Região Nordeste

HIRONOBU SANO

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Introdução¹

A promulgação da Lei 12.527 em 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamentou o processo de acesso às informações previsto no Art. 5°, inciso XXXIII², no Art. 37, § 3°, inciso II³ e no Art. 216, § 2° da Constituição Federal. Trata-se de uma legislação que segue uma tendência internacional se considerarmos que na primeira década deste século foram aprovados mais de dois terços de aproximadamente 100 legislações na temática, muito embora o Brasil tenha sido um dos últimos países a aderir a esse movimento (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014).

Apesar do atraso, a legislação brasileira é considerada uma das que apresentam maior força legal em todo o mundo, principalmente por definir "regras fundamentais para assegurar que o cidadão encontre informações nos websites governamentais — transparência ativa — e para solicitar informações não disponibilizadas previamente pelo Poder Público — transparência passiva" (idem, 2014).

De fato, a Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 8º, estabelece que os órgãos e entidades do setor público devem promover a divulgação das informações em locais de fácil acesso, independente do recebimento de requerimentos por parte da sociedade, sendo que a publicação nos sítios oficiais da internet é um requisito

¹ Este artigo apresenta os resultados preliminares de uma pesquisa mais ampla sobre transparência dos Tribunais de Contas do Brasil. É conduzida pelo Núcleo de Inovações na Gestão Pública do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, coordenada pelo autor do artigo e com a participação dos doutorandos Anne Emília C. Carvalho, Márcia Fernanda S. M. Galvão, Roosevelt B. da Silva Filho, dos mestrandos Clarisse Lorena C. Barreto, Marcos Araujo M. Silva, dos graduandos Lizandra Pascoal de Lima, Matheus Guedes Vieira e pelo administrador Kléber Sousa.
² Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos

² Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

^{§ 3}º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

⁴ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

^{§ 2}º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

obrigatório. O artigo 7º, por seu turno, trata não somente do direito de se obter informações, mas também estabelece suas características, como integridade e autenticidade.

Apesar do grande avanço na legislação sobre acesso à informação, as pesquisas sobre transparência governamental revelam situações distintas nos órgãos e entidades da administração pública. O estudo de Michener, Moncau e Velasco (2014), por exemplo, constatou que "o Governo Federal, o Poder Executivo do Distrito Federal e os Poderes Executivos do Estado e do Município de São Paulo, adotam medidas que visam dar concretude às regras estabelecidas pela LAI." (p., 17), enquanto que o Estado e o município do Rio de Janeiro ficam em outro extremo, numa situação que pode inclusive inviabilizar o pleno exercício da Lei de Acesso à Informação. Ou seja, enquanto houve avanços em alguns órgãos e entidades, outros estabeleceram dificuldades para o acesso às informações, contrariando a proposta da legislação. Dificuldades semelhantes quanto à transparência também foram identificados nos órgão ligados ao sistema judiciário brasileiro nas pesquisas conduzidas pelo Ministério da Justiça (2013) e pela ONG Artigo 19 (2013).

São situações que apontam para o desafio da *accountability*, que pode ser compreendida como a existência de mecanismos institucionais que exigem a prestação de contas contínua dos governantes perante a sociedade (O´DONNELL, 1998). Em um contexto democrático, tal exigência não se restringe somente ao Poder Executivo, mas sim aos três Poderes republicanos. Esses mecanismos institucionais devem permitir ainda o exercício do controle social das ações de políticos e burocratas (PRADO e LOUREIRO, 2006).

O estudo de Figueiredo aponta que "os Tribunais de Contas possuem os atributos necessários para serem os provedores de informações para os cidadãos" (2002, p. 4), constituindo-se em instrumentos de transparência. Este posicionamento encontra reforço na Lei de Acesso à Informação que garante o direito de se obter informação sobre o "resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores." (Art. 7°, VII, inciso b). Apesar dessa importância, são raros os estudos realizados sobre a atuação das cortes de contas no que se refere às implicações da Lei de Acesso à Informação.

Nesse contexto, esta pesquisa tem como problema de pesquisa o seguinte questionamento: a divulgação de informações pelos Tribunais de Contas

contribui para aumentar a transparência das ações governamentais e, consequentemente, a possibilidade de exercício do controle social com reflexos na accountability?

De forma específica, o artigo tem como objetivo analisar a transparência ativa dos Tribunais de Contas da Região Nordeste, ou seja, verificar se, por iniciativa dos próprios órgãos, estão sendo disponibilizados para consulta, nos portais eletrônicos dessas cortes, os resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas, entre outros documentos produzidos por essas instâncias. Para que essa análise possa ser realizada com êxito, a pesquisa tem como objetivos específicos: (1) verificar se as cortes de contas da Região Nordeste estão cumprindo a Lei de Acesso à Informação; (2) analisar se a atuação dos Tribunais de Contas contribui para o fortalecimento do controle social e promoção da accountability.

Para se atingir os objetivos propostos, a pesquisa foi realizada a partir de consultas aos portais eletrônicos dos Tribunais de Contas dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e também do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia e Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. O levantamento de dados ocorreu no segundo semestre de 2014 e a última revisão ocorreu no mês de março de 2015. As informações foram tabuladas para permitir a análise comparativa e envolveu a busca pelos seguintes documentos: (1) relatórios de contas de governo; (2) relatórios de contas de gestão; (3) relatórios de fiscalizações; (4) relatórios de auditorias operacionais; (5) divulgação de contas julgadas irregulares; (6) divulgação dos inabilitados para função pública; e (7) divulgação de licitantes inidôneos.

Os dados coletados referem-se à dimensão da transparência ativa e os resultados obtidos foram analisados a partir dos conceitos de *accountability*, transparência e controle social, que são apresentados e discutidos na seção seguinte e que formam, portanto, o arcabouço teórico deste estudo.

Após a discussão conceitual são apresentados os resultados da pesquisa e sua análise, buscando, a partir das lentes teóricas propostas, verificar se a atuação dos tribunais de contas promove a *accountability*, a transparência e fortalece a atuação da sociedade no controle dos governantes. Por fim, são apresentadas as conclusões, que revelam ainda certa fragilidade na forma adotada pelas cortes de

contas para a divulgação das informações, comprometendo, dessa forma, as dimensões consideradas no estudo.

Accountability, transparência e controle social

Do ponto de vista conceitual, este artigo aborda as temáticas da accountability, transparência e controle social. São conceitos que estão interrelacionados em um contexto democrático em que se busca garantir a accountability democrática (BEHN, 1998) dos governantes, ou seja, partimos da premissa segundo a qual "uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos" (FILGUEIRAS, 2011), sendo que essa responsabilização do Poder Público ocorre de forma ininterrupta (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; CUNILL GRAU, 2000).

A accountability está relacionada com a consolidação de sociedade democráticas (PRZEWORSKI e CHEIBUB, 1999) e diz respeito à responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos mediante a prestação de contas, o que leva à conotação de que é necessário criar formas de participação social nas questões públicas (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; FILGUEIRAS, 2011). Filgueiras defende ainda que "é tarefa das instituições políticas construírem mecanismos de prestação de contas à sociedade, no sentido de reduzir a razão de Estado a uma razão do público e permitir o controle deste sobre aquele." (FILGUEIRAS, 2011, p. 67).

O controle sobre os governantes ocorre por meio de três mecanismos principais: (1) o processo eleitoral, em que devem estar garantidos os direitos básicos de associação, a possibilidade de votar e ser votado, uma imprensa livre, acesso à informação; (2) o controle institucional durante o mandato, que pode ser realizado por meio do controle parlamentar, controle judicial, controle administrativo-procedimental, controle de desempenho dos programas governamentais e controle social; e (3) regras estatais intertemporais, que correspondem à garantia dos direitos básicos – previstos na Constituição – e que limitam legalmente o poder dos administradores públicos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). As principais

características do controle institucional, onde se encontra os mecanismos de controle social e administrativo-procedimental, estão resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Instrumentos do controle institucional e suas características

Instrumentos	Características					
Controle Parlamentar	Controles mútuos entre os Poderes, Comissão Parlamentar de Inquérito, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.					
Controle Judicial	Controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.					
Controle Administrativo- Procedimental	Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira					
Controle do Desempenho dos Programas Governamentais	Controle interno, Tribunal de Contas (Auditorias de Natureza Operacional)					
Controle Social	Conselhos gestores de políticas públicas, conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo etc.					

Fonte: adaptado de Abrucio e Loureiro (2005)

Segundo Abrucio e Loureiro (2005), as condições para o exercício do controle institucional são: independência e controle mútuo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; transparência e confiabilidade dos dados públicos; burocracia regida pela meritocracia; predomínio do Estado de Direito; presença de mecanismos institucionais que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público; e existência de lócus que proporcionem o compartilhamento das decisões.

Na perspectiva de O´Donnell (1998), o controle mútuo entre os Poderes caracteriza a dimensão horizontal da *accountability* e que pressupõe a:

existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (1998, p. 40).

É importante destacar que o autor considera que a *accountability* horizontal se efetiva não somente com a criação de instâncias estatais com a prerrogativa de supervisionar, controlar e aplicar sanções na ocorrência de atos ilícitos, mas é

necessário que seus dirigentes também estejam dispostos a exercer esse papel, o que implica na necessidade de autoridade legal e autonomia *de facto* (idem, p. 42).

Além do mecanismo clássico do controle horizontal mútuo entre os três Poderes, O´Donnell destaca a importância, em sociedades contemporâneas, de novos mecanismos de supervisão, como os ombudsmen e os órgãos responsáveis pela fiscalização da prestação de contas, que no Brasil são representados pelos tribunais de contas.

A dimensão horizontal complementa-se com a *accountability* vertical que tem nas eleições o principal mecanismo de controle e a partir do qual os cidadãos podem tanto premiar um gestor público – ao reelegê-lo ou então ao votar em seu partido – como puni-lo – ao votar em um candidato que não tem o apoio do atual mandatário. Este processo é denominado de *accountability* política ou democrática, sendo considerado um elemento essencial e, portanto, não opcional, na estruturação do poder executivo (BEHN, 1998, p. 5).

A principal limitação do mecanismo clássico de *accountability* vertical é o fato de as eleições ocorrem de forma periódica, ou seja, não se permite um controle contínuo e ininterrupto do mandato. Dito de outra forma, trata-se de um controle *expost* dos governantes (CUNILL GRAU, 2000), o que deixa um vácuo na possibilidade de se avaliar as atividades realizadas pelos mandatários durante sua própria gestão.

Essa lacuna pode ser superada quando são incorporadas na dimensão vertical as "reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas." (O´DONNELL, 1998, p. 28).

Alguns autores consideram que a cobrança sobre os políticos e burocratas realizados pela mídia, organizações não governamentais entre outras entidades da sociedade civil caracterizam uma terceira dimensão do controle: a *accountability* societal (PERUZZOTTI, s.d.; SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000), enquanto que a Transparência Internacional reconhece a existência da *accountability* diagonal, que se refere à participação institucional dos cidadãos nos processos de formulação, controle e avaliação (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009).

Na análise da *accountability* de organizações – sejam públicas ou privadas – são incorporados ainda dois conceitos: o de transparência ativa e transparência

passiva. O primeiro corresponde à divulgação das informações por iniciativa dos próprios órgãos, sem a necessidade de uma solicitação prévia (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013). Contudo, Michener e Bersch (2011) ressaltam que este termo, apesar de largamente utilizado, não passa corretamente a compreensão de que muitos órgãos públicos são legalmente obrigados a serem transparentes. A transparência passiva, por seu turno, corresponde ao fornecimento de informações a partir de uma solicitação realizada ao órgão detentor do documento e que envolve, ainda, a existência de mecanismos e processos que promovam o acesso às informações (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 9).

Na visão do Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), o controle realizado pelos cidadãos ao longo do mandato e também nas eleições corresponde ao mecanismo de controle social (2009) e, dessa forma, "a accountability durante o governo não se restringe aos controles horizontais clássicos (parlamentar e de procedimentos) e adota outras formas verticais de fiscalização" (CONSELHO CIENTÍFICO..., 2000, p. 22), como a participação em conselhos gestores de políticas públicas que atuam na formulação e avaliação de políticas públicas (GOMES, 2003), na utilização de mecanismos de democracia semidireta como o plebiscito e o referendo, a participação em conselhos de organizações que são responsáveis por determinados equipamentos públicos (SANO e ABRUCIO, 2008) entre outros espaços de participação social.

Para o exercício do controle social é necessário que o setor público seja transparente e crie instrumentos para a prestação de contas perante a sociedade (FILGUEIRAS, 2011). Além disso, a transparência é fundamental para reduzir a assimetria de informação entre aqueles que a produzem – os políticos e burocratas – e aqueles que exercem o controle social – os cidadãos, pois, caso contrário, pode levar à ineficiência administrativa, aumento das práticas clientelistas e da corrupção (idem).

A transparência diz respeito, portanto, ao processo que permite diminuir as "assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público" (FILGUEIRAS, 2011, p. 84). Ou seja, refere-se a uma característica segundo a qual os governos são abertos quanto às informações sobre planos,

⁵ Tradução do autor.

regras, processos e ações (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009) e, dessa forma, deve "propiciar a abertura dos segredos de Estado" (FILGUEIRAS, 2011, p. 72), reduzindo os incentivos para que os servidores públicos busquem recompensas em esquemas fraudulentos (idem). Ainda segundo Filgueiras, "o segredo favorece o surgimento de interesses especiais na arena pública, desencoraja a participação pública no processo democrático e encobre a capacidade da imprensa de verificar os abusos cometidos pelo governo" (ibidem).

A transparência está relacionada ainda com a qualidade da informação e com o seu uso e devem possuir duas características: visibilidade, que se refere à sua disponibilidade para consulta, e inferabilidade, ou seja, se a informação é verificável e usável (MICHENER e BERSCH, 2011), permitindo a realização de inferências adequadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 32). Michener e Bersch (2011) destacam que essas duas características não estão presentes no conceito de transparência passiva, pois a informação, antes de sua solicitação, não estava disponível e, consequentemente, não permitia realizar inferências. Dito de outra forma: "não há garantia de que a informação solicitada tornar-se-á transparente" (idem, p. 13).

Os estudos sobre transparência nas organizações ainda não produziram uma concepção comum, sendo encontrados vários estudos com diferentes abordagens (FILGUEIRAS, 2011; SCHNACKENBERG e TOMLINSON, 2014), sendo que é possível identificar três dimensões mais comuns aos estudos: divulgação (disclosure), clareza e acurácia (SCHNACKENBERG e TOMLINSON, 2014).

Segundo o estudo de Schnackenberg e Tomlinson (2014), a divulgação ou abertura dos dados diz respeito à percepção de que as informações relevantes são divulgadas em um momento oportuno e, dessa forma, passa a impressão de que a organização compartilha todas as informações relevantes. A clareza da informação disponibilizada está relacionada com o seu nível de lucidez e compreensibilidade e, portanto, diz respeito à precisão das ideias contidas nos documentos divulgados e à possibilidade de permitir uma compreensão rápida. Por fim, a acurácia está associada com o fato de a informação apresentar qualificações precisas quanto à sua validade e, consequentemente, se ela for propositadamente enviesada ou manipulada não poderá ser considerada transparente.

Os autores concluem que a transparência pode, então, ser considerada como uma função desses três fatores – divulgação (*disclosure*), clareza e acurácia – e que contribuem para construir o nível global de transparência das organizações.

Segundo Prado e Loureiro (2006), a divulgação das informações governamentais por meio de portais eletrônicos apresenta o potencial de conferir maior transparência ao setor público e, consequentemente, melhorar a *accountability* dos governos. Porém, os autores ponderam que essa transparência é dependente de uma política efetiva que trate da disponibilidade das informações produzidas pelo governo bem como da presença de mecanismos institucionais que induzam a *accountability*.

Para fins deste estudo, interessa-nos analisar a questão do controle social, mais especificamente a possibilidade de se exercer esse controle, de forma ininterrupta, a partir do acesso aos documentos produzidos pelas cortes de contas de forma a ampliar as possibilidades de responsabilização dos governantes, aumentando a *accountability* sobre os governos.

A próxima seção apresenta os resultados da pesquisa no site dos tribunais de contas da Região Nordeste e a análise a partir dos elementos conceituais apresentados.

Apresentação e análise dos resultados

A pesquisa nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas da Região Nordeste envolveu oito dimensões, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Tipo de informação e sua descrição

N	Tipo de informação	Descrição						
1	Relatórios de contas de governo	Disponibilidade de relatórios e pareceres de contas de governo						
2	Relatórios de contas de gestão	Disponibilidade de relatórios e pareceres de contas de gestão de órgãos da administração pública						
3	Relatórios de fiscalizações	Disponibilidade de relatórios de fiscalizações, tais como auditorias de conformidade						
4	Relatórios de auditorias operacionais	Disponibilidade de relatórios de auditorias de natureza operacional						
5	Divulgação de contas julgadas irregulares	Cadastro histórico de pessoas, físicas ou jurídicas, vivas ou falecidas, detentoras ou não de cargo/função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares						
6	Divulgação de inabilitados para função pública	Relação das pessoas declaradas inabilitadas para o exercício de cargo no âmbito da Administração Pública						
7	Divulgação de licitantes inidôneos	Relação dos inidôneos para participar de licitações realizadas pela Administração Pública						

Fonte: elaboração do autor

Todas as informações listadas no Quadro 2 dizem respeito à transparência ativa conforme preconiza a Lei de Acesso à Informação. Apesar de a legislação não fazer menção direta à necessidade de se divulgar os nomes dos inabilitados para o exercício de função pública bem como dos licitantes considerados inidôneos, consideramos que tais dados são o resultado da atividade fim dos tribunais de contas e, portanto, sua divulgação é de fundamental relevância para aumentar a transparência das informações.

Os resultados da pesquisa sobre transparência ativa estão na Tabela 1.

Tabela 1 - Disponibilidade de informação nos tribunais de contas da Região Nordeste

	Tribunal de Contas												
Tipo de Informação	PE	РВ	RN	SE	ВА	BA- Mun.	CE- Mun.	CE	MA	AL	PI	Total	%
Relatórios de contas de governo	1	1	1	1	1	1	1	1	1			9	82%
Divulgação de contas julgadas irregulares	1	1	1		1	1		1	1	1	1	9	82%
Relatórios de contas de gestão	1	1	1	1	1	1	1		1			8	73%
Relatórios de fiscalizações	1	1	1	1	1	1	1			1		8	73%
Relatórios de auditoria operacional	1	1	1	1	1		1	1				7	64%
Divulgação de licitantes inidôneos	1	1		1				1			1	5	45%
Inabilitados para função pública	1		1						1	1		4	36%
Total	7	6	6	5	5	4	4	4	4	3	2		
%	100%	86%	86%	71%	71%	57%	57%	57%	57%	43%	29%	_	

Legenda: 1 = apresenta a informação no site.

Fonte: elaboração do autor

Os resultados da pesquisa nos Tribunais de Contas da Região Nordeste retratam uma situação heterogênea, tanto no que se refere ao tipo de informação disponibilizado nos sites como entre os diferentes tribunais. Este contexto aponta para certa fragilidade na transparência ativa desses órgãos.

Os dois tipos de informação encontrados com maior frequência são os relatórios de contas de governo e a divulgação de contas julgadas irregulares, localizados em 82% ou 9 tribunais, estando ausentes somente nas cortes dos Estados de Alagoas e Piaui.

O relatório de contas de governo corresponde à análise anual das contas de todo o governo (estadual ou municipal) a partir das informações prestadas pelo próprio Poder Executivo aos tribunais. Após análise da documentação, o TC emite parecer pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação. Apesar de a

maioria dos tribunais apresentar relatórios de contas de governo – relacionado à dimensão *disclosure* –, essa divulgação não corresponde necessariamente a uma total transparência desse quesito, pois o documento é, em geral, apresentado com linguagem técnica, o que dificulta a compreensão por parte da sociedade – afetando sua clareza (SCHNACKENBERG e TOMLINSON, 2014). Destaca-se a iniciativa do Tribunal de Contas do Ceará que, além de divulgar o relatório anual das contas do Governador para o exercício de 2013, elaborou a "versão cidadã" que teve o intuito de oferecer um documento de fácil leitura e interpretação por parte da sociedade.

Para fins desta pesquisa, partimos da premissa que as informações obtidas nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas apresentam acurácia, ou seja, são válidos e não sofreram manipulações ou enviesamento para sua divulgação.

A divulgação das contas julgadas irregulares também está disponível em 82% dos Tribunais de Contas, sendo que sua ausência ocorreu no TC de Sergipe e no TC dos Municípios do Ceará. A principal dificuldade relacionada a este item foi localizar a informação nos sítios eletrônicos, principalmente porque na maioria dos portais não fica clara a localização da informação, não permitindo sua imediata identificação. Tal situação afeta a questão da *disclosure*, pois não há uma percepção de que as cortes de contas compartilham todas as informações.

Os relatórios de contas de gestão, disponíveis em 73% dos sítios eletrônicos, o que corresponde a 8 TC, apresentam as análises sobre a gestão de órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal. Aqui, novamente, a principal dificuldade foi localizar a informação (disclosure), principalmente pelos diferentes mecanismos de buscas que alguns sítios eletrônicos disponibilizam. Alguns sistemas solicitam o número do processo cadastrado no TC, o que praticamente inviabiliza que um cidadão conduza qualquer tipo de pesquisa. Outra dificuldade diz respeito à tecnicidade dos documentos, dificultando a compreensão por parte dos cidadãos (clareza).

Os relatórios de fiscalizações também apresentam um percentual de disponibilidade de 73% e as mesmas dificuldades de localização relatadas anteriormente. Essas fiscalizações dizem respeito à verificação de conformidade das ações governamentais e, dessa forma, correspondem às atividades fim dos tribunais de contas.

Os relatórios de auditoria operacional foram identificados em 64% dos Tribunais de Contas, correspondendo a 7 cortes. A auditoria operacional (AOP) "é o

exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública" (TCU, 2010, p. 11) e uma AOP pode analisar uma ou mais dessas dimensões. As principais dificuldades estão novamente relacionadas com a localização do documento no sítio eletrônico e também com a clareza do conteúdo para os cidadãos.

Os dois últimos tipos de informação foram identificados em menos da metade dos TC: Divulgação de licitantes inidôneos (45%); Inabilitados para função pública (36%). Os licitantes inidôneos correspondem às empresas que, por terem cometido alguma irregularidade, não podem mais contratar junto ao setor público, enquanto que os inabilitados para a função pública correspondem às pessoas físicas que, por também terem cometido alguma irregularidade, constam da lista de impedidos de assumir um cargo no setor público. Esta listagem é remetida ao Tribunal Regional Eleitoral que é responsável pelo julgamento dos casos. Como ambas as situações decorrem das atividades realizadas pelas cortes de contas, poderia se esperar um percentual maior de tribunais que divulgassem o dado. Nestes dois itens, a principal dificuldade para se localizar as informações relacionase com os sistemas de busca, pois muitas vezes solicitam informações que o cidadão não tem, como o nome do inabilitado ou da empresa inidônea.

Ao analisarmos as informações disponibilizadas a partir da perspectiva de cada um dos tribunais de contas, somente em Pernambuco foi possível localizar todas as informações, quando o que se esperava era encontrar todas as informações em todas as cortes de contas, conforme preconiza a Lei de Acesso à Informação.

O aspecto positivo é que na maioria dos tribunais de contas (82% ou 9 dentre 11 cortes) foi possível encontrar mais da metade das informações listadas na Tabela 1. Por outro lado, o Tribunal de Contas de Alagoas disponibiliza 43% das informações pesquisadas (ou três tipos) e o do Piauí contém 29% das informações (ou dois tipos). Nesses sítios eletrônicos não foram localizados nem mesmo os relatórios das contas do governo estadual. O tribunal do Piauí, por outro lado, é um dos poucos que divulga os licitantes inidôneos.

Esses resultados estão parcialmente em consonância com a hipótese de trabalho do estudo de Michener, Moncau e Velasco que, ao analisar o grau de transparência dos três Poderes e das três esferas de governo na Região Sudeste,

Distrito Federal e União, considerou que: "se a Lei 12.527/11 não estiver sendo devidamente cumprida nestes níveis de governo e localidades, é provável que a sua real implementação em outras regiões brasileiras será mais árdua, considerando aspectos como capacidade burocrática, recursos públicos e legados institucionais" (MICHENER, MONCAU, VELASCO, 2014, p. 20). O que observamos é que, do ponto de vista da transparência ativa, os tribunais de contas da Região Nordeste apresentam uma situação heterogênea, mesclando portais com pouca informação até sítios com todos os pontos elencados na legislação.

A pesquisa do Ministério da Justiça, que investigou a transparência em doze órgãos do sistema de justiça brasileiro, concluiu que: "ainda há muito a se alcançar em termos de transparência ativa: apenas três órgãos alcançaram mais de metade da pontuação possível." (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p. 11). De forma similar, a ONG Artigo 19 também analisou o acesso à informação em órgãos de justiça brasileiros e conclui que eles "ainda apresentam baixo grau de comprometimento com a Lei 12.527/2011" (ARTIGO 19, 2013). São resultados, portanto, similares ao obtido na pesquisa junto aos Tribunais de Contas da Região Nordeste.

Os resultados aqui apresentados também estão em consonância com a pesquisa de Prado e Loureiro, que argumentaram que a utilização de portais eletrônicos — ou do instrumento do governo eletrônico — não implica necessariamente no aumento da transparência, pois isso depende não somente de mecanismos institucionais que obrigam os governantes a divulgar suas ações, como também da necessidade de "compromisso das lideranças políticas com a transparência" (PRADO e LOUREIRO, 2006, p. 355).

Podemos elencar três principais desafios para os Tribunais de Contas da Região Nordeste. O primeiro ponto, diretamente relacionado com os dados da Tabela 1, diz respeito à necessidade de se disponibilizar todo o conteúdo previsto na legislação para consulta pela sociedade e de forma a não comprometer a dimensão da visibilidade e também da *disclosure*.

O segundo aspecto, que vale mesmo para os sites que apresentam a maioria das informações, está relacionado à dificuldade de se localizar os documentos. Os usuários interessados em acessar alguma informação precisam navegar por diferentes menus e submenus, sistemas específicos de localização de documentos, necessidade de se conhecer dados específicos para localizar uma

informação (como o número do processo, por exemplo). São situações que comprometem tanto a dimensão da visibilidade como de *disclosure*.

Por fim, o terceiro aspecto relaciona-se com a dimensão da clareza das informações contidas nos documentos. Mesmo que o cidadão tenha êxito em localizar determinado documento, em geral as informações são apresentadas em linguagem técnica, própria dos tribunais de contas, fato que dificulta a compreensão do conteúdo. Além disso, tal contexto reduz também a possibilidade de inferabilidade, ou seja, a capacidade de o cidadão fazer uso adequado das informações.

Dessa forma, a transparência ativa dos tribunais de contas da Região Nordeste fica comprometida, reduzindo o potencial para que a sociedade se utilize das informações produzidas por essas cortes para o exercício do controle social sobre os homens públicos. Consequentemente, a dinâmica da *accountability* vertical também fica fragilizada.

Conclusões

Este artigo teve como intuito investigar se as informações disponibilizadas pelos Tribunais de Contas da Região Nordeste contribuem para aumentar a transparência das ações governamentais e que, portanto, poderiam fortalecer o exercício do controle social e a accountability.

Apesar de o Brasil ser considerado como um dos líderes mundiais no que se refere à transparência governamental, tendo inclusive assumido o compromisso de promover os dados abertos, os resultados revelam que os Tribunais de Contas da Região Nordeste ainda se encontram em uma fase inicial da transparência ativa. Apesar de variações na quantidade de informações disponibilizadas para a sociedade, há muita dificuldade para localizá-las e o conteúdo utiliza basicamente linguagem técnica, refletindo uma baixa transparência e que, consequentemente, dificulta o exercício do controle social.

A dificuldade na localização dos documentos é resultado das diferentes estratégias utilizadas pelas páginas eletrônicas, levando o cidadão a fazer buscas longas até encontrar (ou não) a informação. A solução não é a padronização ou a uniformização desses sítios, mas estudos futuros poderiam trilhar pela dimensão da usabilidade e funcionalidade dos portais (BRASIL, 2010; RODRIGUES, 2008; VILELLA, 2003) para identificar alternativas de organização desses portais.

Outro caminho possível seria aprofundar os estudos nos Tribunais de Contas para analisar os procedimentos internos adotados para adequação à Lei de Acesso à Informação, tais como capacitação, criação de setor específico, readequação do parque tecnológico, entre outros aspectos. Este estudo teria o potencial de investigar a hipótese de trabalho proposta por Michener, Moncau e Velasco (2014) quanto à capacidades burocráticas e legados institucionais e também a proposição de Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) que defendem a necessidade de se promover o aprimoramento dos instrumentos administrativos.

Uma das principais limitações deste estudo é o fato de envolver apenas as cortes de contas de uma única região geográfica. Um estudo comparativo envolvendo os tribunais de outras regiões poderia fornecer um panorama mais amplo sobre a situação da transparência ativa nessas instituições. Outra possibilidade para se fortalecer a investigação é incorporar a dimensão da transparência passiva, tal como o realizado na pesquisa conduzida por Michener, Moncau e Velasco (2014) de forma a se traçar um panorama mais completo quanto à transparência dos Tribunais de Contas e o fomento ao controle social.

É certo que a Lei de Acesso à Informação ainda pode ser considerada recente e sua aplicação pelos órgãos e entidades do setor público exige uma adequação e preparação dos servidores e da própria estrutura, e que muitas vezes invoca uma mudança de cultura e de paradigma administrativo. Porém, os dados aqui analisados dizem respeito à transparência ativa, ou seja, à disponibilização de informações produzidas regularmente por esses tribunais e que, por lei, deveriam estar disponíveis nos seus sítios eletrônicos. Sua ausência compromete a transparência das informações, não colabora para o exercício do controle social e dificulta a accountability democrática.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita G. *Finanças públicas, democracia e accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 29, 2005, Caxambu.
- ARANTES, Rogério B., ABRUCIO, Fernando L., TEIXEIRA, Marco A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, 2005.
- ARTIGO 19. Balanço de 1 Ano da Lei de Acesso à Informação Pública: acesso à informação e os órgãos de justiça brasileiros 2012-2013. São Paulo: Artigo 19, 2013.

- BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, n. 4, out-dez., Brasília, 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Padrões Brasil e-Gov*: Cartilha de Usabilidade. Brasília: MP, SLTI, 2010.
- CONSELHO CIENTÍFICO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Buenos Aires: Clad, 2000. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178. pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.
- CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por el Control Social. In Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Clad, 2000. Disponível em: http://siare.clad.org/siare/innotend/control/control-nc.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.
- FIGUEIREDO, Carlos M. C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.
- GOMES, Eduardo G. M. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*: Democracia, Controle Social e Instituições. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.
- MICHENER, Gregory e BERSCH, Katherine. *Conceptualizing the quality of transparency*. In: Proceedings of the 1st Global conference on transparency, Rutgers University, Newark, 2011.
- MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz F. M.; VELASCO, Rafael. *Estado brasileiro e transparência*: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janerio: FGV, 2014.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, 44, São Paulo, 1998.
- PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita G. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. *Alcance UNIVALI*, v. 13, n. 3, p. 355 372, set./dez. 2006.
- PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability social na América Latina*. Disponível em http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf. Acesso em: 10 maio 2012
- PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José A. Democracy, elections, and accountability for economic outcomes. In: STOKES, S.; MANIN, B. (orgs.), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RODRIGUES, Maria Isabel A. *Uma análise da usabilidade do portal do tribunal de contas do Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2008.

- SANO, H., ABRUCIO, F. L. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o Caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 3, jul-set 2008.
- SCHNACKENBERG, Andrew K. e TOMLINSON, Edward C. Organizational transparency: a new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, vol. XX, n. X, pp. 1-27, 2014.
- SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, 2000.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlin: Transparency International, 2009.
- TCU. Manual de Auditoria Operacional. Brasília: TCU, 2010.
- VILELLA, Renata Moutinho. *Conteúdo, usabilidade e funcionalidade:* três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web. Dissertação (mestrado), Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

II Encontro Internacional Participação, Democi 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campina	olíticas Púb	olicas	
Além dos Índices: como está a avaliaç Transparência e Acesso à Informação no Bras	Políticas	Públicas	de
Karine de Oliveira Gonçalves (UFPB) Universidade Federal da Paraíba			

Além dos Índices: como está a avaliação das Políticas Públicas de Transparência e Acesso à Informação no Brasil?

Políticas Públicas de Transparência e Acesso à Informação: o Marco Legal e as iniciativas do Governo Federal.

O conceito de acesso à informação como Direito Humano já está presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 19: "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras".

A luta pela efetivação dos direitos humanos no Brasil surge expressivamente no período da ditadura militar como forma de resistência e enfrentamento ao regime político vigente, tendo como principal marco a luta pelos direitos civis e políticos e se fortalece com a promulgação da Constituição de 1988. A chamada Constituição Cidadã abre caminho para a consolidação dos conceitos de participação cidadã e do controle social de gestão pública, que estabeleceram as bases para que o País construísse nos último 15 anos um dos mais modernos marcos legais de transparência e acesso à informação.

Participação cidadã e controle social são temas atuais e relevantes no contexto da teoria dos direitos humanos e consistem eles próprios em direitos humanos fundamentais para a efetividade de outras categorias de direitos, a exemplo dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Ao estado cabe primar pela efetividade desses direitos seja através de políticas públicas que assegurem sua materialização, seja por sua proteção. E até aqui esta ação parece ter sido insuficiente, seja pela má gestão, seja pela ação da corrupção. Dados de 2010 estimam que os recursos públicos desviados anualmente no Brasil correspondem a cerca de 2,3% do Produto Interno Bruto, equivalentes a 69,1 bilhões de reais. No índice de percepção da corrupção publicado anualmente pela Transparência Internacional o Brasil

ocupou a 69ª colocação em 2014 dentre os 175 países avaliados, sem evolução significativa nas últimas medições.

Pesquisa recente pesquisa feita em 65 países pelo IBOPE Inteligência em parceria com a Worldwide Independent Network of Market Research com 66.806 entrevistados, concluiu que 21% dos entrevistados citam a corrupção como o mais grave problema mundial. No Brasil, o percentual é ainda maior: 29% consideram a corrupção como o principal problema.

A Constituição Federal brasileira, de 1988, assegura o acesso à informação no inciso XXXIII do art. 5º (Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado), no inciso II do § 3º do art. 37 (A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII e no § 2º do art. 216 (Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.).

Em 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Em 2003, foi instituído através do Decreto 4.923 o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. De caráter consultivo, o Conselho tem a finalidade de contribuir com a formulação da política de transparência pública e combate à corrupção a ser implementada pela Controladoria-Geral da União (CGU). Mas o Conselho se reuniu apenas 15 vezes desde novembro de 2004 (média de 1,3 reunião por ano) e sua última reunião foi em julho de 2013, há quase dois anos.

Em 2009, a Lei Complementar 131, também conhecida como Lei da Transparência, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real (24 horas), de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em 2010 o Decreto 7.185 e Portaria STN 548 estabelecem padrão mínimo de qualidade do Sistema Integrado de Administração Financeira e determina a publicização de informações em tempo real em meio eletrônico (portais de transparência).

Em 2011 a Lei 12.527 foi sancionada (Lei de Acesso à Informação - LAI) com os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações tal como previsto na Constituição Federal. A LAI estabeleceu também a obrigatoriedade de regulamentação por estados e municípios.

Em 2011 o Brasil passou a integrar a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership), iniciativa internacional para difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. A OGP foi lançada em 20 de setembro de 2011, quando os oito países fundadores da Parceria (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus Planos de Ação. Atualmente, 63 países integram a Parceria. O Governo Federal realizou consulta pública e um seminário presencial para que a sociedade civil contribuísse com a formulação de propostas para a OGP, mas ao contrário do que acontece em outros países, no Brasil a participação da sociedade civil no comitê da OGP não é paritária nem possui caráter deliberativo.

Em 2012 aconteceu a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial) um processo conferencial nacional coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). O tema central "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública" teve como objetivo promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático.

A 1ª Consocial mobilizou diretamente mais de 150 mil pessoas nas etapas estaduais e municipais e contou com cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012 e elegeu 80 propostas como prioritárias.

Apesar da riqueza desse processo, uma crítica recorrente da sociedade civil organizada é que o Governo Federal e a CGU não deram a devida importância ao pós Consocial, descuidando do diálogo para a implementação das propostas e deixando-as de lado para realizar seletivamente apenas as ações de interesse governamental.

Redes e movimentos de incidência cidadã

Nesse cenário a mobilização de pessoas, movimentos e organizações da sociedade civil para a realização de ações visando o monitoramento cidadão da gestão pública tem se multiplicado país afora, a exemplo de redes nacionais e movimentos que trabalham desde a temática da educação fiscal, o monitoramento de indicadores econômicos e sociais e a realização de ações de combate à corrupção propriamente ditas.

A AMARRIBO Brasil – Coalizão Brasileira Contra a Corrupção. Foi criada em 1999, em Ribeirão Bonito e seu trabalho ganhou repercussão quando a organização conseguiu a cassação de mandatos de 2 prefeitos e de 5 vereadores da cidade. Várias organizações tiveram suas constituição inspirada pela experiência da AMARRIBO e hoje a Rede congrega mais de 200 municípios brasileiros e é capítulo da OnG Transparência Internacional no Brasil.

O Observatório Social do Brasil (OSB), criado a partir da experiência do Observatório Social de Maringá, no Paraná, que a partir de 2006 passou a fiscalizar licitações públicas e desenvolveu uma metodologia específica para essa finalidade, está presente hoje em mais de 80 cidades de 15 estados brasileiros. Com cerca de 2 mil voluntários em todo o território nacional, o OSB estima que a atuação dos Observatórios Sociais produza uma economia para os cofres públicos superior a R\$ 300 milhões anuais.

A Rede Social Brasileira por Cidades Justas Democráticas e e Sustentáveis foi lançada na cidade de Belo Horizonte em 2008. A rede é composta por 45 organizações e seu objetivo é a troca de informações e conhecimentos entre os integrantes para promover o aprendizado mútuo, o apoio e o fortalecimento de cada experiência local.

Sua missão, definida na carta de princípios é "comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo e sustentável de suas cidades". A Rede de Cidades é responsável pela implementação do Programa Cidades Sustentáveis, que promove a adesão de municípios brasileiros a uma série de ações para promover uma gestão sustentável, entre elas a elaboração de um plano de metas e construção de indicadores para possibilitar o acompanhamento das ações da gestão pública e facilitar a incidência cidadã. Atualmente são signatárias 274 cidades brasileiras, sendo 21 capitais.

A Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI), criada em janeiro de 2009 durante as atividades do Fórum Social Mundial com o apoio da Transparência Internacional, é uma rede de 58 organizações engajadas com a missão de "contribuir para a construção de uma cultura de não corrupção e impunidade no Brasil por meio do estímulo e da articulação de ações de instituições e iniciativas com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária." A ABRACCI atua prioritariamente através de campanhas que mobilizam temas nacionais correlatos ao combate à corrupção.

Em que pese a atuação destas redes serem de grande relevância para a construção de uma cultura de não corrupção, até o momento nenhuma delas, ou qualquer outra que se tenha conhecimento, tem trabalhado especificamente com o monitoramento da transparência pública ou do acesso à informação. As redes AMARRIBO e ABRACCI em parceria com outras organizações estão atualmente envolvidas na execução do Projeto Cidade Transparente, que prevê a construção de um índice de transparência com 129 indicadores para avaliar a transparência pública e o acesso à informação em todas as capitais brasileiras.

As Leis de Transparência e Acesso à Informação

A Lei Complementar nº 131/09, conhecida como Lei da Transparência, foi sancionada em maio de 2009 e faz acréscimos à Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo que a transparência também será assegurada mediante "incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante

os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos"; "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público" e; "adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A".

A LC nº 131/09 estabeleceu como sanções as mesmas previstas na LC nº 101/00, quais sejam: impedimento de receber transferências voluntárias, de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Já a Lei de Acesso à Informação (LAI) estabeleceu a obrigatoriedade de todos os entes federativos fornecerem informações públicas em caráter ativo (o ente disponibiliza a informação proativamente, sem que haja solicitação) ou passivo (o ente disponibiliza a informação quando demandando, mediante solicitação via LAI).

A LAI faculta ao cidadão obter uma vasta gama de informações, compreendendo: "orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; informação pertinente à administração do patrimônio público, licitação, utilização de recursos públicos. contratos administrativos: e informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores."

E estabelece como sanções em caso de condutas ilícitas (tipificadas na Lei) por parte de agentes públicos que as infrações deverão ser apenadas no mínimo com suspensão e que o agente público poderá responder também por improbidade administrativa.

Na página eletrônica do Serviço de Informação ao Cidadão do Governo Federal (e-SIC) a CGU mantém uma estatística sobre o status dos pedidos feitos via LAI. Em 2015 o percentual de respostas no prazo de 20 dias estipulado pela Lei foi de 84,40%. A CGU publicou também um levantamento denominado Mapa da Transparência, realizado em fevereiro e março de 2015, que mapeou o percentual de regulamentação da LAI nos estados (81%), capitais (74%) e municípios acima de 100 mil habitantes (36%).

Não está disponível,no entanto, qualquer avaliação qualitativa relativa à implementação da LAI, nem no âmbito federal, nem para os demais entes federativos.

E com relação à implementação da Lei 131/09, o Governo Federal não tem tido uma ação proativa ou mais efetiva no sentido de estimular seu cumprimento, nem desenvolvido qualquer ação para mensurar os impactos e efeitos decorrentes da vigência da Lei.

Em que pese o Governo Federal não ter empreendido até aqui nenhuma ação consistente no âmbito nacional para mensurar a efetividade da aplicação das Leis de Transparência e Acesso à Informação, desde a sua vigência tem surgido uma série de iniciativas nesse sentido. Há ações localizadas e difusas levadas a efeito pela própria CGU em alguns estados brasileiros, pelos Tribunais de Contas Estaduais, Ministérios Públicos estaduais, universidades e organizações da sociedade civil. Estas ações diferem em alcance e profundidade, indo desde a levantamentos de informações superficiais (existência de portais e de e-sic), ao desenvolvimento e aplicação sistemática e periódica de índices de transparência.

Sobre iniciativas para se avaliar Transparência e Acesso à Informação

Índice de Transparência Orçamentária e Fiscal da Associação Contas Abertas

O mais conhecido destes índices de transparência é o da Associação Contas Abertas, que desde 2010 avalia bienalmente o nível de transparência dos portais de informações públicas dos governos federal, estaduais e das capitais do Brasil, considerando os critérios de conteúdo (60% do total da nota), série histórica (7%) e usabilidade (33%).

O índice de transparência do Contas Abertas conta atualmente com boa acreditação e confiabilidade e tem sido adaptado para utilização em iniciativas locais e estaduais de monitoramento em diversos estados brasileiros, a exemplo da Paraíba, Pará, Rio Grande do Sul e Rondônia.

O foco da análise do índice é a transparência orçamentária e fiscal e com relação ao conteúdo a métrica leva em conta a existência ou não das seguintes informações: etapas da execução orçamentária, classificação orçamentária, natureza da despesa, detalhamento de pessoal e encargos sociais, nota de empenho, ordem bancária, beneficiário do pagamento, informações agregadas, procedimento licitatório, convênios, receita, leis e relatórios orçamentários, patrimônio e informações sobre outros poderes.

Este modelo considera o rol mínimo de informações previsto na Lei da Transparência.

Índice de Transparência do Projeto Jogos Limpos

Em 2011 o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social lançou um índice para aferir a transparência nas 12 cidades sede da Copa do Mundo, no âmbito do Projeto Jogos Limpos dentro e fora dos estádios. Foi elaborada uma plataforma de indicadores, cujo objetivo é medir a transparência dos governos municipais no contexto da realização da Copa do Mundo, considerando a existência ou não de mecanismos de informação e participação, a qualidade do funcionamento dos mecanismos existentes, os conteúdos de informação e o poder de decisão participativa.

A nota dos Indicadores é obtida por meio de 90 perguntas que avaliam o nível de transparência em duas dimensões: "Informação" e "Participação". Na primeira parte, são avaliados tanto o conteúdo relevante disponibilizado ao cidadão como a qualidade dos canais de comunicação usados para difundir essas informações, tais como portais de internet, telefones

e salas de transparência. No quesito "Participação", são analisados a realização de audiências públicas e o funcionamento das ouvidorias.

Mais de 80% das perguntas dos Indicadores estão relacionadas ao cumprimento de três leis em vigor: a Lei nº 12.527, de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação Pública; a Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, que complementa a Lei de Responsabilidade Fiscal; e a Lei nº 8.666, de junho de 1993, a Lei de Licitações Públicas.

Monitoramento do Acesso à Informação - ARTIGO 19

Em 2013, A ARTIGO 19 América do Sul realizou um monitoramento do acesso à informação para avaliar o primeiro ano de vigência da LAI.

Após a entrada em vigência da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) foram submetidos mais de 140 pedidos de informação para diferentes órgãos da administração pública federal, estadual e municipal com relação às seguintes áreas temáticas: meio ambiente, educação, moradia, saúde, direito da mulher, acesso à água, radiodifusão, pluralismo e diversidade, implementação da lei de acesso à informação.

Índice de Transparência do Fórum Paraibano de Combate a Corrupção (FOCCO/PB)

Em 2013 o Fórum Paraibano de Combate a Corrupção (FOCCO/PB) instituiu um Grupo de Trabalho (GT) sobre transparência formado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB), Controladoria Geral da União (CGU), Controladoria-Geral do Estado (CGE) e Tribunal de Contas da União (TCU). O GT de Transparência do FOCCO/PB desenvolveu um índice de transparência a partir da adaptação da métrica da Associação Contas Abertas e realizou a mensuração nos 232 municípios paraibanos com ranqueamento. Desde 2013 foram realizadas 5 aplicações do índice e além de sua divulgação, o GT desenvolveu uma metodologia de trabalho que integra a atuação do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas com do Estado da Paraíba. A cada mensuração são gerados relatórios de cada município. Detectadas irregularidades ou

descumprimentos, é dada ciência ao promotor público responsável, que já conta com um kit de trabalho desenvolvido pelo GT contendo as orientações específicas para cada atuação. Esta ação tornou-se diretriz de atuação do MP na Paraíba. Já o TCE emitiu resolução condicionando o cumprimento os requisitos mínimos previstos na Lei para a aprovação de contas das gestões municipais e, após um trabalho de caráter educativo, vem aplicando multas aos gestores que descumprem a legislação.

Avaliação de websites de transparência orçamentária (Inesc)

Em 2014 o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) lançou um índice para avaliar a transparência das capitais brasileiras com relação à divulgação dos dados do orçamento público e dados abertos.

A pesquisa teve como objetivos a avaliar dos principais websites de transparência do Brasil (Siga Brasil, Portal da Transparência, e sites das capitais) e os impactos dos dados abertos na promoção de direitos, com abordagem qualitativa e quantitativa. Mensurou o alcance das regras impostas pela nova legislação brasileira em relação à transparência orçamentária em formato de dados abertos, com análise dos websites das capitais, do site de transparência do Governo Federal e o site do Senado e ranqueamento dos resultados. A pesquisa considerou os requisitos do Decreto 7.185/2010, que Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e os 8 Princípios de Dados Abertos como bases para a metodologia e análise dos dados.

Avaliação da transparência governamental com foco no cumprimento da Lei de Acesso à Informação (FGV Rio)

Também em 2014 a Fundação Getúlio Vargas (FGV Rio) divulgou os resultados de uma avaliação da transparência governamental com foco no cumprimento da Lei de Acesso à Informação. A pesquisa foi realizada em oito níveis de governo (estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, incluindo suas capitais, além do Distrito Federal e da União). Foram

encaminhados 453 pedidos de informação com 315 foram respostas; o restante foi ignorado. As respostas foram analisadas com base em três métricas: a taxa de resposta, a qualidade da resposta e o prazo de envio da resposta.

Índice de Transparência do Poder Legislativo (Senado Federal)

Em 2015 o Senado Federal lançou o Índice de Transparência do Poder Legislativo, dividido em quatro "dimensões": transparência legislativa, transparência administrativa, controle social e adesão à Lei de Acesso à Informação. Cada uma dessas dimensões é dividida em subitens, aos quais é atribuída uma pontuação.

O índice se baseia em iniciativas adotadas em outros países, como o Índice de Transparência dos Partidos Políticos, do Chile, criado no ano passado pela ONG Chile Transparente; e o E-Government Development Index (Índice de Desenvolvimento dos Governos Eletrônicos), das Nações Unidas, que mede a qualidade do acesso do cidadão à informação em 193 países.

A proposta é que a aplicação do índice possa ser ampliada para os legislativos do país (Senado e Câmara Federal, Assembléias estaduais e Câmaras municipais).

Índice Cidade Transparente (Instituto Ethos e Rede Amarribo)

O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e a Rede Amarribo - Coalizão Brasileira Contra a Corrupção estão em fase final de desenvolvimento do Índice Cidade Transparente, baseado e adaptado a partir dos indicadores do Projeto Jogos Limpos. São 129 indicadores estruturados em blocos de conteúdo (informações gerais, administrativas, orçamentárias e de pessoal), canais de comunicação (internet e serviço de informação ao cidadão on line e presencial) e canais de participação (audiências e consultas públicas e conferências, ouvidoria e conselhos. A proposta é que o índice permita uma leitura mais abrangente e mais sistêmica da política de transparência pública e acesso à informação. Num primeiro momento, serão avaliadas as capitais brasileiras.

Indo além dos índices: algumas considerações

Comum a todos os índices até o momento é o fato de que representam um recorte específico e abordam um enfoque determinado notadamente pela transparência orçamentária e fiscal. Essa leitura da realidade tem a sua validade, mas acaba incorrendo no equívoco de se desconsiderar outros elementos fundamentais constituintes de uma política pública de transparência e acesso à informação, como a implantação e efetivo funcionamento de conselhos de transparência e dos demais conselhos, a efetividade da implementação das legislações e disponibilização de informações além do rol mínimo que as leis determinam, a transparência de planos, projetos e ações e a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, decisão e monitoramento no âmbito da gestão pública.

Outro aspecto a considerar é que as avaliações são majoritariamente quantitativa e uma avaliação dessa natureza fornece apenas um panorama da realidade que carece sempre de um olhar mais atento e minucioso. Por exemplo, uma cidade pode contar com conselho de transparência e isso a pontua positivamente na métrica, mas o conselho pode não ter uma atuação proativa.

Há índices que possuem boa credibilidade a aceitação, mas a maioria das iniciativas está circunscrita à ação da sociedade civil. A ação do FOCCO/PB é possivelmente a experiência pública melhor consolidada e com uma visão de atuação sistêmica, já que não estaciona na mensuração de indicadores e na divulgação de um ranking, mas inova ao integrar ações de órgãos públicos responsáveis por fiscalizar a efetividade das Leis de Transparência Pública e Acesso à Informação e aplicar sanções quando couber. A experiência da Paraíba é inovadora e merece ser replicada nos demais estados brasileiros.

Por outro lado, é lamentável a omissão até aqui do Governo Federal, seja no sentido de monitorar o cumprimento efetivo da legislação. Esse descuido com a avaliação resulta na inação do Governo Federal em aplicar as sanções previstas na LC 131/09, sendo uma delas a suspensão de transferências voluntárias para estados e municípios que descumpram a Lei.

Anais II Encontro PDPP - Página 50

Ao se omitir na fiscalização o Governo Federal se priva da

possibilidade da aplicação de sanções de forma isonômica. Quase dois anos

após a vigência plena da LC 131/09, não se tem notícia da aplicação de

nenhuma punição a estados e municípios por seu descumprimento.

Outro aspecto negativo na omissão do Governo Federal é a

impossibilidade de se ter um panorama fiel da realidade da implementação e

efetividade das legislações de transparência pública e acesso à informação em

todo o território nacional. Além deste ser um papel inerente ao Governo

Federal, dificilmente alguma organização da sociedade civil teria capilaridade

para avaliar 5561 municípios.

Em que pese a existência do amplo marco legal para o

estabelecimento de políticas públicas de transparência e acesso à informação,

na prática transparência e acesso ainda são muito precários, sobretudo nas

esferas estadual e municipal. Fazer do marco legal uma política efetiva exige

decisão política dos gestores, dotação orçamentária que propicie a estrutura

necessária para sua implementação e a ação da sociedade civil no controle

social da gestão pública para monitorar o processo de implementação.

Referências consultadas

ABRACCI. Disponível em: www.abracci.org.br

AMARRIBO. Disponível em: www.amarribo.org.br

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras

do jogo. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

__, Norberto. A era dos direitos. 9. ed. Rio de Janeiro:

Campus, 1992.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 38 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
promulgada em 5 de odtubio de 1900. 30 ed. atual. Sao Fadio. Saraiva, 2000.
, Controladoria Geral da União. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.
COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. Revista Lua Nova. n. 28/29. São Paulo: CEDEC,1993.
, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.
DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. 2. Ed. São Paulo: Moderna, 2004.
DEMO, Pedro. Cidadania tutelada e cidadania assistida. Campinas: Autores Associados, 1995.
FIEP. Corrupção, custos econômicos e propostas de combate. São Paulo: Fiep, 2010.
FREIRE, Paulo. Política e educação : ensaios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
GADOTTI, Moacir, 2000. Educar para e pela Cidadania. In:

RATTNER, Henrique, org., 2000. Brasil no limiar do século XXI: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: EDUSP, p. 289-

307.

IBOPE. Percepção dos problemas globais. Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Percepcao-dos-problemas-globais-difere-entre-paises-emergentes-e-desenvolvidos.aspx.

MILANI, Carlos R. S.. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 2008.

MORONI, José Antônio. Participamos: e daí? In Observatório da Cidadania, Rio de Janeiro: Ibase, 2005.

SOUZA, Herbert de. Ética e cidadania. 2. Ed. São Paulo: Moderna, 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de percepção da corrupção. Disponível em:

http://www.amarribo.org.br/pt BR/midia/ver publicacao/21.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Participação e gestão de políticas públicas: as dificuldades dos pequenos municípios

Wanderleya dos Santos Farias ¹
Ana Adelaide Guedes Pereira Rosa Lira²
Reiane Gomes Carvalho ³

RESUMO

Este artigo procura analisar o perfil político e econômico de pequenos municípios e a gestão fiscal do orçamento público a nível local. Pretende-se observar se os gestores locais estão conseguindo alcançar eficiência quanto à execução de políticas públicas capazes de alterar positivamente as condições sociais e econômicas da população local. É possível que o reforço ao poder local tenha determinado a promoção de práticas oligárquicas, distanciando as administrações municipais da sua finalidade: promover equidade e justiça social. Parte-se do pressuposto de que nem sempre a descentralização fiscal traz resultados satisfatórios sobre a gestão administrativa e a imparcialidade dos governos locais na transparência dos recursos públicos. Mesmo com alguns avanços, observou-se ainda atraso socioeconômico e a falta de eficiência fiscal, além da forte dependência por parte das prefeituras das transferências de recursos constitucionais. Desse modo, procura-se discutir como o fortalecimento do controle social poderia atenuar essa problemática. O estudo localiza-se nos municípios paraibanos de Bananeiras, Puxinana e Sertaozinho e utilizou-se de pesquisa de campo, realizada diretamente com gestores públicos locais.

Palavras-chave: Gastos governamentais. Pequenos municípios. Controle social. Políticas públicas.

1 Introdução

Nas últimas décadas, foi possível observar alguns avanços socioeconômicos no Brasil alcançados pelas transformações trazidas pela política econômica e pela atuação mais presente das políticas públicas, em especial, a política social.

Doutora em Sociologia/UFPB e Professora do Departamento de Economia/UFPB.

Doutora em Sociologia/UFPB e Professora do Departamento de Direito/UFPB.

³ Doutora em Sociologia/UFPB e Professora do Departamento de Economia/UFPB.

Contudo, diversos municípios do país ainda apresentam graves dificuldades, em que a população enfrenta problemas elementares de ausência dos direitos universais relativos ao baixo nível de escolaridade, com déficits na educação e no sistema público de saúde, além de índices de desemprego e pobreza preocupantes.

Quando se remete o olhar para os pequenos municípios do estado da Paraíba, se observa que os impasses enfrentados pelos gestores locais ainda são amplos, no que se refere a promoção de ações que ampliem as oportunidades e a qualidade de vida da população. O presente artigo procura debater a questão da municipalização das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico a partir da experiência empírica observada em três cidades do estado paraibano: Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho que estão localizadas em distintas microrregiões da Paraíba.

Com a restauração do Estado de Direito e das instituições democráticas do país na segunda metade dos anos de 1980, ampliou-se o debate em torno da ideia de desregulação e de adoção de formas descentralizadas de prestação de políticas sociais. A distribuição de competências entre os níveis de governo, definida pela Constituição de 1988, concorreu para que as prefeituras passassem a ter crescentes responsabilidades nas áreas de educação, saúde e assistência social e na promoção de políticas de geração de emprego e renda.

Na perspectiva de algumas opiniões, a descentralização fiscal viabilizaria o fortalecimento de instituições que poderiam reduzir a distância entre a burocracia do Estado e os atores sociais, ensejando, assim, uma maior participação dos cidadãos nas decisões governamentais.⁴ Por outro lado, anunciava-se que o poder local teria mais condições de atender às demandas sociais, uma vez que a proximidade com os problemas e com as carências enfrentados pelos municípios daria maiores subsídios para o gestor público em escolher as alternativas de intervenção mais adequadas para cada realidade social.

Em contraposição às avaliações que creditam à descentralização ganhos consideráveis quanto a imparcialidade dos governos locais, no que se refere ao manejo e alocação dos recursos públicos, algumas reflexões analíticas destacam que ainda não é visível a eficiência dos procedimentos burocráticos a nível local quanto à execução de políticas públicas sociais, nem isentas de conflitos de

⁴ Ver, por exemplo, Borja (1988).

interesse as ações que envolvem transferência de recursos e repasse de competência entre os níveis de governo.⁵

Alguns passos foram dados na direção da redistribuição de competências constitucionais entre a União, os estados e municípios e, uma parte significativa de atribuições, no que se reporta às políticas sociais, foram transferidas ou partilhadas entre esses níveis de governo. Essas mudanças institucionais trouxeram efeitos importantes no manejo das ações de enfrentamento da pobreza, uma vez que incorporaram novos sujeitos coletivos para o espaço de construção das políticas públicas em realidades regionais bastante diversas, não só do ponto de vista socioeconômico como também do ponto de vista da cultura política, do nível de participação e mobilização social.

As práticas clientelistas, que historicamente perpassaram a utilização dos recursos públicos no Brasil, não são observadas apenas ao nível do governo central, também estão presentes em algumas esferas locais. Por si só, a descentralização não tem condições de estabelecer uma maior participação popular sobre as escolhas públicas. Somente o fortalecimento das instituições locais é que pode possibilitar um controle mais expressivo dos grupos sociais nos encaminhamentos tomados pela gestão estadual e municipal.

Neste estudo, buscar-se-á caracterizar os municípios de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho, localizados nas microrregiões do Brejo Paraibano⁶, Campina Grande⁷ e Guarabira⁸, respectivamente. Foi realizada pesquisa de campo a partir de entrevistas com os gestores locais dos municípios, buscando identificar possíveis problemas na administração e na condução de políticas públicas. Além disso, foram utilizados dados secundários obtidos a partir do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do Tesouro

⁵ Ver Draibe & Arretche (1995), Almeida (1995) e Abrucio (1994), entre outros.

⁶ A microrregião do Brejo Paraibano é formado por 8 municípios: Alagoa Grande, Alagoa Nova, Areia, Bananeiras, Borborema, Matinhas, Pilões e Serraria.

⁷ A microrregião de Campina Grande é formada por 8 municípios: Boa Vista, Campina Grande, Fagundes, Lagoa Seca, Massaranduba, Puxinanã, Queimadas e Serra Redonda.

⁸ A microrregião de Guarabira é formada por 14 municípios: Alagoinha, Araçagi, Belém, Caiçara, Cuitegi, Duas Estradas, Guarabira, Lagoa de Dentro, Logradouro, Mulungu, Pilõezinhos, Pirpirituba, Serra da Raiz e Sertãozinho.

Nacional, do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e de outras instituições governamentais e de pesquisa que disponibilizam informações pertinentes ao tema.

Além desta introdução, na segunda seção procura-se refletir como os impasses vivenciados na esfera municipal, especialmente a dificuldade experimentada por algumas gestões no que se refere a eficácia de implementação de políticas públicas sociais, poderiam ser justificados pela cultura política estadual.

Busca-se, com isso, compreender se a descentralização política, administrativa e financeira promovida pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro poderia, ao fortalecer o poder municipal, reforçar o poderio das oligarquias que sempre atuaram no cenário político local, caracterizando, desse modo a estrutura de poder na Paraíba.

Na terceira seção, busca-se caracterizar a atividade produtiva e o desempenho econômico dos municípios de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho, além de abordar os elementos marcantes do mercado de trabalho e da geração de renda na economia local.

Na quarta seção, procura-se fazer uma análise de alguns aspectos das finanças públicas municipais. Procede-se uma análise comparativa do nível de eficiência fiscal e da distribuição de recursos tributários nas três cidades paraibanas que foram objeto desse estudo. O intuito é observar se a municipalização das políticas públicas, nessas respectivas localidades, possibilitou um maior desenvolvimento local.

2 A estrutura de poder na Paraíba e seus impactos na democratização municipal

A carta constitucional de 1988 elevou os municípios à categoria de entes federativos. Essa descentralização política permitiu que os mesmos adquirissem, no plano formal, autonomia política, administrativa e financeira, mas determinou também um aumento significativo de suas responsabilidades e funções.

A ideia de uma mais justa repartição de competência foi suscitada ainda no estado de exceção, vivenciado no Brasil nos anos de 1960, período em que os poderes locais foram tolhidos em prol da construção de uma centralização política tipicamente ditatorial. Desse modo, ao imaginar um novo modelo de federação na qual os municípios fossem valorizados, o constituinte pensava em construir um

modelo mais efetivo de democracia. De fato, a aproximação entre governantes e governados parece permitir uma otimização dos serviços públicos já que teoricamente essa proximidade capacitaria o gestor a identificar as reais necessidades locais, como também, poderia viabilizar uma gestão de teor mais participativo.

É preciso destacar que o processo de democratização do Estado brasileiro não foi vivenciado de maneira uniforme. Assim, as particularidades de cada espaço foram capazes de dar uma coloração diferenciada a vivência da nova ordem democrática. Desse modo, a ruptura com velhos vícios políticos, entre eles, a prática oligárquica, não aconteceu de maneira uniforme. Portanto, a permanência de velhas estruturas de poder em um cenário de descentralização política municipal pode aprofundar ainda mais as desigualdades econômicas, sociais e territoriais, já que os "donos do poder" usam a máquina pública sempre em benefício próprio. É na tentativa de entender os possíveis impasses advindos dessa prática à luz de uma observação empírica realizada em três pequenos municípios paraibanos que construiremos esse trabalho.

No Brasil, o sistema oligárquico encontrou condições vitais para se desenvolver. A estrutura fundiária, que privilegiava o latifúndio, permitia por si só o desenvolvimento das relações de desigualdade. Nesse cenário foi possível a proliferação da figura dos coronéis, proprietários de terra e, por esta razão, detentores de prestígio e poder na esfera local. No Nordeste, essa situação ganhava proporções ainda maiores, posto que, a ela se somava uma realidade de pobreza, carência e miséria, justificada em parte pelos problemas climáticos e pela indústria da seca que foi sendo tecida a partir dessa realidade, mas, sobretudo, por uma política que estimulava a manutenção dessas circunstâncias, já que as mesmas favoreciam a manutenção do domínio econômico, político e social dos latifundiários: os coronéis.

Para Guimarães Neto (1997), o latifúndio contribuiu para que a exploração se materializasse através da posse da terra e, em tal cenário, emergiu um tipo de liderança que se interessava na manutenção de um controle social, posto que ele garantia o seu poderio, o seu mandonismo. Os coronéis definiam em seus espaços quem ganharia as eleições e, por isso, tinham prestígio junto às autoridades governamentais. Desse modo, a manutenção do sistema oligárquico interessava a

todas as esferas do poder e, através dela, se reproduziam as injustiças e as desigualdades sociais.

Na Paraíba essa estrutura política se tornou sólida e ganhou longevidade. De tal modo que, na política paraibana, talvez o traço mais singular seja a permanência das elites no poder. Desse modo, a mudança no sistema político, longe de significar uma ruptura com o poder das mesmas, sugere sempre um movimento de readaptação desses setores a uma nova realidade. Assim, para Cittadino (1998) a emergência da política populista a partir dos anos de 1930 não significou o fim da Oligarquia, já que a única alteração sentida foi que esses grupos dominantes buscaram uma adaptação a essa nova estrutura política que preconizava uma disputa eleitoral com perfil mais institucionalizado. Desse modo, os grupos oligárquicos que conseguiram fazer a transição do coronelismo para o populismo se tornaram hegemônicos. Outra particularidade da nossa conjuntura política foi a permanente dependência que diversos setores sociais, do mais abastado ao mais carente, apresentaram em relação às estruturas políticas.

Essa permanente dependência em relação aos favores estatais tem sido um fator que vem perpetuando, quase sempre, o continuísmo das lideranças políticas. Assim, para Mello (2001), mesmo quando a oposição paraibana esteve no comando político, em virtude de alguma vitória eleitoral, isso significou apenas uma disputa ou dissidência entre as elites, jamais uma ruptura com o poder estabelecido.

Ao que tudo indica, conforme pontuam Sousa (1990) e Mello (2001), a sociedade civil paraibana jamais conseguiu estabelecer uma autonomia frente ao Estado, e essa realidade advém de fatores políticos, mas essencialmente de fatores econômicos, que caracterizam a Paraíba como um estado pobre, situado em uma região periférica. Como afirma Mello, nestas circunstâncias "o processo eleitoral não transita da sociedade para o Estado, mas sim deste para aquela, o que significa posicionar-se o aparelho estatal no centro dessa sistemática" (MELLO, 2001, p. 120).

Assim, com a revolução de 1964 assiste-se a um retrocesso político ainda mais significativo. Com a dissolução dos partidos políticos a sociedade foi mais uma vez algemada. A instituição do bipartidarismo teve o intuito de revestir de legalidade o estado de exceção já que não existiam de fato duas propostas antagônicas. Com efeito, a oposição, se é possível dizer que existia, tinha que atuar segundo regras e limites previamente delimitados. Na Paraíba, os dois novos partidos, ARENA e MDB

tinham mais pontos em comum do que se poderia imaginar. Segundo Cittadino (1999), os dois partidos na Paraíba adotaram uma posição clara de apoio ao executivo nacional. Para Mello (2000), todavia, o MDB exercia através do pronunciamento de algumas lideranças, pequenas críticas ao governo federal. Essa censura, entretanto, sempre se coadunou com o que se esperava de uma oposição, cujo palco de atuação era um forte regime militar.

Nesse contexto, os governadores e os senadores deixaram de ser eleitos e passaram a ser indicados pelo executivo nacional. No âmbito econômico, a política dominante era a desenvolvimentista e ela pretendeu dar suporte ao processo de modernização estatal e de dinamização da economia, de tal modo que os recursos da SUDENE foram utilizados para atrair empresas do Sudeste para que as mesmas promovessem a industrialização no Nordeste. É sobre essa modernização conservadora que Cittadino tece suas críticas.

(...) esse processo de modernização se, aparentemente, apresenta dados que sugerem um processo positivo de transformação do estado, ao ser submetido a uma análise mais criteriosa, revela-se como um processo conservador (a chamada modernização conservadora) no qual o aparelho do Estado é apropriado pelas tradicionais elites oligarquias, e as consequências da modernização imposta apresenta-se positiva unicamente para esses grupos, enquanto faixas mais amplas da população são obrigadas a arcar com os custos do processo, sendo submetidas a uma miserabilização progressiva (CITTADINO, 1999, p. 124).

Na medida em que esse processo de modernização postulava uma formação mais complexa do aparelho do Estado, ele permitia que as oligarquias se apropriassem cada vez mais da máquina administrativa, distribuindo cargos e favores entre os seus aliados. Esse controle cada vez mais voraz sobre as verbas públicas foi um dos fatores capazes de determinar a sua perpetuação no poder. Assim, esse projeto desenvolvimentista postulava uma modernização conservadora, sem qualquer perfil inclusivo, de tal sorte que, apenas favorecia os detentores dos poderes político e econômico. A maioria da população situava-se mais uma vez a margem do processo. Esse foi o cenário que a Paraíba conheceu na época da ditadura militar, e nesse contexto as relações de dominação foram mantidas.

Com a redemocratização iniciada nos anos de 1980, assistiu-se também à descentralização federativa, de tal forma que o processo de abertura teve início nas unidades subnacionais, com a eleição do executivo estadual e municipal. Entretanto, conforme observa Mello (2000), na Paraíba a abertura política não significou uma mudança real nas práticas políticas, nem tampouco a reconfiguração do quadro de

lideranças. Desse modo, em 1982 foi eleito para governar a Paraíba um político tradicional. Sua vitória materializou- se a partir do uso indiscriminado da máquina e do erário público, reafirmando a tese, segundo a qual, entre nós, os espaços públicos e privados não conseguiram se delimitar de forma clara. Além disso, determinou um controle mais sistemático dos estados membros sobre os municípios, conforme enfatizou Mello (2000).

A partir do início da década de 80, o Estado passou a exercer um controle sobre os municípios, que refletia nos resultados eleitorais. A subordinação dos municípios ao Estado-membro, no caso, a Paraíba dos anos oitenta, fazia-se não apenas por via dos programas de dominação do Estado sobre os municípios, mas por intermédio de obras conveniadas. Um dos mecanismos destinados a minar a autonomia municipal, através da subordinação das Prefeituras ao Governo de Estado, constituiu na multiplicação de associações intermunicipalistas (...) com a finalidade de, controladas por lideranças situacionistas, acionarem programas e projetos de origem estatal (MELLO, 2000, p. 122).

Neste contexto, a redemocratização teve pouco significado político, já que os mesmos líderes políticos e seus herdeiros continuaram disputando as eleições e por muito tempo, também, não teve quase nenhum significado econômico, já que em 1996, um relatório produzido pelo IPEA e pelo PNUD classificou o Brasil como 63º no índice de desenvolvimento humano e a Paraíba como o último estado da federação no que tange aos índices de qualidade de vida.

Em 2010, chega ao executivo estadual uma nova liderança política. Todavia, sua ascensão ao poder só foi possível a partir de alianças tecidas com representantes de antigas forças políticas. Nesse cenário, pretendemos observar como tem sido vivenciada a municipalização de políticas públicas voltadas a promoção do desenvolvimento socioeconômico nos municípios por nós investigados. Nosso objetivo é tentar compreender em que medida essa municipalização tem contribuído para superar os impasses econômicos e sociais vivenciados nesses espaços, materializando os ideais de descentralização política que tipificam uma federação verdadeiramente democrática. Ou se, de outro modo, o reforço ao Poder local pode incitar a reafirmação das práticas oligárquicas, práticas essas que se confundem com o nosso jeito de se construir politicamente e que se distanciam de um governo que promova equidade, justiça e que, portanto, possa se definir como democrático.

3 Dinâmica produtiva e mercado de trabalho em pequenos municípios paraibanos

Destacando a posição do município de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho no cenário econômico do estado e das microrregiões, observou-se a frágil situação dessas localidades em relação aos municípios mais desenvolvidos. Esses três municípios foram escolhidos por estarem localizados em microrregiões diferentes, mas que agregam condições de desenvolvimento e atraso semelhantes e, por isso, representativos da maioria dos pequenos municípios paraibanos.

A análise destacou o PIB municipal e, em particular, o valor adicionado (VA) por setores produtivos no ano de 2012. Bananeiras registrou valor adicionado no PIB de R\$ 118.992.000,00, sendo o quarto maior valor dentro da microrregião do brejo, localizando-se acima de Serraria, Pilões, Borborema e Matinhas. Esse dado representa valor de 79% do PIB de Alagoa Grande, que apresentou o maior valor agregado dentro da microrregião, e 0,31% do PIB do estado da Paraíba (R\$ 38.731 milhões). O município de Puxinanã apresentou VA no PIB de R\$ 60.247.000,00 um dos menores dentro da microrregião de Campina Grande. Esse valor representa apenas 1% do PIB de Campina Grande e 0,15% do PIB paraíbano. Sertãozinho registrou valor adicionado no PIB de R\$ 31.632.000,00 sendo o sexto menor valor dentro da microrregião de Guarabira. Esse dado representa uma participação de 5,8% no valor adicionado do PIB de Guarabira, o maior município de sua área de referência, e 0,08% do valor adicionado do PIB do estado da Paraíba (IBGE, Cidades, 2012).

Comparando o desempenho do VA no PIB municipal de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho com alguns municípios da região, por setores produtivos, confirmou-se a pequena participação dessas localidades quanto à atividade produtiva. Desde os municípios maiores aos menores, o maior destaque foi verificado sempre para o setor de serviços, tendo em vista a pouca representatividade do setor industrial naquelas comunidades abaixo de 20 mil habitantes.

Observando a composição das atividades econômicas nos municípios de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho, conforme o Gráfico 1, ficou evidente a maior participação do setor de serviços na economia local, com cerca de 73% para Bananeiras, 76% para Puxinanã e 62% para Sertãozinho, seguido pela agropecuária

e pela indústria com as menores participações. Tal composição confirma a importância do setor de serviços para a economia local e, em especial, para pequenos municípios que apresentam baixa dinâmica econômica.

Bananeiras Puxinanã Sertãozinho ■ Agropecuária ■ Indústria - VA ■ Serviços - VA ■ Imp. s/ produtos

Gráfico 1 – Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho: Participação dos setores econômicos no VA do PIB em 2011 (%)

Fonte: IGBE. Contas Municipais. 2012.

O setor da agropecuária ainda concentra uma importante parcela da população nesses municípios, com 60% da população residente rural em Bananeiras, 67% para Puxinanã e 26% para Sertãozinho. Contudo, este setor tem apresentando desempenho bastante irregular nos últimos anos, carecendo de políticas específicas para dinamizar as atividades próprias deste segmento, com o intuito de estimular alternativas de geração de emprego e renda para promover a desconcentração do setor de serviços na economia local.

Os municípios estudados registraram PIB *per capita* em 2012 abaixo do alcançado para o estado da Paraíba (R\$ 10.151,88). Em Bananeiras o valor foi de R\$ 5.470,12, correspondendo a 53% do valor do estado, Puxinanã com R\$ 4.610,96, o que significa 45% do PIB *per capita* do estado e Sertãozinho com R\$ 6.969,00, cerca de 68% do valor do estado. Estes números podem indicar a baixa capacidade de geração de emprego e renda nos municípios, apesar do relativo crescimento dos indicadores que refletem a sua atividade econômica (IBGE, Cidades, 2012).

Quanto às condições do mercado de trabalho observou-se nos três municípios uma tendência de aumento da População Economicamente Ativa (PEA),

seguindo o mesmo caminho da taxa de crescimento da população residente verificada em todo o país entre 2000 e 2010. Embora a população residente como um todo tenha apresentado crescimento no período, a população mais jovem com menos de 20 anos de idade registrou o menor crescimento populacional. Por outro lado, os grupos de pessoas acima de 40 anos apresentaram as maiores taxas de crescimento, o que indica a consolidação de uma população de adultos e de idosos nos municípios investigados (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

No tocante às pessoas da terceira idade, sinaliza-se a necessidade de fortalecer políticas públicas específicas e criar alternativas de atendimento desse público, com ações preventivas na área da saúde, inserção social e de lazer, atividades culturais e de infraestrutura, entre outros. Por outro lado, também há consequências previsíveis sobre o mercado de trabalho, tendo em vista que a população jovem e adulta apresentou taxas de crescimento ainda expressivas, o que significa preocupação com políticas voltadas à formação e qualificação profissional, além da necessidade de estimular a criação de novas oportunidades de trabalho e renda nestes municípios.

9.000 7.807 8.000 7.000 6.273 6.000 4.604 5.000 3.709 4.000 3.203 2564 3.000 1.654 2.000 989 665 1.000 0 Sertãozinho **Bananeiras** Puxinanã ■ PEA Total ■ Homens ■ Mulheres

Gráfico 2 - Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho: PEA em 2010 (nº pessoas)

Fonte: IGBE, Censo demográfico 2010.

A PEA total de Bananeiras cresceu cerca de 6,3% entre 2000 e 2010. O maior crescimento médio foi registrado na PEA urbana com aumento de 24,8%. Já no caso da PEA rural observou-se retração no período. No caso do município de Puxinanã, a PEA total cresceu 27,6% no intervalo considerado, sendo 48,8% para a PEA urbana e 20,8% para a rural. Em Sertãozinho, observou-se crescimento expressivo de 30%

da PEA total. Tal desempenho foi mais influenciado pela PEA urbana, que aumentou aproximadamente 50%, enquanto a PEA rural manteve-se praticamente estável, com cerca de 3% no período (Gráfico 2).

Considerando a PEA por gênero, observou-se uma tendência de crescimento para as mulheres entre 2000 e 2010, tanto no meio rural quanto no urbano, indicando o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho em todos os municípios pesquisados. Estes resultados indicam não só o deslocamento da população em idade ativa de trabalho da zona rural para a urbana, mas também a concentração dessa população na zona urbana, exigindo mais atenção dos gestores públicos para a qualificação das pessoas e para a criação de novas oportunidades de emprego e renda.

No tocante à PEA segundo o grau de instrução no ano de 2010 para os municípios de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho, observou-se grande disparidade quando são comparadas diferentes categorias. O segmento "sem instrução e com ensino fundamental incompleto" foi o que apresentou a maior proporção, com cerca de 62%, 76% e 68% das pessoas economicamente ativas, respectivamente. Se somado àqueles que têm "fundamental completo e ensino médio incompleto", este valor chega a representar a maior parte da PEA nestes municípios. Os que têm "ensino médio completo e superior incompleto" e "ensino superior completo" expressam a menor proporção na PEA (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

Da forma como está configurada, a grande concentração de pessoas com instrução baixa pode indicar dificuldades quanto à sua inserção no mercado de trabalho e consequências negativas na obtenção de renda. Sabendo que parte deste público também é aquele que se encontra em idade de formação escolar e profissional e, de acordo com as informações anteriores, os maiores déficits de instrução encontram-se no ensino fundamental e médio, é possível que esta situação se traduza em ocupações com baixos salários e condições de trabalho precários para a população jovem e adulta.

A análise do mercado de trabalho no ano de 2010, segundo o gênero, a atividade principal no trabalho e a contribuição para a previdência social, apontou que o setor da agricultura é o que mais concentra a população trabalhadora, tanto para homens quanto para mulheres. Este resultado não descarta que algumas pessoas que declararam a agricultura como atividade principal também possam estar ocupadas em outras modalidades de trabalho. Depois da agricultura, as

atividades que mais empregam nestes municípios, segundo a classificação do IBGE, são: construção, comércio e reparação de veículos, educação, trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados, serviços domésticos e administração pública (IBGE, Censo Demográfico, 2010). O setor industrial é o que apresenta o menor número de ocupações.

Quanto à contribuição dos trabalhadores para a previdência social, mereceu especial destaque os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e que não contribuem com a previdência social, estando descobertos dos direitos trabalhistas, uma realidade constatada nos três municípios. Na categoria de "demais empregados", mais de 20% em Bananeiras são trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, com predominância do trabalho masculino. Para Puxinanã este valor é de 18,2%, sendo a maioria de homens. Em Sertãozinho os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada representam 28,5%, também predominando o trabalho dos homens. Os indicadores denunciam a possível situação de precarização e desproteção do trabalho nestes municípios, carecendo de políticas específicas para o mercado de trabalho local.

No tocante ao "trabalho doméstico", observou-se o domínio absoluto do trabalho feminino, sendo a maioria sem carteira de trabalho assinada e que não contribui com a previdência social, o que indica que estas mulheres concentram grande parte do trabalho em condições inadequadas ou precárias. A mesma situação se repete para os trabalhadores por conta própria (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

Esta situação denota a necessidade de políticas de conscientização e fiscalização das condições de trabalho nos municípios investigados, tendo em vista que a não contribuição do trabalho para a previdência social se traduz em não garantia de direitos do trabalhador, especialmente, no tocante ao direito a aposentadoria por tempo de serviço, a proteção e a assistência social decorrente da condição no trabalho.

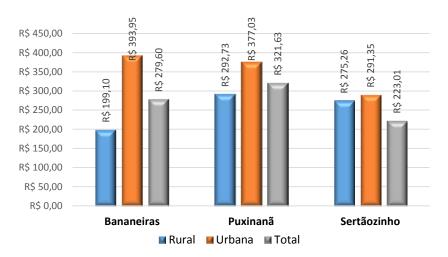
No que se refere ao nível de renda dos municípios pesquisados, especialmente o rendimento nominal médio por domicílio, observou-se que o segmento urbano reúne o maior valor do rendimento, comparado aos domicílios da zona rural, para o ano de 2010. Considerando que a atividade agropecuária é caracteristicamente formada por pequenas propriedades e pela produção familiar, carente de recursos financeiros e de assistência técnica e que concentra grande

parte da população, seria oportuno o desenvolvimento das atividades produtivas que empregam e geram renda dentro da agricultura, como forma de aumentar o poder aquisitivo e proporcionar a melhoria da qualidade de vida dessa população.

A maior parte das unidades domiciliares caracterizam uma população com renda familiar baixa, concentradas na categoria de "sem rendimento" e até "1salário mínimo"⁹, representando 40% dos domicílios em Bananeiras, 33% em Puxinanã e 45% em Sertãozinho. Por outro lado, aqueles que recebem mais de 5 salários mínimos representam os menores números de domicílios.

Considerando o salário médio de admitidos por ocupação no emprego formal, para o ano de 2011, verificou-se que as maiores remunerações encontram-se nas atividades ligadas ao comércio e serviços, embora haja a predominância das remunerações que estão em torno do salário mínimo e caracterizando o emprego urbano.

Gráfico 3 - Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho: renda per capita por domicilio – 2010 (em R\$)



Fonte: IGBE, Censo demográfico 2010.

O rendimento *per capita* por domicílio torna-se um indicador importante para observar as condições de renda nos municípios (Gráfico 3). Em geral a renda *per capita* dos pequenos municípios paraibanos é muito baixa, sendo o meio urbano o que apresenta os maiores rendimentos, tendo em vista a maior concentração do

⁹ Salário mínimo com base no ano de 2010.

emprego urbano no setor de comércio e serviços, bem como na administração pública. As menores remunerações foram registradas no trabalho doméstico em todos os municípios.

A configuração do rendimento médio das pessoas que trabalham, considerando o gênero, demonstra que o valor médio recebido pelas mulheres é menor do que o registrado para os homens. Além disso, os homens também concentram o maior número das ocupações formais e por conta própria, de acordo com as informações anteriores. Este dado ganha ainda mais expressividade ao se ponderar a informação de que as mulheres também concentram o maior número de ocupações sem carteira de trabalho assinada no trabalho doméstico e, ademais, estão ocupadas em outras atividades igualmente desprotegidas, o que contribui para a baixa remuneração do trabalho feminino em relação ao masculino.

Observou-se, ainda, que aqueles que ocupam o trabalho formal, com carteira de trabalho assinada, apresentaram uma média maior de remuneração em relação àqueles que não têm carteira de trabalho assinada e contribuem com a previdência social.

Diante das informações apresentadas, observou-se a fraca capacidade produtiva dos municípios de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho dentro do estado da Paraíba, o que termina por ocasionar dificuldades na geração de oportunidades sustentáveis de emprego e renda, justificando o baixo PIB *per capita* frente ao estado e às microrregiões. É esta realidade que caracteriza a maioria dos pequenos municípios paraibanos e que justifica a necessidade de se repensar o desenvolvimento socioeconômico local em bases sustentáveis e com maior participação da comunidade local.

4 Gestão fiscal e desenvolvimento local

Nessa seção, procura-se discutir alguns aspectos das finanças públicas nos três municípios paraibanos que foram objeto desta pesquisa. O intuito é fazer uma análise comparativa do nível de eficiência fiscal e das receitas tributárias dessas prefeituras no sentido de observar se a municipalização das políticas públicas, nessas respectivas localidades, possibilitou um maior desenvolvimento local.

A análise da gestão fiscal dos municípios reveste-se de importância porque o conhecimento acerca dos resultados orçamentários desses entes federativos

sinaliza as prioridades da agenda das prefeituras e também demonstra quais os ingressos orçamentários que mais interferiram no volume de receita total. Por outro lado, a compreensão de como evoluiu o panorama das finanças públicas municipais possibilita à população obter um maior controle social em torno das escolhas públicas.

Examinando-se a dinâmica de alguns indicadores das finanças públicas locais nos três municípios que foram objeto de investigação nesse estudo, percebe-se que a primeira metade da década de 2000 constitui uma inflexão quanto ao comportamento deficitário que as contas públicas municipais geralmente apresentavam. Esse aspecto esteve, em parte, associado a política macroeconômica comprometida com o contigenciamento de recursos orçamentários adotada no segundo mandato do governo FHC (1999-2002).

O ajuste fiscal definido pelo governo federal em 1999 estabelecia metas de superávit primário para o governo central, as esferas subnacionais e as empresas estatais. Portanto, havia um ambiente institucional que favorecia o equilíbrio e controle das contas nas três esferas de governo do país como a renegociação das dívidas dos estados e municípios, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 e a ampliação da receita de ICMS que contribuiu para aumentar o repasse de fundos tributários estaduais para os municípios.

Outro aspecto importante que também se refletiu sobre os municípios foi o conjunto das alterações que ocorreu no setor tributário do país no âmbito da política fiscal do governo FHC. Com o objetivo de ampliar a carga tributária bruta, medidas de cunho administrativo foram tomadas, como o combate a evasão de tributos, além do aumento de alíquotas de impostos e criação de novas contribuições. Essas mudanças possibilitaram o aumento da arrecadação federal e, em consequência, o volume de transferências intergovernamentais também se ampliou, o que possibilitou às prefeituras obterem expansão da receita disponível.

A receita tributária própria e os repasses de recursos tributários federais e estaduais constituem as principais fontes de recursos dos quais os municípios dispõem para executar sua programação fiscal. No Gráfico 4, é possível notar que, em 2010, a principal fonte de recursos para os três municípios estudados foi o FPM - a cota parte do Fundo de Participação do Município.

_

¹⁰ Ver, entre outros, RAMOS (2001), GIAMBIAGI e ALÉM (2000) e VELLOSO (1998).

84% 78% 90,0% 80,0% 70,0% 60,0% 50,0% 40,0% 11,5% 30,0% 3,6% 20,0% 10,0% 0,0% Puxinanã Sertãozinho **Bananeiras** ■ Receita tributátia própria ■ Transferências de tributos estaduais ■ Cota parte FPM

Gráfico 4 - Distribuição percentual da receita tributária em 2010 nos municípios de Puxinanã, Bananeiras e Sertãozinho

Receita tributatia propria Transferencias de tributos estaduais Cota parte FP

Fonte: Ipeadata.

Destaca-se que a participação desse fundo federal representava 84,9% da receita tributária total na cidade de Puxinanã¹¹, enquanto a transferência de tributos estaduais respondia por 11,5% e a receita própria do município era de apenas 3,6%.

O bom desempenho socioeconômico de um município depende da eficiência na alocação de recursos pela gestão pública e também está associado à responsabilidade administrativa. Nessa perspectiva, é fundamental avaliar indicadores que demonstrem se os gestores locais e a burocracia pública municipal conseguiram contribuir para a maior efetividade das políticas sociais e das ações direcionadas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Os índices tomados como referência para o exame das finanças públicas municipais são as pesquisas econômicas produzidas pelo Sistema FIRJAN.

Um dos principais indicadores do Sistema FIRJAN é o IFDM, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Esse índice avalia anualmente o desenvolvimento de

objetivo de dirimir as disparidades regionais e locais. Desse modo, as cotas de participação também agem como uma política redistributiva.

17

O FPM tem como pressuposto atenuar as limitações das bases tributárias dos pequenos municípios através do repasse de recursos provenientes da arrecadação de imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados. Com essa compensação, o governo central procura garantir às municipalidades uma espécie de 'renda mínima' fiscal para execução de suas políticas públicas. Por outro lado, a redistribuição de receita tributária entre as esferas subnacionais também tem o

todos os mais de 5 mil municípios brasileiros nas áreas de emprego e renda, educação e saúde. O Gráfico 5 apresenta os principais resultados para os municípios investigados.

1 0,9 0,8 0,7 0,6 0,5 0,4 0,3 0,2 0,1 0 Puxinanã Bananeiras Sertãozinho ■ Educação 0,6475 0,659 0,7218 Saúde 0,7391 0,8404 0,9134 ■ Emprego e renda 0,3164 0,2770 0,2530

Gráfico 5 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal em 2010 nos municípios de Puxinanã, Bananeiras e Sertãozinho

Fonte: Ipeadata.

As bases primárias dos dados utilizados pra a construção desses índices são os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Educação e da Saúde. ¹² Ao se examinar o IFDM de educação, verificou-se que Sertãozinho teve uma posição de destaque a nível estadual, pois o índice alcançado (0,7218 pontos) superou o observado para o estado da Paraíba (0,6548) e João Pessoa (0,6905).

No ranking da microrregião de Guarabira¹³, o município de Sertãozinho conseguiu ocupar a melhor posição, aparecendo em primeiro lugar e à frente de Guarabira que é a cidade mais populosa dessa regionalização territorial da Paraíba e com maior IFDM emprego e renda. Na perspectiva do ODM - os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, a educação básica de qualidade para todos aparece

Essa área é formada pelas cidades de Guarabira, Belém, Logradouro, Sertãozinho, Lagoa de Dentro, Caiçara, Pirpirituba, Alagoinha, Cuitegi, Pilõezinhos, Serra da Raiz, Duas Estradas, Araçagi e Mulungu e constitui, segundo o IBGE, um agrupamento de municípios limítrofes que guardam semelhanças econômicas e sociais entre si.

¹² A medição do IFDM Educação pelo Sistema Firjan tem como fonte os dados do Ministério da Educação. As variáveis utilizadas são: taxa de matrícula na educação infantil; taxa de abandono; taxa de distorção idade-série; percentual de docentes com ensino superior; médias de horas aula diárias e resultado do IDEB.

como umas das metas para que os países membros das Nações Unidas consigam atenuar até 2015 as grandes distorções sociais que atingem a humanidade.

Na entrevista realizada com a gestora municipal, procuramos saber de que modo eram realizadas as intervenções da prefeitura na área da educação. A prefeita destacou que o município tinha se emancipado no final dos anos 1990 e que, desde essa fase até o período em que a pesquisa havia sido realizada, os candidatos eleitos faziam parte de uma mesma filiação partidária. Na visão da entrevistada, esse aspecto contribuiu para que não houvesse uma ruptura nos projetos voltados para a área educacional na mencionada cidade.

Com relação aos elevados índices observados no IFDM saúde em Sertãozinho, a prefeita nos informou que havia assumido o posto de Secretária de Saúde na gestão anterior e que sua formação nessa área profissional concorreu para ampliar a conscientização da população quanto a adoção de medidas preventivas contra doenças infectocontagiosas.

No que se reporta ao IFDM renda, Sertãozinho apresentou um índice muito baixo em comparação aos dois municípios estudados. Conforme a prefeita, a cidade fica próxima de um município de médio porte que possui um comércio mais dinâmico e tem agências bancárias. Esse aspecto geraria uma externalidade negativa, pois a população costuma receber as aposentadorias e salários nos bancos da cidade de Guarabira e já gasta boa parte da renda nessa localidade.

Constatou-se que Bananeiras, quanto ao IFDM educação, também teve uma posição de destaque na microrregião da qual faz parte, o Brejo Paraibano, ¹⁴ uma vez que conseguiu alcançar a segunda posição, ficando atrás apenas de Alagoa Nova. No entanto, verificou-se que o IFDM educação do município de Puxinanã foi o mais baixo das três cidades investigadas. ¹⁵ Um dos aspectos que explicam essa má *performance* é a questão do analfabetismo que ainda atinge uma parte da população local. Embora no município a taxa de analfabetismo da população tenha se reduzido de 40,6% em 1991 para 21,4% em 2010, este indicador ainda se encontra bastante elevado. Além disso, o percentual de analfabetos entre pretos (29,9%) e pardos (23,9%) era, em 2010, quase o dobro dos brancos (16,7%). ¹⁶

¹⁴ Essa área é formada pelas cidades de Alagoa Grande, Alagoa Nova, Areia, Bananeiras, Borborema, Matinhas, Pilões e Serraria. Segundo o IBGE, a população da microrregião do Brejo Paraibano foi estimada em 115.923 habitantes em 2012 e possui uma área total de 1.202,1 km².

¹⁵ Puxinanã faz parte da microrregião de Campina Grande, que, além do referido município, é composta pelas cidades de Boa vista, Campina Grande, Fagundes, Lagoa Seca, Massaranduba, queimadas e Serra Redonda.

¹⁶ Os indicadores citados foram coletadas no Ipeadata. Ver: http://www.ipeadata.gov.br/

A gestão de Puxinanã enfrenta alguns problemas com relação ao Fisco Estadual e ao Tesouro Nacional, uma vez que não apesentou informações orçamentárias quanto à destinação de diversos gastos sociais em determinados anos de 2000 a 2013. Por outro lado, a prefeita nos colocou que o quadro de pessoal administrativo seria pouco qualificado para os requerimentos da gestão local. Nessa cidade, as disputas políticas se dão em torno de dois grupos políticos que se alternam no poder desde sua emancipação política conquistada na década de 1960. Há vários procedimentos administrativos ilícitos que estão sendo investigados pelos órgãos estaduais e federais competentes.

A despeito de ter acesso a um maior aporte de recursos, o município de Puxinanã não conseguiu melhorar os precários indicadores educacionais. Os bons resultados alcançados por Sertãozinho e Bananeiras, na área da educação, contrastam com os observados para Puxinanã. Esse aspecto pode revelar que o comprometimento político da gestão municipal com as questões sociais que limitam o desenvolvimento local pode interferir positivamente nos resultados das políticas públicas. Por sua vez, o pouco interesse do gestor com os impasses que impedem a melhoria da qualidade de vida da população também contribui para a manutenção de indicadores sociais insatisfatórios.

No que se reporta aos esforços dos municípios para estimular a expansão da produção, do emprego e renda, constatou-se que o município de Sertãozinho apresentou um IFDM de Emprego e Renda de apenas 0,2530 pontos em 2010¹⁷. Esse índice ficou bem abaixo dos valores observados para o estado da Paraíba (0,5352) e João Pessoa (0,8749). O frágil desempenho da economia local, com poucas unidades produtivas nos setores mais dinâmicos da produção, pode ser apontado como um fator explicativo desse fenômeno. As atividades industriais não aparecem no município como segmentos importantes na geração de emprego formal. Na perspectiva da microrregião de Guarabira, a posição de Sertãozinho foi a terceira pior no ranking das 14 cidades em relação ao IFDM Firjan Emprego e Renda.

¹⁷ O índice FIRJAN de Desenvolvimento municipal na área de emprego e renda utiliza as seguintes variáveis para a sua construção metodológica: geração de emprego e renda formal; estoque de emprego formal e salários médios do emprego formal. Segundo o sistema FIRJAN, quanto mais próximo de um, mais satisfatório o nível de desenvolvimento.

Bananeiras ocupou a quinta posição no ranking da microrregião, com um baixo IFDM de Emprego e Renda em 2010, exibindo um índice de apenas 0,3134 pontos. O referido município foi superado por Alagoa Nova, Alagoa Grande, Areia e Borborema no que se refere à capacidade dessas economias locais de geraram novas oportunidades de negócios e maior demanda de mão de obra.

Na entrevista que nos foi concedida pelo gestor local, um dos aspectos destacados foi a dificuldade da prefeitura de alterar um padrão histórico do mercado de trabalho local que é o elevado grau de informalidade. A maior parte dos negócios e atividades econômicas estão inseridas no setor de serviços, onde é comum o trabalho sem carteira assinada.

O IFDM de emprego e renda no município de Puxinanã também se situou num patamar insatisfatório. Com uma base produtiva onde as principais atividades econômicas são o setor agrícola e de serviços de baixa produtividade, essa economia local não consegue dinamizar o mercado de trabalho formal com um maior volume de emprego.

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) procura avaliar a qualidade de gestão fiscal dos municípios do país¹⁸. A fonte de dados primários empregada pelo Sistema FIRJAN para o cálculo desse índice é a Secretaria do Tesouro Nacional, que divulga indicadores oficias dos entes federativos brasileiros. Na elaboração do IFGF, são utilizados os seguintes indicadores: Receita Própria, Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida.

Um dos fatores explicativos para o reduzido índice de gestão fiscal em Bananeiras é a baixa capacidade de arrecadação tributária própria que, em 2010, representava apenas 6% da receita orçamentária da prefeitura.

Outro aspecto preocupante é o índice de investimento público, que no referido município foi de apenas 0,2063 pontos, muito aquém do necessário para promover melhoria na infraestrutura da cidade e na oferta de serviços públicos que possam resultar em maior desenvolvimento econômico e social.

_

¹⁸ O sistema FIRJAN considera como 'gestão de excelência' índices acima de 0,8 pontos. O conceito de 'boa gestão' se situaria em resultados compreendidos no intervalo de 0,6 a 0,8 pontos e o conceito de 'gestão em dificuldade', os resultados que estivessem entre 0,4 e 0,6 pontos. Abaixo de 0,4 pontos, seria uma situação de 'gestão crítica'. Pela ótica dessa metodologia, as finanças públicas de Sertãozinho em 2010 se enquadrariam no conceito de 'gestão em dificuldade'.

Bananeiras 0,5922

Sertãozinho 0,5390

Puxinanã 0,2053

0,0000 0,1000 0,2000 0,3000 0,4000 0,5000 0,6000

Gráfico 6 - Índice FIRJAN de Gestão fiscal por município em 2010

Fonte: Ipeadata.

No tocante a eficiência da gestão orçamentária, o município de Sertãozinho ocupou a segunda melhor posição da microrregião de Guarabira em 2010, no entanto, exibiu um IFGF de apenas 0,5390 pontos. A reduzida receita própria de Sertãozinho que, em 2010, representava apenas 2% da receita orçamentária da prefeitura, pode ser apontada como um dos fatores que restringem a capacidade de investir em ações que promovam a melhoria da qualidade de vida da população local.

Puxinanã foi o município que exibiu o índice mais baixo de eficiência na gestão fiscal, o que é preocupante. Quando se faz uma análise comparativa do indicador de receita própria municipal, percebe-se que Puxinanã também ocupou uma débil posição em relação ao índice observado no cenário estadual em 2010. Para o estado da Paraíba, esse indicador ficou em torno de 13,46%, o percentual médio para a microrregião de Campina Grande foi de 11,50% e em Puxinanã, de apenas 3,55%.

De modo geral, nas três cidades paraibanas que foram objeto de investigação, percebeu-se que havia uma forte dependência das prefeituras em

relação aos recursos tributários advindos das demais esferas de governo. Por sua vez, como esses pequenos municípios não têm um setor industrial dinâmico que produza efeitos multiplicadores para as demais atividades econômicas locais, a circulação da renda e a geração de receitas tributárias ficam bastante comprometidas.

A pesquisa realizada nos três municípios paraibanos evidenciou alguns pertinentes aspectos no âmbito das finanças locais. As novas regras que foram estabelecidas com o processo de descentralização fiscal colocaram os municípios num lugar de destaque com relação à execução de políticas públicas sociais. Estes entes federativos puderam dispor de um maior volume de transferências tributárias federais. Contudo, os novos balizamentos de uma gestão fiscal mais eficiente se confrontam com uma tradição histórica que é pouco refratária para as demandas sociais advindas da população de baixa renda. Observou-se que ainda persistem grandes impasses em Puxinanã com relação a áreas essenciais como saúde e educação, enquanto Sertãozinho e Bananeiras, que também apresentam grande dependência de recursos federais, conseguiram reduzir os precários indicadores nessas respectivas áreas.

Considerações

Na Paraíba o poder sempre se construiu a partir de alianças tecidas pelos grupos oligárquicos. Desse modo, o poder político sempre esteve muito próximo e, sempre que possível, a serviço do poder econômico. Neste cenário, o processo de descentralização política que naturalmente tipifica a construção de uma democracia de base mais sólida pode, de forma paradoxal, ao determinar o fortalecimento do poder local, contribuir para a consolidação de práticas políticas pouco democráticas.

A análise do desempenho socioeconômico dos três municípios investigados indica um déficit significativo no que tange à eficácia de políticas públicas sociais. Certamente a cultura política que se estabeleceu ao longo do tempo na Paraíba tem colaborado para a manutenção desse impasse.

Os dados apresentados para os municípios de Bananeiras, Puxinanã e Sertãozinho são inquietantes ao se considerar a sua baixa capacidade produtiva, além da concentração da atividade econômica no setor de serviços, enquanto parte

considerável da população ainda reside e sobrevive no meio rural. Além disso, a grande concentração de pessoas com instrução baixa, verificada nos três municípios, pode indicar graves dificuldades quanto a inserção das pessoas no mercado de trabalho e na obtenção de renda, podendo levar a ocupações com rendimento relativamente baixo, menos qualificadas e até em condições de precarização, em um mercado de trabalho já marcado por esses fenômenos. Observou-se, ainda, que as mulheres concentram o maior número de ocupações sem carteira de trabalho assinada no trabalho doméstico, o que contribui para a baixa remuneração do seu trabalho em relação ao dos homens. O trabalho por conta própria e sem contribuição para o instituto de previdência social também foi marcante tanto para as mulheres quanto para os homens, assinalando o cenário da economia desses pequenos municípios.

Ao se investigar o rendimento médio recebido por domicílio, registrou-se que a maior parte das unidades concentra rendimentos muito baixos, o que é agravado ao se comparar o setor rural com o urbano. De modo geral, nas três cidades paraibanas que foram objeto de investigação, percebeu-se que havia uma dependência das prefeituras em relação aos recursos tributários advindos das demais esferas de governo. Notou-se também que alguns impasses observados principalmente em áreas sociais como educação e saúde puderam ser atenuados com um maior comprometimento fiscal por parte da gestão local, como foi o caso de Bananeiras e Sertãozinho.

O processo de descentralização dos recursos públicos federais e a maior responsabilização de estados e municípios na gerência e aplicação desses recursos, verificado nas últimas décadas, juntamente com a consolidação das instituições de fiscalização da gestão pública, a modernização do sistema de informação e os avanços políticos da sociedade civil, permitiu a abertura de canais de controle social da população sobre a política local. Contudo, este processo ainda precisa ser aperfeiçoado de modo a alcançar, modernizar e modificar a administração pública dos pequenos municípios com o intuito de modificar a realidade local.

Referências

AGUIRRE, Basília M. B. e MORAES, Marcos R. **Questão Federativa no Brasil: Um Estado das Artes da Teoria**, *Revista de Economia Política* 17(1): 121-135. 1997.

ALMEIDA, Mª Hermínia T. de. **"Federalismo e políticas sociais".** *RBCS N*° 28, 1995.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N° 31, 1996.

CITTADINO, M. **Populismo e Golpe de Estado na Paraíba**. (1945/1964). Editora Universitária/UFPB/Ideias. João Pessoa, 1998.

_____. A política paraibana e o Estado autoritário (1954-1964). In: *Estrutura de poder na Paraíba*. Editora Universitária/UFPB. João Pessoa, 1999, p. 111-137.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GUMARÃES NETO, Leonardo. **Desigualdades Regionais e Federalismo.** In R. B. Affonso e P. L. B. Silva (orgs) *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento.* São Paulo: FUNDAP and UNESP, 1995.

_____. **Trajetória econômica de uma região periférica**. *Revista Estudos Avançados*, vol.11, nº 29. São Paulo, jan/Abr 1997.

LUBAMBO, C. W. Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? Sociologias. n. 16, p. 86 - 125, 2006.

MELLO, J. O. de A. **Dissidência, Protesto e Familismo nas eleições da Paraíba em 1978**. In: REGO, R. (Org.). *As eleições nacionais de 1978*. Estudos, vol. II. Ed. Fundação Milton Campos. p. 281-354. Brasília, 1978.

_____. O problema do Estado na Paraíba: da formação à crise (1930-1996). Editora EDUEP. Campina Grande, 2000.

_____. Sociedade e poder político no Nordeste: o caso da Paraíba (1945-1964). Editora Universitária/UFPB. João Pessoa, 2001.

NAZARETH, P. A. PORTO, L.F. Finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro – 1997, Rio de janeiro: tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro, jan/1999.

RAMOS, Ana Paula. A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999/2000. Revista de Economia Política, vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro/200.

SOUSA, M. do C. C. de. **O Processo Político Partidário na Primeira República**. In: MOTA, C. G. *Brasil em Perspectivas*. Editora Bertrand Brasil, pp. 162-226. São Paulo, 1988.

SOUZA, Celina. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização**, Dados - Revista de Ciências Sociais 41 (3): 569-591, 1998.

Ygor Rafael Leite Pereira – Programa de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – UFPI.

O TCU e a Copa do Mundo FIFA: O papel do tribunal de contas nacional na transparência de grandes eventos.

O TCU e a Copa do Mundo FIFA: O papel do tribunal de contas nacional na transparência de grandes eventos.

Ygor Rafael Leite Pereira – Universidade Federal do Piauí

Resumo do trabalho:

O trabalho proposto tem o interesse de analisar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União na transparência das políticas públicas realizadas pelo Poder Executivo sobre a Copa do Mundo FIFA de 2014. Para isso, serão analisadas de forma quali-quantitativa os acórdãos e as decisões emitidas pelo Tribunal. Essa análise permitirá verificar a contribuição que o TCU oferece para que o Poder Legislativo cumpra seu papel de fiscal das contas (accountability horizontal) do Poder Executivo. Parto da hipótese que o TCU é o principal agente que contribui para a transparência da burocracia e das políticas públicas realizadas pelo Executivo. Devido as suas prerrogativas constitucionais e ao corpo técnico especializado, essa instituição contribui para fortalecer a relação de controle e fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, favorecendo os princípios democráticos. Esse trabalho visa contribuir com o fortalecimento dos estudos sobre transparências e publicidade dos atos governamentais e sobre a contribuição que as instituições de controle externo dão ao processo democrático, dessa forma a sociedade civil pode obter informações e realizar uma avaliação sobre as políticas públicas realizadas pelo Executivo.

Palavras-chave:

Accountability; TCU; Controle Externo; Democracia.

1. Introdução

Nas últimas décadas, as pesquisas sobre as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) alcançaram relevância no debate da ciência política. Essas instituições são agentes independentes (em sua maioria) que tem como objetivo auxiliar o Poder Legislativo ou outro órgão de fiscalização no controle externo das ações do Poder Executivo e agentes que se utilizem de recursos públicos. Esse controle se dá por meio de fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais.

No âmbito brasileiro, as entidades que realizam essas funções são os Tribunais de Contas. Eles são vinculados aos Poderes Legislativos (Federal, Estadual e Municipal), porém possuem autonomia em sua administração financeira, decisória e de ação, ou seja, não precisão ser provocados para agir. Essas instituições são fundamentais para o fortalecimento da democracia, pois garantem a clareza das ações dos entes públicos por meio de relatórios e investigações.

O objetivo geral deste trabalho é verificar as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no controle, fiscalização e bom uso do dinheiro público nos gastos realizados pelo Poder Executivo em obras necessárias para a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014 no Brasil. Nos últimos anos, o TCU tem sido um importante agente no controle externo das atividades realizadas pelo Poder Executivo. Esse controle se dá por meio de ações semi-judiciais, ou seja, a Corte de Contas possui poder de embargar obras e contatos até que a situação dos mesmos seja regularizada ou esclarecida, essas medidas contribuem para o melhor uso dos gastos e na avaliação de políticas públicas.

Apesar de outras instituições contribuírem para investigação e melhoramento do regime democrático (Ministério Público, Polícia Federal e Comissões Parlamentares de Inquérito, por exemplos), o TCU se dedica integralmente e exclusivamente à fiscalização dos recursos públicos (SPECK, 2013). Além disso, com o avanço de seu desenho institucional foi possível que

suas auditorias e relatórios passassem a integrar questões econômicas, de eficiência e efetividade dos gastos públicos.

Em meios aos gastos e investimentos feitos para a realização de grandes eventos, como é o caso da Copa do Mundo de 2014, o TCU ganha grande destaque, pois se apresenta como sendo um dos principais atores interessados na forma como o Poder Executivo vem gerindo o orçamento nacional. Dessa forma, o estudo profundo do papel do Tribunal na fiscalização dos gastos desse evento mostra a importância dessa instituição de controle externo frente às decisões adotadas pelos gestores públicos.

Assim, parto da hipótese que o TCU é o principal agente interessado na transparência da burocracia e das políticas públicas realizadas pelo Executivo. Devido a suas prerrogativas constitucionais e ao corpo técnico especializado, essa instituição contribui para fortalecer a relação controle e fiscalização do Legislativo sobre o Executivo e construindo informações para sociedade civil. Assim, as investigações sobre as políticas públicas fomentadas pelo executivo são avaliadas de forma independente pelo Tribunal, gerando ferramentas para melhor avaliação das ações do governo.

2. Representação, desconfiança e accountability.

O Estado foi criado com o objetivo de transferir o poder de coerção que se encontra entre os indivíduos para uma esfera jurídico administrava que se encontrava sob seu monopólio. Não importa a forma com que esse Estado faça suas ordens, de forma democrática ou ditatorial, esse ente público é que dita e faz valer as regras (PRZEWORSKI, 1998).

O próximo passo para garantir a sobrevivência da vida em sociedade é evitar que o próprio Estado não ultrapasse os limites da lei e da ordem. Apesar da instituição estatal nascer da delegação de poder dos cidadãos, esse controle acontece de forma periódica. Para evitar os abusos do poder são necessários arranjos dentro do próprio desenho institucional do Estado que fiscalizem suas atitudes dos seus gestores e delegue funções para outros atores políticos. Dessa forma, haveria um controle dos cidadãos sobre o Estado (controle horizontal) e mecanismos de controle inseridos no corpo administrativo do Estado.

Para Locke (1994), o poder público deveria ser divido em três esferas para que se evitasse a tirania e o absolutismo. Ele entendia ser o poder Legislativo o mais importante de todos os poderes. Pois caberia a esse a função de criar as regras que garantiam a propriedade privada e a sobrevivência da sociedade, contudo o esse poder não poderia executar as regras que ele mesmo criou. Por isso, caberia ao poder Executivo executar dentro das fronteiras do país as regras estabelecidas pelo Legislativo. Caberia ao poder Federativo executar as leis fora das fronteiras do país, ou seja, seria um poder que faria a diplomacia entre as nações (LOCKE, 1994).

Para o filósofo inglês, só existiria um poder supremo dentro do governo, o poder Legislativo. Esse poder permanecia dentro dos domínios do povo, logo caberia à própria sociedade destitui-lo caso esse corpo legislativo não correspondesse ao bem estar social. Todo esse arranjo institucional serviu de base para a constituição do Estado inglês moderno. O desenho institucional da monarquia constitucional da Inglaterra era o espelho da melhor forma de governo para o filósofo francês Montesquieu. Em seu Espírito das Leis (1985), o autor estrutura a separação do poder do Estado em três esferas com a finalidade de garantir a liberdade política da sociedade.

Na visão de Montesquieu só há liberdade política em governos moderados, uma vez que nesses o abuso de poder e a tirania são freados pelo próprio poder, as diferentes esferas do governo garantem o equilíbrio das funções e não infringissem os limites legais. Cada uma das esferas do poder teria funções próprias e assim colaborariam para manutenção da liberdade política dos cidadãos. Essa liberdade política é a "tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança" (Montesquieu, 1985).

Montesquieu vê que não é possível existir liberdade política se o mesmo agente dominar as esferas de legislar e executar essas leis, não haveria equilíbrio se o mesmo que criasse as leis e julgasse os atos dos cidadãos. Caberia dentro de um Estado livre que o poder Legislativo estivesse sobre domínio da sociedade, contudo nem todos poderiam participar de forma ativa devido ao tamanho da população. Logo, era função dos cidadãos escolher os seus representantes. Logo esses,

não seriam escolhidos para tomar qualquer resolução ativa, coisa que não executaria bem, mas, sim, para fazer leis ou para ver se as que fez são bem executadas, coisa que pode realizar muito bem, e que ninguém pode fazer melhor do que ele (MONTESQUIEU, 1985).

Os argumentos de Montesquieu foram utilizados pelos Federalistas para descrever a importância da separação dos podres para evitar a tirania e a decadência na nova república estadunidense. Os federalistas Madison, Jay e Hamilton entenderam que a concentração de poder em um único órgão era algo terrível, pois os homens são seres capazes de criar situações de ambição, vingança e traição. Logo era necessário que o poder fosse limitado para que não ultrapassasse os limites impostos pela lei (MADISON, 1979).

Para que fosse possível a sobrevivência da república era necessária que o poder do Estado fosse divido em esferas distintas. Para manter essa separação é importante que cada poder seja autônomo e tenha vontade própria. Não é necessário que o Poder Executivo, por exemplo, autorize as ações do Poder Judiciário, cada um terá autonomia de suas funções e atuações destacadas pela constituição. "É relevante que na organização dos poderes que aqueles que o exercitam tenha menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes" (MADISON, 1979).

Para os Federalistas, a existência de meios de controle de poder era um mal necessários, porque os homens eram movidos por ambições inerentes a sua natureza. Contudo também viam a necessidade da existência do Estado como um mal. Para Madison (1979),

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência.

O desenvolvimento das ideias dos federalistas contribuiu para mudanças significativas no desenho institucional do Estado contemporâneo. Vários mecanismos de controle que garantiram o equilíbrio entre as funções do governo

foram implementados como o bicameralismo, o legislativo divido em duas câmaras que se controlam mutuamente; o veto do chefe do Executivo, instrumento de controle do presidente as propostas de leis que vinham do Legislativo; e a apreciação do veto pelo poder Legislativo (PESSANHA, 2010).

Podemos chamar esse arranjo de controle entre os poderes de teoria democrática "madisoniano". Essa teoria busca harmonizar uma acomodação de poder entre as maiorias e as minorias, entre a igualdade políticas dos cidadãos adultos, por um lado, e o criar mecanismos de evitar a soberania plena do governo de outro. Na ausência desses controles externos, ou de qualquer tipo de controle, qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos, instalará a tirania no governo (DAHL, 1989).

A noção de controle externo esteve presente na formação das principais cartas constitucionais dos séculos XIX e XX. Além de criarem os fundamentos legais dos Estados, as constituições são instituições que prescrevem os limites de atuação de um governo. Para Loewenstien (1982),

limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. Un acuerdo de la comunidad sobre una serie de reglas fijas que obligan tanto a los detentadores como a los destinatarios del poder, se há mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores.

Com a expansão e fortalecimento do regime democrático pelo mundo, o controle externo passou a fazer pauta da constituição dos regimes políticos modernos. O medo da tirania e da perca da liberdade política, fez com que cada vez mais os poderes tivessem suas funções bem definidas e seu espaço de atuação bem delimitados. O controle externo passou a fazer parte do desenho institucional das democracias, assim nenhum poder se sobreporia ao outro. Esse controle é executado por instituições localizadas no interior do Estado (intraorgânicos) ou por instituições que localizadas em diferentes atores políticos (interorgânicos) (PESSANHA, 2010).

Na visão da ciência política, os estudos relacionados ao controle externo são desenvolvidos sob a forma de *accountability*, ou seja, o direito ou dever, de alguns atores avaliarem indivíduos e instituições que desempenham atividades de interesse público. Assim, é possível averiguar se as atividades desenvolvidas estão em conformidade com a lei, caso não esteja, impor punições ou determinar meios de restituição. É básico para realização da *accountability*, a presença de um ator que preste contas, e outro ator a quem as contas são prestadas (PESSANHA, 2010).

Não há uma definição simples para o conceito de *accountability*. Para as atuais demandas de prestação e transparência de contas, a responsabilidade sobre os gastos é apenas uma das áreas de importância desse conceito. Ele incorpora a eficiência, no sentido de se buscar os melhores resultados com aquilo que foi gasto. Há a esfera da efetividade, assegurar que os resultados estejam conforme os planos e projetos originais. E por fim, a esfera da economia, assegura as melhores condições para captação dos recursos públicos (Power, 1999).

Para Power (2000), reformas no desenho institucional da administração pública britânica deram uma nova roupagem no conceito de *accountability*. Primeiro foi a mudança da gestão pública, "New Public Management", ou seja, o estado elaborou uma política de corte e redirecionamento de gastos, uma das formas que o governo encontrou de realizar tais mudanças foi dando maior poder as instituições de fiscalização. Segundo, foi uma pressão social para maior transparência e melhora nos gastos públicos, a sociedade exigiu uma responsabilização dos agentes públicos pelo mau uso dos recursos. Terceiro, a sociedade civil fez pressão por um maior controle na qualidade e regulação dos serviços prestados, o mercado capitalista foi o responsável pela mudança das auditorias.

Para Mainwaring (2003), o conceito de *accountability* possui uma dimensão política, a saber

Political accountability is thus a formalized relationship of oversight and/or sanctions of public officials by other actors. In a relationship of political accountability, a public official gives a reckoning of the discharge of her public duties to actors that formally (via public law) have the capacity to demand such an accounting and/or to impose sanctions on the official. Thus, my understanding of political accountability hinges on whether an actor is formally ascribed the right to demand answerability of a public official or bureaucracy.

When monitoring of public authorities takes place outside an institutionalized framework in which agents are formally charged with this responsibility, it falls outside the scope of my understanding of accountability (MAINWARING e WELNA, 2003).

Para Mainwaring (2003), dois tipos de atores podem exigir dos agentes políticos uma relação de *accountability*. Primeiro são os cidadãos, os políticos são obrigados a prestar contas aos seus eleitores. No momento das eleições surge a possibilidade dos eleitores cobrarem dos candidatos o que eles fizeram para merecer um novo voto de confiança. Em segundo lugar, os atores interessados na prestação de conta são entidades estatais empoderadas com essa função de fiscalização, são órgãos interestatais. Dentre os exemplos, podemos citar o Poder Legislativo, Ministério Público, Ouvidorias e Entidades de Fiscalização Superior (Tribunais de Contas e Auditorias Gerais).

Para O'Donnell (1998a, 1998b, 2003), accountability possui duas dimensões. A primeira representa um controle inicial, um momento em que os cidadãos vão depositar a confiança no governo por meio de eleições periódicas, por meio dessas há uma possibilidade da sociedade realizar a rotatividade dos políticos para ocupar cargos públicos. É um controle que vai da de baixo para cima, ou seja, a sociedade civil escolhendo seus representantes. Na visão de O'Donnell (1998), "por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a favor ou contra ele". Para esse autor, as eleições são o principal canal da accountability vertical, contudo sua eficiência é pequena devido aos governos terem longos prazos de duração.

A outra dimensão de accountability descrita por O'Donnell, refere-se a presença de agências de controle intraestatais. "Essas agências estatais que estão legalmente habilitados e capacitados, e factualmente dispostos e capazes, a tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a sanções criminais ou impeachment em relação a ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como ilegal" (O'DONNELL, 1998). Esses agentes estatais foram criados com essa função de evitar exageros por parte das autoridades públicas quando essas estão exercendo suas funções. Elas são encarregadas da fiscalização e prevenções de ilicitudes funcionam em parcerias com outros agentes públicos produzindo informações para que seja respeitada

a lei e o bem público. Esse controle realizado por essas agencia é denominado de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998).

Para Kennedy (2003), o conceito de O'Donnell sobre *accountability* contribui significativamente para o sobre a responsabilização dos atores políticos. A vertente vertical foi que a mais que ganhou destaque no debate em ciência política, ou seja, os trabalhos entendiam *accountability* como sinônimo da relação entre eleitores e candidatos. Contudo, os trabalhos de O'Donnell sobre a vertente horizontal trouxeram novas perspectivas para a pesquisas, são elas

1.As is the case with vertical accountability, the objects of horizontal accountability are state agents; 2.Unlike vertical accountability, the subjects of horizontal accountability are also state agents; 3.The means of horizontal accountability include oversight, sanctions, and impeachment; 4.The scope of horizontal accountability is limited to actions or omissions qualified as unlawful (including violations of a country's highest law, its constitution) (KENNEDY, 2003).

É importante destacar dois aspectos fundamentais nas inovações implementadas por O'Donnell. Primeiro, o controle horizontal acontece no âmbito intraestatal, é um controle mútuo de agências. Esse controle é baseado por meio de fiscalizações e sanções entre elas, todas essas atitudes limitadas e regulamentas por meio de leis. Dessa forma, não é possível haver a participação de atores não estatais (mídia, eleitores, movimentos sociais, empresas particulares) no controle horizontal, tais atores não possuem prerrogativas para aplicar punições aos atores políticos. Para Kennedy (2003),

Sanctions, however, whether of the legal variety or those involving removal from office, are the exclusive prerogative of state agencies — unless we move outside the province of institutional relationships and into the realm of raw power confrontations. Criminal and civil punishments are the province of the courts, and the removal of an officeholder from office prior to the expiration of the office-holder's term can be effected only by other office-holders.

O segundo ponto é relativo a questão das punições. No controle horizontal, é necessário que as agências tenham poder de punir aqueles que não seguirem os limites da lei. Sem o poder de aplicar penas ou punições, o controle se torna fraco e a fiscalização falha. Não basta só que as relações de tarefa se apresentem transparentes,

but accountability itself requires penalties beyond publicity at the very least the capacity to remove an office-holder from office. Without political or legal sanctions, publicity can remain at the level of mere allegations that the powerful often find ways to manage (KENNEDY, 2003).

Nos regimes democráticos contemporâneos, um mecanismo imprescindível para o controle e fiscalização é o Poder Legislativo. Além de representar o corpo político que elabora o ordenamento legal de um país, o Legislativo é responsável pela fiscalização das ações do Poder Executivo. Para ser auxiliado nessa função, o Poder Legislativo conta com o auxílio das Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Essas entendidas são agentes públicos que tem como função "fiscalizar a utilização dos fundos públicos" (INTOSAI, 2009).

Para Pessanha (2013), a falta de capacidade técnica, a inexperiência e a pluralidade de grupos no congresso faz com que essa tarefa seja muito difícil, por isso foram criados as EFS. Contudo, é preciso salientar que países de democracias mais sólidas possuem um Congresso aparado por um corpo técnico especializado e bem municiado por assessorias, como é o caso do Congresso estadunidense, por exemplo. Além desse fato, os parlamentares se ocupam de funções ligadas a criação de leis, realização de projetos e atender suas bases eleitorais. Dentro dessa configuração é importante a presença de um Órgão de controle externo que trabalhe na fiscalização das ações do Poder Executivo.

Esses órgãos podem assumir duas formas distintas: Auditoria Geral e Tribunal de Contas. O modelo de Tribunal é típico da democracia continental europeia, não há um padrão a ser obedecido pelos países na constituição da corte de contas. Geralmente, eles possuem autonomia financeira, podem ser independentes e vinculados ao Poder Legislativo além disso, os tribunais são organizados por forma de colegiado, sua principal característica é a o controle jurisdicional, julgando os gastos e responsabilizando os delitos praticados pelos agentes. Os membros do colegiado possuem vitaliciedade e estabilidade nos

seus cargos e sua indicação se dá por escolha do parlamento (MENEZES, 2013; PESSANHA, 2003 e 2013).

O modelo de auditoria é mais comum em países de cultura anglo-saxônica ou que receberam sua influência. Os exemplos mais clássicos do modelo de auditor geral são o GAO – General Accounting Office, modelo estadunidense, e o NAO – National Audith Office, britânico. Nesses modelos, há um auditor geral que responde pela instituição em todos os aspectos, ou contrário do tribunal, em que as decisões são tomadas em colegiado. Há um modelo semelha a esse, que é o Conselho de Contas, presente na Argentina. A diferença reside no fato de quem dirige o órgão é um colégio de auditores que possuem um mandato fixo que pode ser estendido ou não (MENEZES, 2013; PESSANHA, 2003 e 2013).

O desenho institucional adotado pela Corte de Contas no Brasil é o modelo de tribunal. O TCU veio surgir com o início da república, as funções do tribunal mudaram bastante, até se tornar um órgão importante no controle externo e na qualidade da democracia brasileira com a constituição de 1988. Uma dessas mudanças veio com a inclusão da economicidade com uma das características da fiscalização exercida pelo Tribunal. Outra mudança refere-se à nomeação dos ministros que compõe o órgão de contas. A maioria do corpo de ministros passou a ser nomeada pelo Congresso, por isso, as nomeações feitas pelo Executivo teriam que ser aprovadas pela casa legislativa (SPECK, 2013).

O papel do TCU ganha importância dentro da política brasileira com um instrumento de fiscalização que contribui para o Legislativo controlar o grande poder que o Executivo possui. Mesmo com a promulgação de uma Constituição democrática em 1988, o Presidente continuou a ter algumas prerrogativas que se tornaram comuns durante o período militar. A mais exemplar foi o poder de criar leis por meio de medidas provisórias. Além do controle do orçamento, o Presidente pode criar leis com mais rapidez e de aplicação imediata que o Poder Legislativo. Essas funções fazem do Executivo terem acumulo de poderes, pois controlam a agenda política e faz o possível para criar uma grande base de coalizões dentro do Congresso (FIGUEIREDO, 2001).

Na visão de Figueiredo (2001), devido ao grande poder institucional dado ao Executivo, a atuação indireta do Congresso se torna fundamental para o bom

andamento da democracia. As informações produzidas a partir das investigações realizadas pelo Legislativo ou iniciadas por órgãos ligados a ele, como o TCU, por exemplo, são essenciais para que grupos da sociedade se tornem conscientes das atitudes do presidente. Portados de tais informações, é possível haver um fortalecimento dos mecanismos de *accountability* vertical.

A importância do fortalecimento do Legislativo e seus órgãos auxiliares de fiscalização se faz necessário em um contexto que as ações do Executivo ultrapassam os princípios da divisão de poderes. Sãos os casos de democracias recentes, como o exemplo do Brasil, Argentina, Peru e Bolívia, por exemplo, em que ocorrem eleições para legitimar a representação, mas os resquícios dos regimes autoritários podem levar o país a ser governado de forma arbitraria. Nessa questão, O'Donnell (1991) classifica esses regimes de democracias delegativas, ou seja, aqueles que vencem as eleições não se veem obrigados a prestar contas de suas atitudes as instituições de controle (Tribunais de Contas ou Poder Legislativo) e nem aos cidadãos.

Na base sustentação das democracias representativas, dois elementos são essenciais, legitimidade e confiança. Muitos autores utilizaram esses elementos como indispensáveis dos regimes democráticos contemporâneos (DAHL, 1997; MANIN, 2006; PRZEWORKI, 1991). A legitimidade é um elemento jurídico-formal em todos os regimes democráticos, a partir das eleições os cidadãos vão legitimar (escolher) os melhores representantes para ocupar os cargos políticos. Dessa forma, após as eleições por direito, os políticos podem exercer seus mandatos.

A confiança um procedimento complexo, pois as vitórias nas urnas não representar altos índices de confiança entre os cidadãos. Nas democracias, a confiança adquire as funções de ser uma expansão da legitimidade, pois incorpora a esse procedimento processual aspectos morais (integridade no seu sentido mais amplo) e substantivos (preocupação com objeto comum). A confiança representa aspectos temporais, pois sua existência garante o aumento da legitimidade com o passar dos anos. Por fim, a confiança representa uma economia em instituições, porque torna dispensável a existência de mecanismos de verificação ou contestação como, por exemplo, Ministério Público, Entidades de Fiscalização Superiores e Ouvidorias (ROSAVALLON, 2008).

Na prática dos regimes representativos, há brechas entre a legitimidade e a confiança. Apesar de obedecer o tramite legal das eleições, os cidadãos não confiam naqueles que foram eleitos por meio do sufrágio, isso se torna regra em quase todas as democracias. Em reação a esse desequilíbrio, as democracias seguem dois caminhos, o primeiro são reformas processuais nas eleições. Essas reformas representam a diminuição dos mandatos dos eleitos, gerando novas eleições, e a participação mais ativa dos cidadãos na tomada de decisões políticas, criação de conselhos da sociedade civil. O segundo caminho foi o fortalecimento de meios institucionais de freios e contrapesos necessários para controle das burocracias e dos governantes. Para Rosavallon (2008), "it is impossible to theorize about democracy or recount its history without discussing these organized forms of mistrust".

Embora os regimes democracias sejam imperfeitas na relação entre confiança e legitimidade, nenhum outro regime assegura maior representatividade que eles. As eleições não são mecanismos suficientes para garantia do cumprimento responsável dos mandatos dos eleitos, são apenas um meio formal de escolher os candidatos que apresentaram as melhores propostas, como sustenta a teoria minimalista de Schumpeter (1961). Todavia, há mecanismos que objetivam aumentar a qualidade dessa escolha como a transparências de gastos durante as campanhas e leis que barrem candidatos que estão sendo processados. Além desses instrumentos,

são necessários instituições de fiscalização independentes que forneçam informações aos cidadãos - "agências de prestação de contas", em termos semelhantes ao da Comissão Australiana de Reforma Governamental (Dunn e Uhr, 1993). Tais instituições devem incluir (i) um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha16, com poderes próprios de investigação; (ii) um braço auditor independente do Estado, um auditor geral (Banco Mundial, 1994: 32), no estilo da contraloría chilena; (iii) uma fonte independente de informações estatísticas sobre o estado da economia; e (iv) um espaço privilegiado para que a oposição vigie as mídias públicas (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 2006).

Percebe-se, que essas agencias de prestação de contas são necessárias para a sobrevivência da democracia. Além do controle administrativo, são responsáveis por avaliação de gastos, obras, avaliação de políticas públicas e transparência dos atos do governo. Essas agências ganham maior notoriedade

em democracias recentes, como é o caso da democracia brasileira, pois o processo de abertura democrática apresentou fragilidades e deficiências como: impunidade para casos de corrupção, falta de transparência com os gastos públicos, uso inapropriado de recursos públicos, abuso de poder e censura aos meios de comunicação (WILLEMAN, 2013).

Para Keane (2009), a consolidação de agências governamentais de controle e fiscalização representam um novo caminho a ser percorrido pelas democracias. Ele chama essas novas democracias de monitoradas, pois a principal característica dessa modalidade é a presença de vários mecanismos de monitoramento dentro do aparelho do Estado (Ouvidorias, Ministério Público, Tribunais de Contas, Corregedorias), na sociedade civil (associações de combate à corrupção) também em contextos transnacionais que antes eram dominados por impérios, estados e organizações empresariais.

O aspecto de monitoramento da democracia devolve aos cidadãos a participação na arena política. Apesar de não ser uma participação na tomada de decisões, os cidadãos possuem maior possibilidade de mobilização e monitoramento compartilhando informações por mio de rede sociais e fóruns de debate. Assim para Keane (2009),

In the name of 'people', 'the public', 'public accountability', 'the people' or 'citizens' - the terms are normally used interchangeably in our times - power-monitoring institutions spring up all over the place. Political parties and legislatures lose their grip on politics. Democracy is no longer simply a way of handling the power of elected governments by electoral and parliamentary means, and no longer a matter confined to territorial states. Gone are the days when democracy could be described (and in the next breath attacked) as 'government by the unrestricted will of the majority'.

A democracia representativa é duramente criticada pela delegação de poderes aos políticos eleitos. Contudo, a participação social e o fortalecimento de agencias de fiscalização vem criando novas possibilidades de participação na esfera política. Para Rosavallon (2009), vivemos numa "contra democracia", um regime de desconfiança duradoura, que complementa a habitual sistema eleitoral-representativo. Assim, "contra democracia" faz parte de um sistema

maior que inclui também as instituições democráticas legais. Destina-se a complementar as instituições e ampliar sua influência, para fortalecê-los.

Na visão de Rosavallon (2009), a "contra democracia" possuiria três dimensões. A primeira delas seria "powers of oversight", são instituições políticas e sociais que se mantem sempre alertas para as atitudes dos poderes públicos. Por exemplo, o Ministério Público ou Tribunais de Contas fazem parte dessa categoria, pois sua função é monitorar os passos do poder público, mesmo que eles não sejam provocados. Outra forma de dimensão é o "testing of judgments", são os momentos de manifestação ou greve gerais realizadas pela sociedade civil contra a medida adotadas por autoridades públicas. Por fim, a dimensão dos "judges" que significa o julgamento diário que os cidadãos fazem das atitudes dos políticos e suas burocracias.

A diversificação de funções e a expansão de suas atividades tornam o TCU uma agencia de controle que corrobora com esses conceitos de democracia monitorada e "contra democracia". Essa corte de conta é o principal agente de fiscalização das atividades do Executivo, suas auditorias ganham relevância quando entram para o debate dos cidadãos. Esse fenômeno não ocorre só no Brasil, em outras democracias mais consolidadas a partir já da década de 1980 as Entidades de Fiscalização Superior já possuem um papel político, como é o caso da NAO (*National Audit Office*) na Inglaterra.

O Tribunal de Contas da União acompanha as mudanças que outras entidades de fiscalização superior realizam em seus desenhos institucionais, suas auditorias não se prestam sós, a saber, quanto foi realmente gastos em obras públicas. Seguindo as tendências de outras EFS, seus trabalhos buscam seguir os critérios de economia (assegurar as melhores condições possíveis para os recursos serem captados), eficiência (assegurar a utilização máxima de recursos para poder atingir um determinado nível de resultado ou serviço) e efetividade (os resultados estejam conforte aquilo que foi planejado) (POWER apud PESSANHA, 2009).

As auditorias e fiscalizações do TCU não se limitam a investigações de atividades do Executivo, nos últimos o tribunal realizou um importante papel na regulamentação de novos atores públicos inseridos na burocracia brasileira pela reforma do Estado da década de 1990. Nos trabalhos de Menezes (2012a e

2012b), a inserção de agências reguladoras na burocracia brasileira representou aumento da complexidade da relação entre elas e as empresas prestadoras de serviços. Nesse embate o cidadão acabava sendo prejudicado, pois essas ações não ocorriam com a devida transparências. Assim, a função de controle horizontal exercida pelo TCU é fundamental na redução do excesso de discricionariedade do ente regulador, tornando o regime regulatório mais transparente e com melhor equilíbrio de interesses (2012a).

Outro ator foi inserido na arena política nacional após a Reforma do Estado, as organizações sociais. Tais instituições possuem a função de realizar atividades delegadas pelo Poder Executivo, essas funções são a produção não lucrativa de bens ou serviços não exclusivos do Estado, por exemplo, serviços de educação, pesquisa, assistência social. Dessa forma, o Estado delegaria funções a outros entes e poderia concentrar suas atividades para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer (PRZEWORSKI, 2007).

Em vistas dessa situação, é importante o Estado manter instituições externas que realizem funções de fiscalização e controle, como é o caso do TCU que avalia as atividades das OS que recebem recursos públicos federais.

3. A atuação do TCU: o estudo sobre os acórdãos.

4. Conclusão.

Referências

BAUER, Martin W. (2000). "Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão". In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George (orgs) *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático.* Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2010), "Manual de Auditoria Operacional". Brasília: TCU.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2011), "Megaeventos esportivos: o desafio vai além dos estádios" In: Revista do TCU. Brasília: TCU.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2012), "O TCU e a Copa do Mundo de 2014: relatório de situação". Brasília: TCU.

CELLARD, André. "A análise documental". In: A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Vários autores. Rio de Janeiro. Ed. Vozes, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Instituições e Políticas de controle do Executivo. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, 2001.

GERRING, John. "The Case Study: What It Is and What It Does". In: The Oxford Handbook of Political Science. Oxford University Press, 2009.

GILL, Rosalind. "Análise de discurso". In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George (orgs) *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

KING, Gary, KEOHANE, Robert O. e VERBA, Sidney. (1994), **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton, Princeton University Press, 1994.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Enforcement In: Dicionário de Políticas Públicas. DI GIOVANNI, Geraldo e NOGUEIRA, Marco Aurélio. São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2013.

MADISON, James. O Federalista. São Paulo. Ed. Abril, 1979.

MCCUBBINS, Mathew D. e SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. American Journal of Political Science, vol. 28, 1984.

MENEZES, Monique. "O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: Abdicação ou delegação de poderes?". Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.3, 2012a.

MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 43, 2012b.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Second. Do Espírito das Leis. São Paulo. Ed. Abril, 1985.

MOSER, Josef. Discurso inaugural del 20° Simposio Naciones Unidas/Intosai, 2009.

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

SPECK, Bruno. Tribunais de Contas. Revista de Gestão e Controle. Rondônia, 2013.

PESSANHA, Charles. "Controle Externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil" In: O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman. Vários autores. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2009.

PESSANHA, Charles. O Congresso Nacional sob controle das contas do tribunal nacional. Disponível em: http://www.insightinteligencia.com.br/21/PDF/0921.pdf. Acesso: 25/08/13.

POWER, Michel. The Audit Society - Second Thoughts. International Journal of Auditing, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. Tribunal de Contas da União: Trajetória institucional e desafios Contemporâneos. In: Vários autores. (Org.). Estado, Instituições e Democracia: república. Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília: IPEA, 2010.

Transparência e Dados Abertos caminham juntos?

Uma análise das iniciativas de cinco capitais brasileiras Lucas Reis¹, Ana Carolina Araújo² e Rafael Cardoso Sampaio³

Resumo: Os executivos municipais brasileiros lançaram nos últimos anos seus portais de dados abertos. Estas iniciativas ocorrem num momento de implementação da Lei da Transparência, que estabelece prazos e sanções para o cumprimento de medidas com foco na transparência governamental, como a existência de portais de transparência. Assim, este trabalho busca verificar se municípios que mantêm portais com maior Índice de Transparência Digital (ITD) também terão as iniciativas de dados abertos mais consistentes. Para isso, serão avaliados os portais oficiais e as iniciativas de dados abertos de cinco capitais brasileiras através das metodologias propostas por Gomes e Amorim (2013), e nos quesitos indicados pela Open Knowledge Foundation(OKF), Berners-Lee (2010) e numa grade analítica baseada na discussão feita por Evans (2012). Assim, verifica-se aqui 1) o índice de transparência digital dos portais de executivos municipais, 2) se as iniciativas municipais de dados abertos cumprem os requisitos básicos; 3) qual seus graus de qualidade e amadurecimento; e 4) o atendimento a quesitos de estímulo à participação dos cidadãos. A análise dos resultados obtidos indicou não haver relação direta entre o índice de transparência digital e a consistência de suas ações de dados abertos de cada município.

Palavras chave: E-democracia. E-transparência. Dados abertos. Governo Municipal.

INTRODUÇÃO

Tem sido cada vez mais comum que iniciativas de incremento da transparência pública sejam associadas a programas de abertura de dados governamentais, inclusive por obrigação legal em alguns países (LOUREIRO et al, 2012; WORLD BANK, 2014). O Brasil se insere nesse contexto e comemora, em 2015, 30 anos da redemocratização, período em que as instituições e os valores democráticos vêm se solidificando. Reflexo disso, nas últimas três décadas a

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (PósCom/UFBA); bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); membro do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD). E-mail: Lucas.reis@ymail.com

² Mestranda no Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (PósCom/UFBA); bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); membro do Grupo de Estudos de Comunicação, Política e Redes Digitais (CP-Redes), ligado ao Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD). E-mail: carolshalom@gmail.com

³ Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Atualmente, realiza estágio pósdoutoral no grupo de pesquisa Mídia e Esfera Pública (EME) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista FAPEMIG e pesquisador do CEADD. cardososampaio@gmail.com.

sociedade civil, ao lado de organizações, instituições e governos, têm consentido cada vez menos com o sigilo em torno dos negócios públicos e envidado esforços para fortalecer os valores democráticos (Bentham, 1999; Fung, Graham e Weil, 2007; Baume, 2013).

Nos últimos anos, têm sido implementadas no país iniciativas diversas para o fortalecimento da transparência, dentre as quais destacam-se: 1) a regulamentação da Lei da Transparência, a fim de tornar disponíveis, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, Distrito Federal e municípios (2009); 2) a assinatura do documento de fundação da Parceria para o Governo Aberto (2011); 3) a normatização da Lei de Acesso à Informação, que obrigou as diferentes esferas de governo a fornecerem dados da administração pública, colocando em prática a garantia de acesso a informações prevista na Constituição Federal (2011); e 4) a instituição da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (2012).

Embora diversas investigações abordem isoladamente os temas transparência e dados abertos, o levantamento feito neste trabalho não encontrou estudos que buscassem estabelecer associações entre iniciativas dos dois tipos no nível nacional. Este artigo se propõe a avaliar o uso de ferramentas digitais pelas prefeituras para promover a transparência pública e suas ações de dados abertos e, ao final, responder à seguinte pergunta de pesquisa: *Prefeituras que tem sites com maior grau de transparência também são aquelas com iniciativas mais consistentes de abertura de dados?*

O corpus desta pesquisa consiste em: 1) cinco portais oficiais dos executivos municipais, que concentram os principais serviços e informações e tendem a ser os mais acessados; e 2) os seus respectivos portais de dados abertos.

Para avaliar a transparência dos portais foi usado o Índice de Transparência Digital proposto por Amorim (2012) e aprimorado por Gomes e Amorim (2013), que avalia aspectos como usabilidade, acessibilidade, qualidade e diversidade de informações etc. Já para avaliar os sites de dados abertos, foi usada 1) o instrumento desenvolvido pela Open Knowledge Foundation (OKF), que indica os requisitos básicos de um bom programa de dados abertos; 2) e o sistema de cinco estrelas⁴ de

^{4 &}quot;5 Stars System" no original. Tradução dos autores.

Berners⁵-Lee (2010), que determina a qualidade dos formatos utilizados. Por fim, desenvolvemos uma grade analítica baseada nas questões levantadas por Evans (2012) sobre o estímulo à participação popular. Esse percurso metodológico terá como objetos as cinco maiores capitais brasileiras com iniciativas de dados abertos: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Curitiba (PR), Recife (PE) e Porto Alegre (RS), que juntas abrigam cerca de 25 milhões de cidadãos e geram um PIB de R\$ 900 bilhões. Ou seja, estes cinco dentre os 5.561 municípios brasileiros, respondem por 20% da riqueza gerada no país.

A estrutura deste artigo é a seguinte: 1) breve discussão teórica, a fim de melhor delimitar conceitualmente os temas abordados e posicionar o presente trabalho no contexto das pesquisas sobre o tema; 2) apresentação detalhada da metodologia empregada para a mensuração proposta (do índice de transparência digital dos portais municipais e da qualidade dos sites de dados abertos); 3) apresentação dos resultados obtidos pela aplicação das metodologias apresentadas e, por fim; 4) discussão e conclusões com base nos dados levantados.

Fundamentação teórica

Dados abertos e transparência têm em comum o fato de lidarem com um direito básico do cidadão numa sociedade democrática, que é o acesso a informações sobre a administração pública. Esta ideia é defendida por Cross (1953), para quem "empresas públicas são negócio público", e sem o acesso à informação "os cidadãos de uma democracia apenas mudaram seus reis"(p. 13). Na visão deste autor, a capacidade de examinar e investigar ações dos governos é um direito legal da população.

Apesar desta interseção, a literatura sobre ambos os temas se desenvolve de maneira independente. Os estudos sobre transparência em democracias liberais remontam ao menos ao século XVIII (BETHAM, 1843), e se intensificam na segunda metade do século XX (ARATO, 2002), ganhando novo estímulo na década de 90, com a ampliação do uso de tecnologias digitais e a consequente expectativa de aprimoramento da transparência nas democracias. Por sua vez, os estudos sobre dados

⁵ Físico britânico, criador da World Wild Web (WWW ou Internet), em fundador da World Wide Consortium (W3C), o fórum de desenvolvimento técnico da Web, e co-fundador do Open Data Institute, em Londres, trabalha com o objetivo de manter a privacidade, liberdade e abertura da rede.

abertos governamentais se iniciam apenas no século XXI, com uma expectativa não só de tornar o estado mais transparente, como de aumentar a participação da sociedade civil e de gerar um novo campo da economia, propiciado pelo processamento e análise de bases de dados do governo (CAPGEMINI, 2013).

Assim, nos tópicos seguintes, delineamos o estado atual da discussão teórica sobre estes temas, sem a pretensão de esgotá-la, mas sim de apresentar os conceitos e visões que norteiam o presente trabalho.

Sobre a Transparência

De forma ampla, entende-se que um governo transparente é aquele que torna a informação pública franqueável e atua no sentido de garantir ao cidadão o direito de saber tudo o que a administração pública faz ou fez anteriormente (CHEVALLIER, 1988), e numa visão mais atualizada, do que fará (PIOTROWSKI & BORRY, 2010).

Analisando o tema sob a ótica de diferentes autores, tanto é possível encontrar quem defina a transparência como essa disponibilidade máxima de informação (HOOD, 2006), quanto aqueles de uma corrente mais exigente, que entende a publicidade como um pré-requisito da transparência, que deve oferecer informação acessível, compreensível e "manuseável" por qualquer um, processo ao qual Fung, Graham e Weil (2007) descrevem como *full disclosure*.

Hood (2006) aponta três caminhos para a compreensão da transparência governamental: 1) a transparência na governança internacional, baseada na ideia de que a abertura estimulará a estabilidade política global; 2)_a transparência nas instâncias federal, estadual e municipal de governo, como pressuposto do processo de democratização, apostando numa atuação normativa, com oferta de informações aos cidadãos e ainda estimulando relações claras dentro do governo e entre governos e empresas; e por fim 3) a transparência e governança corporativas, esteadas na divulgação dos resultados empresariais para gestores, acionistas e mercado financeiro. Em qualquer desses sentidos, a transparência aparece como um acordo com regras firmes e claras, com informações e procedimentos acessíveis à esfera civil e ao mercado, de conhecimento público amplo e prévio, favorecendo relações isonômicas entre os diferentes entes sociais e os governos.

Por seu turno, Stiglitz (1999), propôs uma nova justificativa para a abertura, defendendo que, se é a população quem custeia a coleta de informações por parte do governo, estes dados pertencem a ela. De posse destas informações, o cidadão e as instituições terão aumentadas a sua capacidade de avaliar e responsabilizar democraticamente (*accountability*) os membros da gestão pública por suas ações (PIOTROWSKI e RYZEN, 2007).

Após este apanhado, fica claro que o conceito de transparência pública possui diferentes entendimentos. Entretanto, é consenso entre os pesquisadores da área que se trata de um valor fundamental da democracia e de um direito do cidadão, para que possam compreender, cobrar e tomar decisões de forma embasada acerca da coisa pública. Há, ainda, o ganho econômico propiciado pela isonomia das relações, visto que diferentes agentes econômicos e sociais terão acesso às mesmas informações, evitando distorções de acesso e a própria insegurança jurídica.

Observando que a transparência é um valor basilar da democracia, Gomes e Amorim (2013) desenvolvem uma metodologia capaz de aferir o grau de transparência digital. Este trabalho, que é usado como referência no presente artigo, considerou as funções democráticas e comunicativas presentes em iniciativas digitais de governos municipais voltadas para o fortalecimento da transparência pública online. Há diversos trabalhos que buscam fazer um trabalho similar, que são considerados pelos autores para, então, se consolidar um método capaz de corrigir algumas das falhas encontradas, de modo que entende-se a transparência não como algo intangível, mas sim como um aspecto da democracia que pode e deve ser medido.

Sobre os dados abertos

O entendimento conceitual dos dados governamentais abertos (*open government data*) é de "dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras" (BATISTA, DA SILVA E MIRANDA, 2013, p.11). Ou seja, esta ideia de abertura (*openess*) deriva do conceito defendido pela comunidade de software livre (*open source*) ao permitir que os cidadãos possam usar livremente (com objetivos comerciais, inclusive) os dados

públicos colhidos e divulgados pelos governos. Essa derivação se deve a uma inspiração na filosofia *open source* (HARRISON et al, 2013), de *software* livre, em que "usuários têm acesso e podem contribuir para o desenvolvimento do código de programas" (p. 4).

Indo além dessa perspectiva, Yu e Robinson (2012) afirmam que os dados abertos devem ter foco em dados brutos, ainda não processados, que permitam aos indivíduos chegar às suas próprias conclusões. Essa abordagem busca proteger a sociedade civil de receber dados enviesados a partir de uma perspectiva de interesse da administração pública ou de seus funcionários. Sobre isso, Bowker (2005) afirma que o valor dos dados está no seu processamento e que este deve ser sempre cuidadoso, permitindo sua interpretação a partir de diferentes perspectivas, favorecendo assim o debate democrático.

Numa definição que congrega as duas abordagens supracitadas, Weinstein e Goldstein (2012) dizem que a expressão *open government data* se refere aos dados brutos gerados ou armazenados pela administração pública, disponibilizados online por decisão interna ou sob solicitação da sociedade civil, em formato processável e com licença livre para utilização.

Os dados abertos são uma metodologia para a publicação de dados do governo em formatos reutilizáveis, visando o aumento da transparência e a maior participação política por parte do cidadão, além de gerar diversas aplicações desenvolvidas de forma colaborativa pela sociedade (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION, p.04).

Por esta última concepção, se percebe que as iniciativas de dados abertos podem ter como justificativa e objetivo final o empoderamento dos cidadãos, através do incremento da transparência na gestão pública, do favorecimento da accountability, do estímulo à participação ou, simplesmente, da disponibilização de um maior conjunto de informações, propiciando uma melhor formação da opinião da sociedade (HANSON, 2004).

Esta visão dos dados abertos termina por permitir que iniciativas de diferentes governos sejam feitas com abordagens completamente diversas, ou ainda que um mesmo governo realize ações descoordenadas neste campo. Para que haja integração, é imprescindível uma política de estado que embase os dados abertos. Essa é a perspectiva defendida por Zuiderwijk e Janssen (2013), para quem:

uma política de dados abertos é importante na sua proposta de garantir a longo prazo transparência às informações governamentais, o que é um pilar fundamental da democracia, além de aumentar a participação, empoderamento, inclusão social e estimular o crescimento econômico (p. 17, tradução nossa).

Como forma de ajudar a balizar as ações de dados abertos ao redor do mundo, a Open Knowledge Foundation (OKF), através de seu grupo de trabalho "Open Government Data", estabeleceu oito requisitos para que os dados sejam considerados abertos. São eles:

- 1) Devem ser brutos;
- Devem ser padronizados e acessíveis (não demandar adaptações por parte do usuário);
- 3) Devem ser estruturados;
- 4) Devem ser abertos a todos (não demandar cadastro);
- 5) Não devem usar formatos proprietários;
- 6) Não devem ter restrição de direito autoral;
- 7) Devem ser atuais;
- 8) Devem ser heterogêneos, ou seja, tratar sobre diferentes temas.

A próxima seção desde artigo apresenta a metodologia usada para medição do índice de transparência digital (ITD) e também da qualidade dos sites de dados abertos de cinco capitais brasileiras.

Percurso metodológico

Para a análise foram escolhidas cinco capitais brasileiras - Curitiba (PR), Recife (PE), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) (Tabela 1) - e seus respectivos portais municipais oficiais e sites dos programas de abertura de dados. A escolha do corpus empírico baseou-se em dois pontos: 1) a proposta de avaliar instâncias de governo que se relacionem de forma direta com a população, como é o caso das prefeituras; 2) a necessidade de avaliar municípios que dispusessem tanto de portais oficiais como de programas estruturados de abertura de dados. Além disso, cabe ainda lembrar que juntos, os PIB das cidades escolhidas

somam R\$ 900 bilhões anuais, ou seja, 20% da riqueza gerada no país, o que torna ainda maior sua demanda por transparência e abertura.

Na tabela 2, é possível verificar os endereços dos portais analisados no período de confecção deste trabalho. A seguir, apresenta-se detalhadamente o método de aferição do ITD e dos diferentes quesitos de dados abertos.

Cidade	Portal Oficial	Portal de Dados Abertos
Curitiba (PR)	www.curitiba.pr.gov.br	www.curitiba.pr.gov.br/dadosabertos
Recife (PE)	www2.recife.pe.gov.br	dados.recife.pe.gov.br
São Paulo (SP)	www2.saopaulo.sp.gov.br	www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secre tarias/desenvolvimento_urbano/dados _abertos
Rio de Janeiro (RJ)	www.rio.rj.gov.br	data.rio.rj.gov.br
Porto Alegre (RS)	www2.portoalegre.rs.gov.br	www.datapoa.com.br

Tabela 1 - Relação de municípios e seus respectivos portais analisados.

Índice de Transparência Digital (ITD) dos portais municipais

Para a avaliação dos portais foi utilizada a metodologia proposta por Amorim (2012) e por Gomes e Amorim (2013), a fim de encontrar o Índice de Transparência Digital (ITD) de cada um dos portais. Para chegar a esse indicador final, foram feitas navegações orientadas seguindo um roteiro desenvolvido especificamente para esse fim pelos autores, divididos em aspectos essenciais, abrangendo informações e serviços previstos em lei, e aspectos desejáveis, incluindo elementos de comunicação política, governança, interação, participação e controle sociais.

A análise foi dividida em quatro sessões: identificação da cidade, informações gerais, informações e serviços técnicos e informações e serviços específicos, detalhados na tabela 2.

DIMENSÃO 1: informações gerais		
Categoria de análise: Cidade		
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)		
produto interno bruto (PIB)		
população		
Categoria de análise: Internet		
Endereço eletrônico do portal		

Existência de portal da transparência

Visibilidade do portal da transparência

DIMENSÃO 2: informações e serviços técnicos

Categoria de análise: usabilidade

Mecanismos de busca

Mapa do *site*

Reconhecimento e orientação do sistema

Interface

Categoria de análise: acessibilidade

Idiomas

Acesso a portadores de necessidades especiais

Multiplicidade de acesso

Flexibilidade e eficiência do portal

Código fonte e desenvolvedor do sistema

Categoria de análise: hiperlink

Link para órgãos de apoio

Link para organismos reguladores

Link para transparencia.gov

Link para organismos da sociedade civil organizada

DIMENSÃO 3: informações gerais

Categoria de análise: informações contextuais

Lista das autoridades

Disseminação da informação

Conselhos municipais

Ouvidoria

Categoria de análise: informações e serviços institucionais

História da cidade

Instruções para uso do portal

Legislações do município

Funcionamento do município

Meios de participação

Programas e projetos do município

Plano diretor de desenvolvimento urbano

Categoria de análise: informações financeiro-orçamentárias

Diretrizes orçamentárias

Responsabilidade fiscal

Despesas e receitas em tempo real

Categoria de análise: informações administrativas

Decisões governamentais

Folha de pagamento Licitações Funcionamento do município		
Funcionamento do município		
Funcionamento do município		
Espaços de participação		
Acompanhamento das políticas		
Categoria de análise: comunicação com o público		
Meios de contato		
Redes sociais		
Correio eletrônico		
Agenda pública		
Agenda do governo		
Manutenção do diálogo		
Categoria de análise responsividade		
Proatividade		
Atendimento on-line		
Respostas das autoridades		
Perguntas e respostas		
Debate prévio		
Avaliação dos serviços do governo		
Suporte ao usuário		
Acompanhamento das demandas		

Tabela 2 - Dimensões que compõem o Índice de Transparência Digital (GOMES e AMORIM, 2013)

São considerados aqui aspectos como a existência e a utilização de mecanismos que permitam ao cidadão enviar e acompanhar suas demandas on-line, a forma e os conteúdos das informações, os aplicativos que tornem possível a seleção, votação, posicionamento e proposição on-line de cidadãos de um bairro ou cidade sobre determinados projetos, bem como o próprio acompanhamento desses grupamentos sociais com relação aos expedientes de informação dos negócios públicos, como, por exemplo, as diversas audiências públicas deliberativas ou não.

Tal metodologia é baseada na compilação de diferentes metodologias de medição de transparência digital, tendo sido aplicada de maneira satisfatória em corpus composto pelos portais municipais das 27 capitais brasileiras (AMORIM, 2012; GOMES & AMORIM 2013).

O processo de análise dos portais que leva ao ITD confere a cada indicador dois (localizado ou não localizado), três (muito bom, regular, não existe) ou cinco

conceitos (muito bom, bom, regular, fraco e não existe). Para permitir o tratamento dos dados, estes conceitos seguem a codificação abaixo:

Para dois conceitos	Pontuação
Não localizado	0
Localizado	4
Para três conceitos	Pontuação
Não existe	0
Regular	2
Muito bom	4
Para cinco conceitos	Pontuação
Não existe	0
Fraco	1
Regular	2
Bom	3
Muito bom	4

Tabela 3 - Codificação usada no processo de análise das dimensões do ITD (AMORIM, 2012)

Para chegar ao índice final com a ponderação adequada, cada indicador recebeu pesos específicos para os diferentes conceitos e categorias de análise. Ao fim dos cálculos, cada município, através de seu instrumento oficial de contato com a população, poderia receber uma das seguintes avaliações: 4 a 3,2 - *TA* – *transparência avançada*; 3,1 a 2,4 - *TS* – *transparência significativa*; 2,3 a 1,6 - *TM* – *transparência moderada*; 1,5 a 0,8 - *TF* – *transparência fraca*; Abaixo de 0,7 - *TI* – *transparência inexistente*. Para a atribuição do conceito global, foi considerada a escala de pontuação apresentada na tabela acima.

Qualidade das ações de dados abertos

Por sua vez, a avaliação da qualidade dos dados abertos é baseada na aplicação dos oito requisitos propostos pela OKF: 1) presença de dados brutos, 2) demanda por adaptações, 3) dados estruturados, 4) demanda por cadastro do usuário, 5) uso de formato proprietário, 6) licença livre de uso, 7) atualidade e 8)

⁶ O detalhamento da fórmula do índice de transparência pode ser verificado em Amorim 2012.

heterogeneidade⁷. Foi realizada uma navegação nos portais autointitulados de dados abertos dos município pesquisados com a orientação tabela com os oito requisitos citados. Neste processo, fizemos uma qualificação binária destes pontos: se atribuiu 1 quando o quesito foi minimamente atendido, e 0 quando não o foi. Assim, a pontuação máxima possível era de 8 (oito) pontos, o que seria uma base de dados plenamente satisfatória, e de 0 (zero) pontos, o que seria uma base que não atende minimamente aos critérios para ser chamada de base de dados abertos.

A etapa seguinte foi aplicar a gradação desenvolvida por Tim Berners-Lee e apresentada por Barros (2013) que prevê cinco níveis de abertura em uma escala cinco conceitos. Conforme a tabela abaixo, quaisquer bases de dados que passem pelos critérios da OKF receberão ao menos o nível de 3 estrelas no sistema de Berners-Lee.

Nível	Definição
1 estrela	Dados na web em qualquer formato e em licença aberta
2 estrelas	Dados estruturados
3 estrelas	Disponíveis em formato não proprietário (.xls no lugar de .csv)
4 estrelas	Utilizam URIs de forma que se possa referenciar os dados
5 estrelas	Associam diferentes dados para proporcionar contexto adicional

Tabela 4 - Sistema Cinco Estrelas (Berners-Lee, 2010)

A última fase da análise foi a aplicação do quadro analítico descrito por Evans (2012), que ultrapassa as preocupações técnicas acerca das bases de dados, buscando compreender se a ferramenta estimula o uso do conteúdo disponível para diferentes finalidades. O questionário final tem quatro perguntas, e a todas foram atribuídos dois conceitos - 1 para sim e 0 para não – conforme apresentado abaixo:

Questões	
É possível identificar as causas (fatos geradores) dos dados apresentados?	
Há explicação sobre a veracidade e confiabilidade dos dados apresentados?	
Há apresentação da informação de quantas vezes uma base foi baixada?	
É possível enviar ou visualizar produtos (análises, sites, aplicativos, etc.) feitos a partir dos dados disponíveis?	

Tabela 5 - Questões relacionadas ao estímulo da participação da sociedade nas iniciativas de dados abertos.

⁷ Neste artigo, foram considerados heterogêneos os sites que apresentaram dados abertos de ao menos três áreas distintas de atuação do governo.

Todas as questões levantadas foram respondidas através de navegação orientada nos sites indicados. Para evitar subjetividades, cada autor repetiu a análise individualmente. Quando houve divergência nas indicações, foi realizado um debate e a resposta de consenso foi assumida para o texto final.

Descrição dos resultados

O caso de Curitiba

O "Portal da Prefeitura de Curitiba" teve o conceito máximo (4,0) no quesito informações gerais. Em relação às informações técnicas, houve melhora de 2,43 pontos, verificados na análise de Amorim em 2011, para 3,03 em 2015, com ganhos nas categorias de acessibilidade, usabilidade e interoperabilidade. Entretanto, seguem ausentes os links diretos para o portal nacional da transparência e organismos da sociedade civil organizada. O ITD final foi 3,115, aquém do patamar de transparência avançada, mas à frente dos 2,991 registrados anteriormente.

Na dimensão das informações específicas, o conceito foi 2,62, com destaque positivo para o funcionamento do município, meios de participação popular e informações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), bem como no atendimento online. Seguem sendo lacunas importantes no instrumento a abertura de dados administrativos, o detalhamento sobre os espaços de participação, além de elementos específicos de responsividade, a saber, a ausência de mecanismos de debate prévio sobre os temas da agenda governamental e a impossibilidade de avaliar serviços do governo.

Acerca da transparência fiscal, o registro de despesas e receitas em tempo real é pior do que há quatro anos, mas não foi possível descobrir o motivo deste recuo. Ainda assim, há um site exclusivo para os dados de transparência que obedece a legislação em vigor.

A iniciativa de dados abertos do município atende apenas cinco dos oito quesitos caracterizadores descritos na literatura. A navegação apontou dificuldade para a limpeza e organização dos dados, com a presença de padrões diferentes, uso do formato proprietário para a base de dados e baixa frequência de atualização.

O site alcançou apenas duas estrelas na indicação de qualidade de Berners-Lee, pois além de usar bases em formatos proprietários, não as cruza entre si e não oferece contexto adicional (com metadados). No que se refere à participação da sociedade, os resultados foram positivos. Falta a informação de quantas vezes uma base foi baixada, mas há detalhes sobre a confiabilidade dos dados, pode-se identificar os fatos geradores e enviar produtos derivados dessas informações. Ainda assim, não é possível saber se há algum caso de produto feito pela sociedade com base na iniciativa, já que não há uma área indicada para arquivar e apresentar tais materiais.

O caso de Porto Alegre

O Portal Prefeitura Municipal de Porto Alegre teve um ITD de 2,702, mantendo-se na categoria de transparência significativa, porém abaixo da média de 2,910 apurada em 2011. As principais diferenças entre as duas avaliações ficaram na dimensão de informações e serviços técnicos, especificamente usabilidade e interoperabilidade, pela ausência de mapa do site e de links para o portal Transparência. Gov e para organismos da sociedade civil organizada (que existiam no portal anterior e foram extintos).

Na dimensão das informações gerais o portal de Porto Alegre alcançou a nota máxima, o que poderia ser revisto, uma vez que a metodologia aplicada qualifica como muito bom o site com banner próprio para o Portal da Transparência na página inicial. Entretanto, se esta escala considerasse a visibilidade do link, a nota seria mais baixa, já que o banner para o Portal Transparência e Acesso à Informação é pequeno e está localizado no lado direito inferior da página, em área de difícil visualização.

Na dimensão informações e serviços específicos a nota caiu de 2,59 para 2,22. Embora tenha havido melhoras nas categorias financeiro-orçamentárias, os dados administrativos parecem menos organizados e acessíveis. A comunicação e a responsividade em relação ao público, já identificas como problemas em 2011, tiveram poucas melhorias, com exceção da implantação dos serviços de atendimento e acompanhamento online de solicitações feitas ao poder público.

O Portal de Dados Abertos da Prefeitura de Porto Alegra usa a plataforma CKAN, a mais usada globalmente para publicação e compartilhamento de dados governamentais, desenvolvida pela Organização Sem Fins Lucrativos OKF (Open Knowledge Foundation). O programa atende a seis dos oito requisitos pretendidos no

modelo, com exceção do uso de formato proprietário de dados , o .xlsx⁸, em uma pequena parcela das bases, dificultando a acessibilidade e conversão para formatos amigáveis de visualização e manuseio.

As bases são atualizadas na frequência proposta de uma vez ao ano, considerada inadequada pelos autores. Quanto à qualidade dos dados, Porto Alegre teve apenas duas estrelas, pela ausência de formatos abertos, metadados e links referências para os dados apresentados.

Os resultados melhoram nos quesitos de participação, com apresentação dos fatos geradores e do órgão responsável pela veracidade dos dados, e área para exposição de aplicativos baseados no material disponível. Os usuários podem submeter novos projetos a qualquer tempo. Não se sabe quantas vezes um mesmo material foi baixado, o que impede a checagem do interesse por cada tipo de dado.

O caso de Recife

O Portal Prefeitura do Recife alcançou a pontuação de 2,691, mantendo a posição de transparência significativa. Em relação às informações e serviços técnicos, o portal saltou 1,83 para 2,27 pontos, com destaque para a instalação de links para organismos reguladores como o Procon, a Comissão de Ética do Recife e a Controladoria Geral do Município.

Nas questões institucionais, administrativas e orçamentárias, estão entre os avanços a inclusão de documentos referentes ao PDDU e às leis de Diretrizes Orçamentárias e de Responsabilidade Fiscal, bem como o fortalecimento da comunicação responsiva online. Já características básicas, como o acesso a portadores de necessidades especiais, a disponibilidade de navegação em outros idiomas e a multiplicidade de acesso para dispositivos móveis, ainda deixam a desejar.

A iniciativa de dados abertos de Recife teve o melhor desempenho entre as capitais estudadas, atingindo 100% em todos os itens da metodologia aplicada. Ao contrário do caso de Porto Alegre, o uso da plataforma CKAN não implicou o uso de formatos proprietários. A informação sobre a licença para uso dos dados ocupa lugar de destaque e as bases são atualizadas frequentemente.

Confirmando o resultado, o programa alcançou cinco estrelas na gradação de

-

⁸ Pertencente à Microsoft.

Berners-Lee, com investimento no uso de URIs⁹ entre as bases de dados, de modo a facilitar a navegação e processamento, bem como a oferta de contexto adicional gerado por metadados. Foi possível identificar os fatos geradores dos dados e o órgão que atesta sua veracidade, além de visualizar a popularidade de cada base em apresentação gráfica ou numérica. Na seção "Hacker cidadão 2.0" há informações de incentivo ao cidadão para o uso dos dados, o que arremata o desempenho ótimo nos critérios de participação.

A única ressalva identificada foi o baixo volume de visualizações dos dados e de aplicativos gerados através deles, o que pode indicar a necessidade de um esforço maior de divulgação da iniciativa ou mesmo o baixo esforço/capacidade de mobilização por parte do órgão responsável.

O caso do Rio de Janeiro

O portal Prefeitura do Rio de Janeiro alcançou o ITD de 2,891, se situando no patamar de transparência significativa. Apesar de ter um site exclusivo para a transparência, o Transparência Carioca, não há link para o mecanismo na página principal, só para o portal Transparência da Mobilidade, que divulga informações operacionais sobre o transporte público da cidade. O fato de uma cidade tão dependente do turismo não tem versões traduzidas do seu site também é digno de nota.

Houve melhora nas normas de disseminação da informação (política de privacidade), dados sobre os conselhos municipais e informações e acesso à Ouvidoria em relação a 2011. Também houve incremento nas informações sobre o uso e abertura de dados associados ao Portal da Transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas ainda não é possível acessar a folha de pagamento do funcionalismo e os dados das licitações de forma prática e atualizada.

Na dimensão de informações e serviços específicos, houve melhora significativa no acesso a decisões governamentais e dados administrativos, na

⁹ Uniform Resource Identifier ou, em tradução livre, Identificador Uniforme de Recursos, é um código único que permite a interação com representações do recurso através de uma rede, em geral, a Internet, permitindo ações como adicionar a favoritos e 'linkar. O tipo mais comum é o Uniform Resource Locator (URL), mais conhecido como endereço Web.

disponibilidade de espaços de participação, diálogo com o poder executivo e acompanhamento de políticas públicas. A comunicação responsiva ainda é um problema, mesmo com a nova possibilidade de se acompanhar demandas ao poder público através do portal.

O Data.Rio, portal de dados abertos da capital carioca, apresentou bastante instabilidade no período da análise, tendo sido necessárias visitas em três dias diferentes para a conclusão da navegação. Como em Recife e Porto Alegre, aqui também se usa a plataforma CKAN.

O programa fluminense cumpre sete dos oito requisitos propostos pela OKF, com exceção da atualidade dos dados não foi atendida. Os dados acerca das despesas da administração municipal, por exemplo, são de 2013.

Sobre a qualidade dos dados apresentados, o portal alcançou as cinco estrelas, com apresentação de metadados e mesmo indicação de links contextuais. Os aspectos ligados à participação são parcialmente atendidos, pois apenas não é indicada quantas vezes uma base foi baixada.

É válido destacar que o Data.Rio apresenta o maior número de conjuntos disponíveis de dados no universo pesquisado, com mais de 1200 bases no período da análise. O número chama ainda mais atenção por ser um programa recente, lançado em abril de 2014. Todavia, há um baixo volume de visualizações das bases de dados e poucos exemplos de visualizações e poucos aplicativos resultantes dos seus usos podem ser encontrados no site.

Inicialmente, considerou-se que houvesse baixa divulgação destas possibilidades pela Prefeitura do Rio de Janeiro, mas em seguida foram encontrados dois outros sites, o Rio Datamine, voltado especialmente para a relação com desenvolvedores de aplicativos, e o Rio Apps, com um total de 264 aplicativos em desenvolvimento, mas a última atualização da página foi feita em janeiro de 2013.

O caso de São Paulo

O portal Prefeitura de São Paulo ficou com o ITD de 3,19, o que por aproximação alcançaria os 3,2 pontos necessários para alcançar a transparência avançada, progresso expressivo em relação aos 2,678 pontos da avaliação de 2011.

A melhora do acesso aos portadores de necessidade especiais e a criação de

aplicativos para acesso móvel nos sistemas Android e IOS foram pontos de crescimento, mas em contrapartida, a usabilidade piorou, com o fim do mapa do site e o empobrecimento da flexibilidade e da interface.

Ainda assim, as informações sobre o funcionamento do município, disponibilidade de meios de participação e acompanhamento de programas do município e do PDDU atingiram o conceito máximo, acompanhados de modo ascendente, ainda que não ótimo, pelas sessões das leis de diretrizes orçamentárias e responsabilidade fiscal. A exibição de despesas e receitas em tempo real, ainda um obstáculo político e tecnológico para a maioria demais cidades avaliadas, recebeu nota 3 numa escala de 0 a 4. Além disso, o cidadão conta agora com um sistema de atendimento online e pode acompanhar o andamento de suas solicitações através do site.

Uma ressalva é a visibilidade do portal da transparência, que apesar de ter atingido nota máxima na análise, por exibir link na página principal, é ainda pouco visível em decorrência da fonte utilizada e do baixo contraste de cores.

Em termos de dados abertos, o portal municipal atendeu a apenas três dos oito requisitos da OKF, o que provocou nos autores o questionamento sobre a validade do uso do nome dados abertos para um programa que não atende sequer metade dos prérequisitos. Entre os itens não satisfatórios estão os arquivos em formato proprietário ou em pacotes comprimidos (.zip), que cria mais uma etapa até o acesso final. A presença, na página inicial, de um selo de "Copyright", indica a tutela de direitos autorais, contrariando a essência própria dos dados abertos. Além disso, os dados não são atualizados há anos e basicamente se ancoram em informações de censos e outros levantamentos externos ao governo municipal. Por conta disso, a iniciativa alcançou apenas duas estrelas no sistema de Berners-Lee.

O programa atendeu a apenas um quesito sobre a participação popular, que se refere à identificação do órgão responsável pelos dados. Não é possível identificar o fato gerador das informações (inclusive por não haver um conjunto de dados acerca da administração municipal), nem saber quantas vezes os dados foram baixados e não há espaço para as visualizações produzidas pelos cidadãos ou orientações sobre submeter novos produtos. Assim, a iniciativa paulistana é mais frágil dentre as capitais aqui pesquisadas.

Análise dos resultados

Os dados obtidos e consolidados nas tabelas 6 e 7 abaixo apontam para a ausência de uma relação clara entre o ITD e as pontuações nos aspectos de Dados Abertos analisados nos portais dos municípios em questão. Ou seja: municípios que têm sites oficiais com maior grau de transparência não são, necessariamente, aqueles com melhores iniciativas de abertura de dados.

Na tabela abaixo, é possível observar que São Paulo, município com maior ITD registrado, obteve o menor índice de cumprimento dos requisitos de dados abertos. Paralelamente, a cidade de Recife registrou o pior ITD e absorveu todas as características definidoras dos dados abertos, com notas máximas em todos os quesitos analisados. Em situação igualmente incongruente, está a cidade de Curitiba, que apesar de apresentar o segundo maior ITD, ficou em penúltimo lugar na classificação referente à qualidade dos dados abertos.

Capital	Índice de Transparência Digital ¹⁰	Requisitos de Dados Abertos ¹¹	Siste 5 est	ma relas ¹²	Quesitos de Participação Popular ¹³
Curitiba	3,115 (77,9%)	5 (62,5%)	2	(40%)	3 (75%)
Porto Alegre	2,702 (67,5%)	6 (75%)	2	(40%)	3 (75%)
Rio de Janeiro	2,891 (72,3%)	7 (87,5%)	5	(100%)	3 (75%)
Recife	2,654 (66,3%)	8 (100%)	5	(100%)	4 (100%)
São Paulo	3,190 (79,7%)	3 (37,5%)	2	(40%)	1 (25%)

Tabela 6 - Resultados obtidos de ITDs e dos quesitos de dados abertos nos portais dos municípios pesquisados.

Classificação por ITD		Classificação por cumprimento de requisitos de Dados Abertos		
1.	São Paulo	1.	Recife	
2.	Curitiba	2.	Rio de Janeiro	
3.	Rio de Janeiro	3.	Porto Alegre	
4.	Porto Alegre	4.	Curitiba	
5.	Recife	5.	São Paulo	

Tabela 7 - Classificação dos municípios com base nas medições de ITD e de cumprimento dos requisitos de dados abertos.

¹⁰ Amorim e Gomes, 2013.

¹¹ OKF, 2010.

¹² Berners-Lee, 2010.

¹³ Evans, 2012.

Este padrão se repete ao observarmos os outros critérios usados para analisar a qualidade das iniciativas de dados abertos. Em todos os casos, as capitais com melhores índices de transparência apresentaram as mais baixas pontuações nos itens relacionados aos dados abertos. Ou seja, as cidades com portais mais transparentes não são aquelas com melhores ações de dados abertos em nenhum dos quesitos analisados.

Em outras palavras, a iniciativa de dados abertos não parece derivar de uma política ampla de transparência digital. Em todos os casos, os dados coletados apontam para uma falta de articulação no gerenciamento dos programas, e até mesmo uma assimilação deficiente dos conceitos de transparência e dados abertos, como fica patente no exemplo paulistano, em que são cumpridos apenas três dos oito requisitos para este último. Isto desperta a dúvida sobre a sustentabilidade e a evolução destas ações ao longo do tempo.

Sobre isso, Black e Burstein (2013) reforçam a necessidade de uma mudança de mentalidade no âmbito governamental, identificando a falta de percepção da publicidade como política pública prioritária entre os principais obstáculos para a transparência e a abertura de dados. Este entendimento é corroborado por Evans (2012), que indica a ausência ou baixa qualidade do treinamento e capacitação dos funcionários e gestores como um entrave para a plena realização dos objetivos das ações de transparência e dados abertos.

Percebe-se sobretudo uma incompreensão dos agentes políticos eleitos sobre o fato de que tais iniciativas são capazes de melhorar não só os resultados de um governo/gestão, mas podem se consolidar como uma política de Estado, a serviço do interesse público, estimulando o desenvolvimento democrático de toda uma comunidade em longo prazo, como sustentado por Zwuiderwijk e Janssen (2013).

Pode ser reflexo desses obstáculos, o fato de não ter havido evolução relevante nos ITDs ao se comparar a medição feita neste trabalho (em 2015) com a feita por Amorim (2012). Esta comparação mostra que houve estabilidade em Recife, Curitiba e Rio de Janeiro (variações de 2%, -4% e 4%, respectivamente), e mudanças significativas nos outros municípios estudados. A capital paulista apresentou crescimento de 19% em seu índice. Por sua vez, Curitiba registrou uma redução de 14% no mesmo período. Ou seja, seis anos após a promulgação de Lei de

Transparência, não se percebe um processo de aprimoramento deste valor democrático nos portais municipais.

Ainda não é possível realizar o mesmo raciocínio no quesito dados abertos, por serem estas iniciativas ainda muito recentes, tendo sido lançadas em 2013 ou 2014. Entretanto, o baixo volume de bases disponibilizadas, em geral, e a falta de atualizações constantes destas bases em específico podem demonstrar que alguns municípios têm seguido estão seguido uma tendência mundial (de disponibilização de bases de dados online) sem ter claramente definido o objetivo e a motivação institucional deste movimento.

Desta forma, verificamos não só que não há relação entre o índice de transparência dos portais e o preenchimento dos principais requisitos de qualidade dos dados abertos, como também uma estagnação da própria transparência digital em algumas cidades.

Considerações finais

Este trabalho buscou verificar se as cidades com maiores ITDs também apresentam as melhores iniciativas de dados abertos. Após a coleta e avaliação dos dados em todos os cinco casos analisados, não houve uma relação direta entre o índice de transparência digital e a oferta e qualidade dos dados abertos do mesmo município. Tais dados dão indícios de que as iniciativas de transparência e aquelas de abertura de dados não estão diretamente relacionadas como se esperaria. Em especial, pelo fato da maioria dos dados não seguirem às recomendações de Evans (2012), Berners-Lee (2010) e da OKF, acredita-se que as políticas de dados abertos ainda estejam pouco afinadas com aquelas destinadas à transparência do governo de maneira geral. Peled (2013) é um dos autores a demonstrar a importância que haja uma política específica para a criação e liberação de bases governamentais de dados abertas de modo tanto a incentivar uma maior transparência do Estado quanto facilitar a participação de cidadãos e entidades civis, que estejam dispostos a trabalhar tais dados, que poderão servir, novamente, para guiar outras políticas públicas. Assim, como o autor criticou as primeiras iniciativas de governo aberto norte-americanas, o mesmo processo parece ocorrer no Brasil, onde se aparenta existir iniciativas independentes e desconexas, mesmo no interior de executivos ao nível municipal, o que tende a reforçar a necessidade de políticas públicas direcionadas para a abertura de dados, que sejam explícitas em suas premissas e, especialmente, objetivos. Tais políticas, entretanto, não devem ser limitar ao nível federal.

Ademais, a pesquisa também demonstrou que o índice de transparência dos municípios, a exceção de São Paulo, não evidenciou significativa melhora após a publicação da lei da transparência, tendo se reduzido em determinados lugares, como foi o caso de Porto Alegre. Tal resultado precisa ser avaliado com cautela. Por um lado, tende a indicar uma estagnação na transparência, o que pode significar que tais governos não estão priorizando o fortalecimento e a melhoria deste valor, mas "apenas" seguindo as normas. Por outro lado, é preciso se evitar a lógica do "mais igual a melhor". Como Fung et al (2007) admitem, uma situação de transparência total do Estado seria prejudicial em diversos sentidos, podendo inclusive paralisar a máquina pública. Em nosso estudo, mesmo a cidade com a menor pontuação, ainda alcança uma transparência significativa no critério de Amorim (2012), o que seria uma justificativa para a "estagnação". Daí segue a importância de futuros estudos acompanharem tais índices para verificar se se mantém a estabilidade ou se haverá quedas mais acentuadas do índice de transparência digital. Da mesma maneira, em termos normativos, poder-se-á avaliar a necessidade ou não de se elevar as notas para que determinado governo obtenha uma transparência significativa.

Uma evolução natural desta pesquisa é a ampliação do número de cidades analisadas, a fim de se obter um maior corpus empírico e, assim, resultados mais abrangentes. Destacamos, entretanto, que a decisão pelo uso de um conjunto reduzido de municípios ocorreu para que se pudesse avaliar a capacidade das metodologias de aferição do ITD e da qualidade de dados abertos de levar a respostas claras e fidedignas. Ao ampliarmos o volume de portais analisados, refinaremos também o tratamento estatístico dos dados coletados, a fim de propor novos cruzamentos em busca de correlações relevantes. Julgamos que este trabalho não se fazia necessário neste primeiro momento, visto que lidamos com apenas cinco capitais.

Outra perspectiva de trabalho é o agrupamento das três metodologias utilizadas para a análise de dados abertos visando à construção de um único índice. Isso demandará a definição de pesos para cada um dos três grupos de indicadores analisados, a fim de dispor de uma escala de comparação mais assemelhada ao ITD.

A opção pela não execução imediata desta proposta se deveu à falta de um consenso sobre uma metodologia eficiente. Serão necessárias ainda medições periódicas dos dois índices para que se torne possível acompanhar o aprimoramento ou o deterioração dos índices no decorrer do tempo.

Por último, por conta do ritmo de mudanças das tecnologias digitais, deve-se admitir que o esquema analítico engendrado por Gomes e Amorim (2013) é bastante completo para as análises de transparência, porém, pode receber ajustes para considerar de maneira atualizada fatores como a importância das redes sociais e dos dispositivos móveis.

Entretanto, este trabalho, em seu estágio atual, cumpre o objetivo de explorar de forma preliminar a relação entre transparência nos portais municipais e iniciativas de dados abertos, oferecendo uma base de investigação e melhoramentos para pesquisas futuras de similar enquadramento.

Referências

AMORIM, P. K. D. F. Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos de capitais brasileiras. Tese de doutorado (Universidade Federal da Bahia – UFBA/Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas), 2012, 336 f.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. Revista Lua Nova, edição 55, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004>. Acesso em: 22 dez. 2014.

ARTIGO 19. O Direito do Público a Estar Informado. Princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação. Série Normas Internacionais. Londres: Artigo 19, 1999. Disponível em www.article19.org/pdfs/ standards/ public-right-to-know-portuguese.pdf Acesso em: 05 mar. 2015.

BARROS, A. Datos Abiertos: ¿qué son y cuál es su utilidad? In: HOFMAN, A.; ALÚJAS, A. R.; PEREZNIETO, J. A. B. ORG. La promesa del gobierno abierto. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2012. 519 pp. (E-Book)

BATISTA, A.; SILVA, N.; MIRANDA, C. Infraestrutura nacional de dados abertos. IN: Anais VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013. p. 1-19.

BAUME, S. Does Transparency Engender the Confidence of the Governed? A Contribution to Political Thought. In: Proceedings of 3rd Global Conference on Transparency Research. Paris, 2013.

BENTHAM, J. Of Publicity. In: The Works of Jeremy Bentham, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring. Edimburgo: William Tait, 1843 (Vol. II). Disponível em: http://oll.libertyfund.org/title/1923/116124 Acesso em: 27 mar. 2015.

BERNERS-LEE, T. Gov 2.0 Expo 2010: "Open, Linked Data for a Global Community". Vídeo da apresentação. 10'16''. Disponível em: < www.youtube.com/watch?v=ga1aSJXCFe0> Acesso em 02 mar 2015.

BIRKINSHAW, P. J. Freedom of Information and Openness: fundamental human rights. Administrative Law Review, 58, n° 1, 2006. p. 177–218. Disponível em: http://www.jstor.org/discover/10.2307/40712007?uid=2&uid=4&sid=21102896578613. Acesso em: 22 dez. 2014.

BLACK, A.; BURSTEIN, R. Local Scale and Local Data. IN: GOLDSTEIN, B.; DYSON, L. Beyond Transparency: Open Data and The Future of Civic Innovation. Code for America: San Francisco, 2013. pp. 173-182.

BOWKER, Geoffrey C. Data flakes: An afterword In: GITELMAN, Lisa (ORG). "Raw data" is an oxymoron. Cambridge: MIT Press, pp. 167-171.

CAPGEMINI CONSULTING. The Open Data Economy Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data. Paris: 2013. 17 pp. Disponível em: https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/ the_open_data_economy_unlocking_economic_value_by_opening_government_and_public_data.pdf>. Acesso em 15 mar. 2015.

CHEVALLIER, J. Le mythe de la transparence administrative. In: Information e Transparence Administratives, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, p. 239-275. In: AMORIM, P. K. D. F. Democracia e internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos de capitais brasileiras. Tese de doutorado (Universidade Federal da Bahia — UFBA/Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas), 2012, 336 f.

CROSS, H. L. (1953). *The people's right to know: Legal access to public records and proceedings*. Morningside Heights, NY: Columbia University Press.

EVANS, A. M. & CAMPOS, A. Open Government Initiatives: Challenges of citizen participation. Journal of Policy Analysis and Management, 2013, Vol. 32, No. 1, 172–203.

FUNG. A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. Full disclosure: the perils and promise of transparency. New York: Cambridge University Press, 2007.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. Revista Fronteiras – estudos midiáticos, São Leopoldo, VII (3), p. 214-222, setembro/dezembro 2005.

- GOMES, W; AMORIM, P. C. D. F. O estado da transparência digital nas capitais brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal. Anais do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica), Curitiba, 2013.
- HANSSON, K.; BELKACEM, K.; EKENBERG, L. Open Government and Democracy: A Research Review. Social Science Computer Review. Vol. 32, n. 6. p. 1-16.
- HARRISON, T. M. et AL. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. Information Polity, 2012, vol. 17, p. 83-97.
- HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). Transparency: the key to better governance? Nova York: Oxford University Press, 2006.
- LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, L. R.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re)use Public Information. 2011. Disponível em: < http://avada.access-info.org/wp-content/uploads/Beyond_Access_10_Aug_2010_consultation.pdf> Access em 15 mar. 2015.
- PELED, A. Re-Designing Open Data 2.0. In: PARYCEK, P.; EDELMANN, N. (Org.). Conference for E-Democracy and Open Government, 2013, p. 243-258.
- PIOTROWSKI, S. J.; RYZIN, G. G. V. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. The American Review of Public Administration. September, 2007, vol. 37/3, pp. 306-323.
- SILVA, S. P. Estado, Democracia e Internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado, Tese (doutorado) Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação, Salvador, 424 p., 2009.
- TIC Domicílios. São Paulo: 2013. Disponível em: http://www.cetic.br/ pesquisa/domicilios/indicadores. Acesso em: 03 fev. 2015.
- WEINSTEIN, Jeremy; GOLDSTEIN, Joshua. The benefits of a big tent: opening up government in developing countries. UCLA Law Review Discourse. n. 38. 2012. p. 40-48.
- YU, Harlan; ROBINSON, David G. The New Ambiguity of Open Government. UCLA Law Review Discourse. 2012. p. 180-208.

ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. Government Information Quarterly, 2013, vol. 31, p. 17–29.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Cultura *hacker* na Câmara dos Deputados brasileira: espaços de colaboração em busca de um governo aberto

Daniela Araújo Leda Gitahy UNICAMP

1. Introdução

Neste trabalho, discutimos a experiência do Laboratório *hacker* da Câmara dos Deputados (*LabhackerCD*), analisando de que forma a estrutura que o constitui e as atividades que promove têm contribuído para colocar em debate a temática do acesso à informação e a participação social. O laboratório faz parte da estrutura administrativa da Diretoria-Geral da Câmara e seu objetivo é estabelecer um espaço de diálogo permanente entre os cidadãos e o poder legislativo, ao mesmo tempo em que abre oportunidades para programadores e *hackers* desenvolverem e colaborarem com projetos de transparência e dados abertos.

Para isso, vamos analisar as atividades do laboratório e acompanhar a preparação e a realização do *Hackathon* Gênero e Cidadania que ocorreu em novembro de 2014. As informações foram colhidas através de documentação disponível na *Internet* e pesquisa etnográfica realizada nos meses de setembro e novembro de 2014¹. A documentação relativa ao laboratório e seus projetos estão no Portal E-democracia², no portal da Câmara dos Deputados³, no *website*⁴, no *blog*⁵ e no canal do *Youtube*⁶ mantidos pelo laboratório.

2. O Laboratório *Hacker* da Câmara dos Deputados: um híbrido

O debate sobre a transparência governamental e dados abertos ganhou força nos últimos anos em diversos países e no Brasil levou à aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), de 2011⁷. O processamento de grandes volumes de informação por ferramentas digitais ainda é um desafio

¹ Global Legislative Openness Week – GLOW (de 15 a 25 de setembro) e o Hackathon de Gênero e Cidadania (de 24 a 28 de novembro).

² http://edemocracia.camara.gov.br/web/laboratorio-hacker#.VQ_9i_nF_1Y

³http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-

^{1/}educacao-para-a-democracia-1/hackathon/2014/hackaton2014

⁴ http://labhackercd.net/

⁵ http://blog.labhackercd.net/

⁶ https://www.Youtube.com/channel/UC8Fnw6XN_gBDqAHSR4rp0NQ

⁷ A Lei regulamenta o direito à informação garantido pela Constituição Federal, obrigando os órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. São seus objetivos, portanto, fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e o controle social na administração pública. Para isso, a divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos, a fim de facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação – informação extraída da publicação "Lei de Acesso à informação: Cartilha de Orientação ao Cidadão", p.5.

para os programas de transparência (ANGÉLICO, 2012). É nessa área que se destaca a atuação de algumas comunidades *hacker* que vêm construindo espaços de colaboração *on-line* e *off-line* para o desenvolvimento de projetos que auxiliem a visualização e análise de dados provenientes de instituições públicas e sejam também canais de diálogo e participação dos cidadãos.

Uma das estratégias de trabalho com dados abertos e desenvolvimento de aplicativos que tem sido bastante estimulada por órgãos da administração pública são os *hackathons*. A palavra *hackathon* corresponde ao acrônimo de *hacker* e *marathon*, significando assim maratona *hacker*. Consiste em um evento que reúne *hackers*, programadores, designers, entre outros desenvolvedores para a criação de projetos de *softwares* e aplicativos móveis. O evento pode levar um dia todo ou até mesmo uma semana e ao final são escolhidos os melhores trabalhos que, dependendo das características do evento, recebem uma premiação. A variação denominada *hackathon* cívico designa eventos que têm como objetivo criar *softwares*, e algumas vezes até *hardwares*, para ações sociais, educacionais ou de cidadania e dessa forma abrem a participação para outros grupos e pessoas que não dominam a tecnologia, mas estão engajados em movimentos sociais e políticos (BORTZ, 2013). Nesse modelo de evento procura-se privilegiar a colaboração entre equipes em vez da competição.

Eventos como os *hackathons* contribuem para o desenvolvimento rápido e criativo de *softwares* e aplicativos. No âmbito das instituições públicas, os *hackathons* procuram oferecer soluções para o acesso e a disponibilização de um grande volume de dados, construindo ferramentas que colaborem com a transparência governamental e criem oportunidades de participação popular. No Brasil, alguns *hackathons* cívicos e comunidades *hacker* já organizadas têm dado origem a espaços físicos que se propõem tanto ao desenvolvimento de *softwares* quanto à discussão de temas voltados para a promoção da cidadania. Esses espaços vêm sendo chamados de *hackerspaces* e estão abertos para diversas pessoas (*hackers* ou não), constituindo espaços híbridos de colaboração.

Um exemplo dessa articulação entre comunidade *hacker*, poder público e os cidadãos é o Laboratório *Hacker* da Câmara dos Deputados (*LabhackerCD*). O passo inicial para a criação do laboratório foi dado durante o *Hackathon* de Transparência Legislativa e Participação Popular em outubro de 2013, dentro da Câmara dos Deputados. Na ocasião, os participantes da maratona *hacker*, durante uma conversa com o Presidente da Câmara na época, o deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), indicaram a necessidade de um espaço permanente de colaboração entre *hackers* e a casa legislativa. O presidente assumiu o compromisso de criar um espaço físico para sediar um *hackerspace*. O momento pode ser considerado como um ato simbólico de uma colaboração estabelecida entre a Câmara e os *Hackers*, mas as negociações que de fato deram origem ao laboratório são anteriores ao próprio *Hackathon*.

O *LabhackerCD* é fruto de um processo de articulação ocorrido entre deputados, servidores da Câmara e a comunidade *Hacker*, especialmente com o grupo Transparência *Hacker*⁸. O deputado Paulo Pimenta (PT-RS) foi um dos interlocutores desse processo, inicialmente apoiando a promoção do primeiro *Hackathon* realizado pela Câmara e posteriormente a instalação da estrutura física e institucional que formalmente sedia o *LabhackerCD*.

O Laboratório foi oficialmente instituído pela Resolução nº49 de 2013, publicada no Diário da Câmara dos Deputados em 18 de dezembro do mesmo ano e faz parte da estrutura administrativa da Diretoria-Geral da Câmara. A equipe responsável é composta por servidores da casa, além de estagiários e assistentes técnicos temporários. Ele ocupa um dos gabinetes do Anexo III do prédio da Câmara dos Deputados. A sala consegue acomodar a equipe que trabalha no laboratório e os convidados que aparecem por lá para reuniões e pequenos eventos. Os funcionários ocupam as seis baias e mais uma estação de trabalho, onde estão instalados outros quatro *desktops*. Ao fundo estão duas mesas redondas, onde as reuniões acontecem, e a aparelhagem para

⁸ A Transparência Hacker (*Thacker*) é uma comunidade *hacker* que discute principalmente os temas de transparência e participação política. O principal "ponto de encontro" da comunidade é a lista de discussão no *Google Groups* que conta com mais de 1500 participantes. Esta comunidade também está engajada em eventos e projetos *off-line* (presenciais).

videoconferências: dois televisores nas paredes, uma câmera de 360 graus no teto, um computador e o equipamento de áudio.

O aparato montado para as transmissões on-line e as videoconferências tem sido um recurso bastante importante, pois permite a interação com pessoas das mais diversas partes do país que não teriam como comparecer sempre que há uma reunião importante. Ao mesmo tempo, abre a participação para outros interessados em conhecer os trabalhos desenvolvidos ali, que podem assistir as reuniões pela Internet e fazer comentários através do batepapo on-line. O recurso se mostrou de grande importância para garantir transparência no desenvolvimento dos trabalhos do LabhackerCD. especialmente na avaliação do último Hackathon ocorrido em 2014. Em comentário no Facebook, um dos participantes da maratona elogiou a divulgação das imagens de todo o processo de avaliação, indicando que este era um fato inédito e, dessa forma, um avanço para os *hackathon*s.

Hoje são mantidos onze projetos. Em alguns deles, o laboratório conta com a colaboração de outras instituições, através de acordos de cooperação técnica realizados com o Laboratório de Estudos sobre Imagem e Cibercultura da Universidade Federal do Espírito Santo (Labic/UFES) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão, Políticas e Tecnologias da Informação da Universidade Federal de Goiás (NPGTI/UFG). Outros projetos estão a cargo da própria equipe do laboratório, principalmente aqueles relacionados a melhorias de funcionalidade e acesso aos portais mantidos pela Câmara, especialmente o Portal E-democracia⁹. Atualmente, os projetos mantidos pelo laboratório são: (1) E-democracia; (2) Painel Social; (3) Mapa Participativo; (4) Retórica parlamentar; (5) *Hackathons*; (6) Arduíno para a cidadania; (7) Legislativo *on demand;* (8) ONE - Olho nas emendas; (9) Metodologia de cartografia de redes sociais; (10) Dados abertos 2.0; (11) Cartografando o e-democracia (ver quadro 01 em anexo).

O laboratório também já estabeleceu suas primeiras conexões internacionais. O projeto "Mapa Participativo" foi selecionado para fazer parte

⁹ Canal on-line que se propõe a ser um espaço interativo para o cidadão participar de discussões reativas ao processo legislativo.

do Laboratório Ibero-Americano de Inovação Cidadã, realizado em Veracruz, no México, entre novembro e dezembro de 2014. O evento aconteceu no âmbito da XXIV Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo e, entre outras colaborações, contou com o apoio técnico do *MediaLab* Prado Madri.

As parcerias internas também já começam a surgir. O *Hackathon* de Gênero e Cidadania, realizado em novembro de 2014, surgiu a partir do interesse da Secretaria da Mulher e envolveu as deputadas da bancada feminina. Em sua realização, a segunda edição do *hackathon* trouxe para a Câmara dos Deputados ativistas LGBT, feministas, coletivos de mídia ativismo, aproximando diversos movimentos sociais, *hacker*s e representantes do poder público em mesas redondas e na construção de aplicativos e *web sites*.

3. Preparação para o Hackathon de Gênero e Cidadania

Em 14 de maio de 2014, ocorreu uma reunião no *LabhackerCD* para planejar o segundo *hackathon* promovido pela câmara. A temática escolhida para o ano de 2014 foi gênero e cidadania. A reunião foi transmitida via *streaming* pelo e-democracia e hoje está arquivada na página do *LabhackerCD* no *Youtube*. Esta foi uma discussão inicial para definir alguns aspectos gerais do evento. Estiveram presentes nessa reunião deputadas da bancada feminina¹⁰, representantes da Secretaria da Mulher¹¹, representantes da Comunidade *Hacker* e do Movimento *Software* Livre¹², algumas assessoras

Lin Israel - Chefe de Gabinete, Gerson Scheid - Comunicação, Talita Silva - Assessoria Comissões, Clara Monteiro - Eventos, Marília Ribas - Jurídico, Candyce Rocha - Assessoria Política / Relações Institucionais

Deputada Jô Moraes (PCdoB/MG) – Coordenadora da Bancada Feminina, Deputada Rosane Ferreira (PV/PR) – 1ª Coordenadora Adjunta da Bancada Feminina, Deputada Erika Kokay (PT/DF) – 3ª Coordenadora Adjunta da Bancada Feminina, Deputada Janete Rocha Pietá (PT/SP), Deputada Rebecca Garcia (PP/AM), Deputada Keiko Ota (PSB/SP)
 Lin Israel – Chefe de Gabinete, Gerson Scheid – Comunicação, Talita Silva – Assessoria

¹² Haydee Sváb, Thacker, PoliGNU e PoliGen (SP), Kamilla Brito – Casa de Cultura Digital do Pará e Barco Hacker, Karine, psciológa que trabalha com gestão de pessoas na área de TI (DF), Carine do *Hackerspace* Garoa Hacker Clube (SP), Vanessa Guedes, do *Hackerspace* Maria Lab (SP), Salete, professora do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão (MA), Claudia Archer, professora da Universidade Ceuma (MA), Larissa, pesquisadora da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia (PA), Luciano Santa Brígida, Thacker (DF)

parlamentares¹³, a diretora adjunta da Câmara dos Deputados, Cássia Botelho, e o coordenador geral de operações do Banco Mundial para o Brasil, responsável pela gestão do portfólio de investimentos e ponto focal para gênero, Boris Utria.

Dois temas foram abordados durante a reunião: o combate à violência contra a mulher através do acesso à informação e a ampliação da participação de mulheres na política, destacando sua baixa representatividade na Câmara.

Por ser um encontro que reunia muitas pessoas fora do movimento hacker, após a rodada de apresentações, a representante da comunidade Transparência *Hacker*, Haydée Svab, procurou explicar o que é um *hacker*. Para estabelecer esse conceito, no início de sua apresentação ela afirma:

"Eu sou *Hacker*. Eu não sou uma pessoa criminosa. Eu não mereço ir pra cadeia. Eu não infrinjo leis. Eu não faço essas coisas que as pessoas em geral associam à imagem de uma pessoa *hacker*".

Após esvaziar o sentido negativo que o termo possui para o senso comum, ela explica o que é ser *hacker* dentro do movimento do qual ela faz parte.

"Ser hacker é ter uma profunda e sincera curiosidade por alguma coisa. Aquele espírito de quando você é criança e quer abrir alguma coisa para tentar entender como aquilo funciona, isso é o que a gente entende como espírito hacker. E quando a gente desdobra isso para além daquele carrinho, do abajur, do computador, [...] a gente também fala isso com relação ao poder público. Como que a gente entende profundamente a casa legislativa, como a gente entende profundamente os mecanismos da política".

E estende o conceito para incluir indivíduos que não entendem de informática:

"[...] dentro do Transparência *Hacker* tem muita gente que não entende nada de computador. A lista [de discussão no *Google Groups*] da Transparência *Hacker* tem mais de 1500 pessoas. Tem muita gente que não entende de computador, que não faz código, porque não é esse o princípio, não é você invadir

-

¹³ Joseanes dos Santos – Assessora da Deputada Janete Pietá (PT/SP), Marcela Travassos – Assessora da Deputada Erika Kokay(PT/DF), Mariana – Assessora da Deputada Luiza Erundina (PSB/SP)

sistemas, mas você profundamente ter curiosidade e entender como esses sistemas funcionam".

O regulamento oficial do *hackathon* também ofereceu uma definição de *hacker* que vai ao encontro da explicação dada pela Haydée.

"Compreende-se como *hackers*, neste regulamento, pessoas de qualquer gênero, profissão ou habilidade, capazes de usar a criatividade e quaisquer tecnologias para transformar informações de interesse público em soluções *web* que visem agregar valor às questões relativas à violência contra a mulher ou às políticas de gênero e de cidadania".

Uma vez definido o que é um *hacker*, Haydée traz uma explicação do que é um *hackathon* para que os demais presentes possam compreender de que tipo de evento estão tratando. *Hackathon* é uma maratona *hacker* onde pessoas se reúnem para trabalhar um tema, usando bases de dados liberadas pela entidade que recebe o *hackathon*.

"[...] ou seja, estimula a questão da transparência pública com essas bases de dados, porque a gente não vai invadir lugar nenhum, a gente quer usar bases que estão acessíveis para o público, a gente vai pegar essas bases e a partir daí a gente trabalha. E aí as possibilidades de trabalho são inúmeras e vai da criatividade das pessoas."

Com a ajuda da projeção na TV, ela apresenta alguns projetos e aplicativos relacionados a gênero que possam inspirar ideias para o hackathon: o projeto Gênero e Participação que seu grupo desenvolveu no primeiro hackathon, usando a API da câmara (fizeram um histograma da presença feminina na casa, que mostrou, através dos dados, como a participação das mulheres é ainda muito pequena); o Circle of 6, aplicativo voltado para a violência contra a mulher (no aplicativo você adiciona 6 pessoas no seu círculo de segurança e manda mensagens do tipo "me busque", "preciso de carona", "preciso de ajuda" ou "você pode me ligar?"), ele cria uma rede de solidariedade e apoio mútuo, via Internet, o Edit-a-thon das Mina – maratona de edição de verbetes da Wikipedia relacionados com gênero (a maioria dos editores da Wikipedia são homens, o que acarreta muitas vezes em prejuízo para a qualidade da informação em verbetes mais relacionados à questão de gênero, especialmente aqueles relacionados à violência contra a mulher); e o HackDay Direito da Mulher (discutiu e trabalhou com os dados da polêmica pesquisa do IPEA e os comentários surgidos nas redes sociais).

Vanessa Guedes, do Garoa *Hacker*¹⁴, complementou com o exemplo da Campanha "Chega de Fiu Fiu"¹⁵ realizada pelo *site Think* Olga e da qual ela fez parte como desenvolvedora. A campanha reuniu respostas de milhares de mulheres em todo país que relataram casos de assédio, principalmente em lugares públicos. Por conta da grande repercussão da campanha, o "Chega de Fiu Fiu" tornou-se um mapa colaborativo onde as mulheres relatam casos de assédio, indicando local e hora do ocorrido. A partir do mapa pretende-se levantar uma base de dados de assédio no Brasil.

Candyce Rocha, assessora da Procuradoria da Mulher, explica a ideia de fazer um segundo *hackathon* com a temática de gênero que trate não só dos dados da câmara, mas também da violência contra a mulher e da Lei Maria da Penha. Ela coloca a ideia em discussão para as deputadas e menciona o Banco Mundial como parceiro nessa temática e também no evento.

A deputada Erika Kokay ressaltou o papel das redes na *Internet* no combate à violência com a criação de uma rede de solidariedade, que crie um sentimento de pertencimento e apoio na luta pelo respeito à identidade de gênero.

"... é preciso reafirmar as identidades de gênero, para que elas possam ser respeitadas. Por isso eu acho que a gente constrói uma rede, uma rede que tenha um nível de atendimento que cria relações [...] horizontalizadas, que não tem a mediação de organizações, de sindicatos, de associações, mas possibilita o acesso à informação e à diversidade de opiniões que é absolutamente saudável para a democracia"

A Deputada Jô Moraes diz que o universo das tecnologias ainda é um universo distante do cotidiano dos parlamentares e aquela é a primeira vez em que ela entrava no *LabhackerCD*, três meses depois de sua criação.

Campanha - http://thinkolga.com/chega-de-fiu-fiu/

8

٠

O Garoa Hacker Clube é o primeiro hackerspace do Brasil, situado na cidade de São Paulo. O Garoa é um local aberto e colaborativo que disponibiliza espaço e infraestrutura para que entusiastas de tecnologia realizem projetos em diversas áreas, como segurança, hardware, eletrônica, robótica, espaçomodelismo, software, biologia, música, artes plásticas ou o que mais a criatividade permitir. Informações extraídas da plataforma Wiki - https://garoa.net.br/wiki/Garoa Hacker Clube:Sobre

Mapa - http://chegadefiufiu.com.br/

Para o hackathon, a deputada sugere que o foco do evento seja o enfrentamento da violência contra a mulher em todas as suas dimensões. Ela menciona os casos de linchamento ocorridos naquele ano e especialmente o linchamento do Guarujá, ocorrido poucos dias antes, que resultou na morte de uma mulher. Mas também cita os casos de violência obstétrica e a baixa representatividade da mulher na política. Dessa forma, Jô Moraes pede a colaboração do laboratório para criar uma rede de solidariedade que possa empoderar as mulheres nesse espaço.

Outro tema levantado na reunião foi a baixa representatividade e participação das mulheres nas eleições para cargos públicos e como o uso das redes sociais poderia ser uma ferramenta importante para dar visibilidade para as candidatas em período eleitoral.

A deputada Janete Pietá sugere que o Laboratório *Hacker* desenvolva atividades de qualificação da bancada feminina para o uso de redes sociais e Boris Utria, do Banco Mundial, sugere o desenvolvimento de plataformas que deem visibilidade para as mulheres candidatas nas eleições. Para isso Haydée aponta a importância da apropriação do *LabhackerCD*:

"Eu acho que esse momento é uma das coisas bacanas que está acontecendo. Eu não sei se todas as pessoas que estão aqui sabiam que esse laboratório existia. Um dos lugares para que exista essa qualificação é frequentar esse lugar aqui, porque ele é um espaço aberto. Eu sou da sociedade, eu não sou deputada, eu não tenho a menor pretensão de seguir qualquer carreira eletiva, mas aqui eu me sinto à vontade. Acho que se eu, que sou da sociedade civil, que não trabalho nesse prédio, sou de São Paulo, se eu me sinto à vontade, acho que vocês deveriam apropriar-se desse espaço, sentir-se à vontade aqui".

Ela acrescenta que esse espaço precisa ser usado para além do processo eleitoral e estimular o mandato aberto, ou seja, usar a *Internet* e as tecnologias digitais como ferramentas de aproximação com os cidadãos, de forma que eles participem dos mandatos de seus representantes.

"[...] acho que esse espaço aqui do LabhackerCD ele foi pensado, ele foi cutucado ano passado quando a gente estava na maratona para colocar a questão da tecnologia na política, não no sentido de tecnocracia, mas de qualificar, de ser uma ferramenta positiva e principalmente tendo como perspectiva a população".

Cássia Botelho, diretora-geral adjunta da Casa, acredita ser muito importante e pertinente essa ansiedade das deputadas em se aproximar da dinâmica das redes na *Internet*, acredita que isso pode colaborar para melhorar a atuação parlamentar. Fala do lançamento do projeto "Dados Abertos 2.0" que foi assinado pela administração da Câmara naquele mesmo dia.

"A Câmara dos Deputados é uma instituição mundialmente conhecida, a imprensa não fala isso, mas nós somos mundialmente conhecidos como um dos parlamentos que dão mais transparência, mais informações disponíveis na nossa página. A gente quer continuar isso, então esse projeto vai ser feito nas comissões, onde tem toda a discussão, as audiências públicas, a gente quer aproximar isso cada vez mais do cidadão e da sociedade".

Menciona ainda o portal e-democracia que está sendo gerido pelo LabhackerCD como um espaço onde as deputadas podem lançar discussões sobre a violência contra a mulher para que a população participe e discuta. Vanessa também comenta sobre o projeto "Dados Abertos 2.0". Ela diz que muitos hackathons são feitos com governos e instituições que abrem os dados, mas esses dados muitas vezes são abertos de uma maneira em que a população não tem acesso, são formatos que abrem no computador se o usuário não entende de informática e extração de dados. Por isso a necessidade de fazer hackathons.

Janete Pietá agrega a discussão do mandato aberto, indicando outros três mecanismos que não estão relacionados com uso da tecnologia, mas são importantes ferramentas para um diálogo entre parlamentares e o cidadão: o orçamento participativo das emendas, o conselho do mandato e o plenário do mandato.

Para dar encaminhamento a um projeto formal do *hackathon*, Candyce coloca em discussão se o evento será focado apenas na violência contra a mulher ou se vão abrir também para projetos voltados para a representatividade da mulher na política. Ela se posiciona, defendendo que a segunda proposta abrange um tema de grande importância para a discussão de gênero e também para pensar a realidade da Câmara dos Deputados. Haydée complementa dizendo que seria mais interessante manter uma proposta mais aberta, principalmente porque em um *hackathon* é muito difícil

direcionar os projetos, cada equipe vai apresentar o que quiser. Jô Moraes intervém e acredita que se restringir a temática vai restringir o público, isso não é interessante. O ideal é que um maior número de colaboradores seja possível.

A deputada Janete Pietá sugere que o *hackathon* coincida com a campanha 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres¹⁶ que acontece entre 20 de novembro e 10 de dezembro.

A partir da reunião com as deputadas ficaram definidas duas trilhas para enquadramento dos projetos do *hackathon*: "Violência contra a mulher" e "Políticas de gênero relacionadas à participação, representatividade, transparência e demais tópicos de cidadania". As inscrições foram abertas em 15 de setembro e encerradas em 3 de outubro de 2014 e a data escolhida para sua realização foi entre os dias 24 e 28 de novembro, acatando assim a sugestão da Deputada Janete Pietá.

Em 19 de setembro de 2014, foi realizada uma mesa redonda para discutir um banco de ideias para a maratona, durante um *hackweekend*¹⁷. A mesa foi composta em sua maioria por mulheres representantes da Secretaria da Mulher¹⁸, do Banco Mundial¹⁹, do Comitê Gestor Pró-equidade de Gênero e Raça da Câmara dos Deputados²⁰, da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República²¹ e membros da equipe do *LabhackerCD*²², entre outros interessados em conhecer mais sobre o evento e o laboratório²³. Também houve a participação virtual da Camila Lainetti, estudante de Engenharia Elétrica da Universidade de São Paulo e integrante dos movimentos feminista e de *Software* Livre. Ela foi facilitadora do *hackathon*, atuando na equipe de organização da maratona.

A campanha 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher foi lançada em 1991 e ocorre em mais de 130 paísese tem como objetivo promover o debate e denunciar as várias formas de violência contra as mulheres. Em 2014, a campanha teve inicio no dia 25 de novembro.
O evento fez parte da Semana Internacional de Parlamento Aberto – Global Legislative

O evento fez parte da Semana Internacional de Parlamento Aberto – *Global Legislative Openness Week* (Glow) – que ocorreu no mundo todo entre os dias 15 a 25 de setembro de 2014, com o objetivo de fomentar a proximidade entre o Parlamento e a sociedade civil.

18 Talita Victor

¹⁹ Candyce Rocha – assessora de comunicação do Banco Mundial para o Brasil

²⁰ Juliana Werneck de Souza – coordenadora da diretoria de recursos humanos

²¹ Ísis Táboas

²² Raquel Mesquita e Cristiana Borges

²³ Marco Antônio – consultor de tecnologia para participação no Ministério da Justiça. Gilson Dobbin – Comitê de Gestão Socioambiental da Câmara

Os participantes falaram de suas expectativas com relação ao evento e Raquel, que está à frente da coordenação do *hackathon*, apresentou algumas sugestões cadastradas em um banco de ideias do portal e-democracia²⁴. Segundo ela, não há muitas bases de dados disponíveis sobre o tema e a extração de dados ainda é complicada, porque muitas bases existentes não estão em formato aberto. Alguns temas sugeridos no portal foram a visibilidade das mulheres na ciência, propondo alguma plataforma que incentive a participação feminina nas exatas e matemática; a posição social e as possibilidades de mobilidade social para as mulheres; o acompanhamento do processo legislativo relativo às questões de gênero; e também explorar como tem sido a atuação das deputadas e os temas de que mais tratam.

Talita, da Secretaria da Mulher, destaca que nos últimos dois anos houve um aumento de proposições com temáticas relacionadas a gênero ou com esse recorte. Esse aumento está relacionado com a institucionalização da Coordenadoria dos Direitos da Mulher na Câmara, o que permitiu uma melhor atuação da Bancada feminina no Parlamento. Mas ainda existem proposições relacionadas a gênero paradas na Câmara, como a questão do feminicídio²⁵ e a PEC para vaga fixa²⁶ em toda mesa diretora. Ela destaca também a baixa representatividade das mulheres nas posições de liderança na câmara, que hoje não atinge os 8% reservado para o gênero feminino.

Juliana, da secretaria pró-equidade e gênero, chama a atenção para a centralidade desse tema para a democracia.

"Que democracia é essa em que a gente tem no parlamento menos do que 8% de mulheres, se a gente é mais do que a metade da população? Que democracia é essa, representativa, em que a gente tem no parlamento de pessoas negras um número mais ou menos como esse, sendo que a gente tem mais ou menos 50% de pessoas negras no país? Às vezes parece que essa questão de gênero, que a questão de raça é uma discussão periférica, que isso é um assunto para as mulheres pensarem. É importante nesse momento, já que a

²⁴ A página não se encontra mais disponível, o que impede a inserção do link

²⁵ A tipificação do feminicídio como crime hediondo no Código Penal tornou-se lei no Brasil em 09 de março de 2014.

²⁶ Essa PEC garante que nas mesas diretoras da Câmara e do Senado e das comissões permanentes e temporárias será assegurada a representação proporcional de cada sexo dos integrantes da respectiva Casa Legislativa, garantindo ao menos uma vaga para cada sexo. A PEC foi aprovada em 24 de março de 2014.

gente está levando essas questões para outras pessoas que nem são da área de gênero pensarem e proporem soluções, a gente trazer também esse debate da centralidade desse tema para que a gente seja um país democrático de fato, em que a gente tenha todos os cidadãos e cidadãs realmente representados".

Para mudar essa perspectiva, ela acredita que uma proposta interessante seriam jogos educativos que sensibilizem as crianças a discutir esses temas, porque as escolas ainda reproduzem muito a visão sexista. Raquel aproveita para mencionar o jogo "Deliberatório", criado no primeiro hackathon que gera cartas semanalmente de acordo com a pauta das proposições discutidas na Câmara durante a semana e também menciona o site "Plenarinho", voltado para o público infantil e que trabalha as questões de gênero, entre muitas outras, e faz sugestões de jogos em sala de aula.

No que se refere ao acompanhamento de políticas públicas relacionadas a gênero, Ísis traz o exemplo do aplicativo Clique 180. Inspirado no Ligue 180, serviço por telefone que oferece orientações em casos de violência contra a mulher e denúncias diretamente encaminhadas para as autoridades competentes, o aplicativo, por sua vez, indica também um mapa de instituições para atendimento especializado e já foi baixado por mais de 10 mil dispositivos.

Se voltando para o tema da violência, Talita comenta sobre uma audiência pública que tratou das faces da violência contra a mulher. E chama a atenção para a violência obstétrica e como certas práticas foram normalizadas:

"O Brasil é um dos países que mais faz partos cesarianos sem necessidade no mundo. A gente não é criada para fazer um parto normal nesse país. A nossa educação tradicional em todas as classes sociais é para fazer uma cesariana. A cesariana virou normal".

Menciona ainda outras faces invisíveis da violência contra a mulher como a lesbofobia e a violência contra as mulheres transexuais e acrescenta outros tipos de desrespeito contra a mulher que acontecem ali mesmo no Congresso Nacional:

"As deputadas entram no plenário e pedem a palavra para tratar de uma determinada proposição e elas têm o microfone cortado. Aí a outra faz a mesma coisa e tem o microfone cortado. O terceiro deputado que faz a mesma coisa não tem o microfone cortado. Mesmo as parlamentares eleitas,

representantes de suas bases populares, que vieram com milhares de votos do Brasil inteiro aqui também sofrem. O seu poder de fala é cassado, o poder de participar e ser indicada para comissões, como a comissão de justiça, a comissão de finanças e tributação não tem uma mulher. As mulheres estão ali na comissão de educação, de seguridade social e família [...]. Esses são os espaços das mulheres parlamentares aqui".

As sugestões para o banco de ideias giraram em torno da violência contra a mulher e a representatividade feminina na política, seguindo as trilhas propostas para o evento. A discussão realizada no *LabhackerCD* agregou informações que serviram como subsídio para o desenvolvimento dos projetos durante o evento ou ficaram registradas para desenvolvimentos de futuros projetos fora do *hackathon*.

4. O Hackathon Gênero e Cidadania

O Hackathon de Gênero e Cidadania aconteceu no Salão Branco da Câmara dos Deputados, durante os dias 24 e 28 de novembro de 2014. Naquela semana, todos os que precisaram entrar na Câmara se depararam com uma instalação de mesas e computadores e mais de 50 pessoas ocupando o saguão de entrada da Casa Legislativa.

Participaram do evento vinte equipes²⁷. Dois participantes inscritos individualmente uniram suas propostas e construíram um só protótipo. Ao final, oito projetos fizeram parte da trilha "Violência Contra Mulher"²⁸ e onze projetos compuseram a trilha "Políticas de gênero relacionadas à participação, representatividade, transparência e demais tópicos de cidadania"²⁹.

²⁷ Os projetos foram escolhidos por uma equipe mista que reuniu servidores da Câmara dos Deputados de diferentes setores Alexandra Zaban Bittencourt - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Flávio Elias Ferreira Pinto - Departamento de Relações Públicas e Divulgação, Juliana Werneck de Souza - Coordenadora do Comitê Gestor Pró-equidade de Gênero e Raça da Câmara dos Deputados, Maria Raquel Mesquita Melo - *LabhackerCD*, Roberta Cabral Rabay – Analista de Tl do Centro de Informática e Talita Victor Silva - Secretaria da Mulher e Haydée Svab - Hacker, participante do último Hackathon, pesquisadora do Poligen – Grupo de Estudos de Gênero da Poli USP.

²⁸ (a) Ação Rosa; (b) Notap.me; (c) Parto Humanizado; (d) Pró-mulher; (e) Minha voz; (f) Eu tirei; (g) Marque denúncia; (h) Procid (ver quadro 2 em anexo)

²⁹ (a) Delibera Mulheres; (b) Dona Maria; (c) Mulheres no Meu Congresso Nacional; (d) 12. Participa Mulher! (e) Myrthes; (f) Dinâmica da Participação Feminina no Congresso; (g) Procuradoria Especial da Mulher; (h) Grrl hacks; (i) Tabuleka; (j) Dados Ligados; (k) Freeda (ver quadro 3 em anexo)

Todos os protótipos produzidos durante o *hackathon* foram liberados para acesso livre e público, obedecendo aos princípios do *software* livre.

Os projetos apresentados na trilha "Violência contra a Mulher", em grande parte, desenvolveram aplicativos ou plataformas web que permitissem a denúncia ou o relato de violência, mas tendo como contrapartida orientações de como proceder nesses casos. Dessa forma, os projetos procuraram, sobretudo, informar a mulher usuária desses aplicativos, estivessem elas em situação de violência ou não. A opção por priorizar a informação sobre o que é a violência de gênero vai de encontro com as discussões realizadas anteriormente pela equipe do laboratório, as parlamentares e a Secretaria da Mulher: grande parte das situações de violência não são reconhecidas como tais, porque foram normalizadas no cotidiano das mulheres, como exemplo a violência obstétrica, a violência psicológica, a violência patrimonial. Alguns dos dispositivos criaram ainda mecanismos para a geração de bancos de dados a partir das denúncias, criando mapas ou panoramas da violência contra a mulher no Brasil.

A trilha de "Políticas de gênero relacionadas à participação, representatividade, transparência e demais tópicos de cidadania" trouxe uma variedade maior de abordagens. Foram desenvolvidos desde protótipos de jogos até sistemas de extração de dados e geração de gráficos que ofereceram cenários da participação feminina na Câmara e nas eleições. Também foi abordada a visibilidade das mulheres nas carreiras tecnológicas e sistemas de informações sobre serviços e direitos da mulher. Nesta trilha, foi desenvolvido o único projeto cujo público era a população LGBT. O projeto "Freeda" é uma página web na qual a população LGBT pode cadastrar serviços (públicos e privados) em que foi bem atendida no quesito respeito à orientação sexual e identidade de gênero.

Além da equipe do *LabhackerCD*, que esteve presente durante todas as atividades, também foi organizado um aparato de apoio para o desenvolvimento dos trabalhos. Servidores da Câmara, principalmente da tecnologia e arquitetura da informação, atuaram como monitores, auxiliando as

equipes em dúvidas e na busca de informações nas bases de dados disponíveis.

A comunidade *hacker* também ofereceu um apoio adicional ao *Hackathon* com a caravana do Ônibus *Hacker*³⁰. Além das oficinas, os passageiros do ônibus também colaboraram com o suporte técnico para os projetos, contribuindo com ideias e com a programação dos protótipos de várias equipes. Um dos exemplos interessantes dessa colaboração foi o jogo "Tabuleka". A responsável pelo projeto se inscreveu sozinha, sem saber programar. Ela montou uma equipe com o pessoal do Ônibus *Hacker* durante o *hackathon* e conseguiu construir o projeto.

A abertura oficial do evento contou com a presença de vários deputados e deputadas, além dos patrocinadores e apoiadores do evento: Secretaria da Mulher, representante da Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, representante do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS), representante do Banco Mundial. O ponto principal da conferência de abertura foi a apresentação do Deputado Jean Wyllys que falou a respeito de diversidade de gênero. Logo no início de sua fala, ele deixa claro qual a expectativa e o espírito do evento:

"O que está em jogo aqui não é só uma competência ou uma habilidade para lidar com as novas tecnologias da comunicação e da informação. É colocar essa habilidade e essa competência em favor de outra causa. Qual é a causa? A equidade de gênero, o fim da violência de gênero".

Pensando justamente nessa junção entre tecnologia e causas sociais, durante todos os dias, as atividades da maratona foram intercaladas com palestras e discussões que trataram da temática de gênero³¹, do processo legislativo³², dos canais e iniciativas de participação social no Brasil³³ e até

³¹ Coaching sobre bases de dados abertos sobre gênero com Camila Lainetti; Coaching com a ativista de gênero, Jacqueline de Jesus; Mesa redonda sobre o "Fim da violência contra a mulher" com parlamentares da bancada feminina da Câmara dos Deputados e representantes de diferentes entidades ligadas a causa de gênero – ONU Mulheres, Instituto Patrícia Galvão, Artemis

³² Coaching sobre o processo legislativo e orçamentário com o assessor parlamentar, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto.

mesmo da acessibilidade para portadores de necessidades especiais na *web*³⁴. Todas as atividades paralelas procuraram oferecer subsídios para que os projetos refletissem sobre as discussões a respeito de gênero e dos mecanismos da política.

Em um espaço ao lado, montado com mesas, computadores e uma televisão, foram realizadas oficinas³⁵ voltadas tanto para os integrantes do *Hackathon* como para convidados externos, especialmente alunos do ensino médio das escolas de Brasília.

Os participantes das equipes do *Hackathon* compuseram um grupo bastante heterogêneo, reunindo programadores, designers, feministas, ativistas LGBT e ativistas de mídia. Além dos profissionais de computação em suas diferentes áreas (curso técnico em informática, desenvolvimento de sistemas, ciência da computação, engenharia de software, etc), havia muitos jornalistas, sociólogos, antropólogos, psicólogos. Cada um deles relata diferentes motivações para participarem do *Hackathon*: aprendizado, contatos profissionais, validação de pesquisas, engajamento em movimentos sociais. Essa heterogeneidade contribuiu para afirmar o conceito de *hacker* que Haydée defendeu na reunião de preparação do *hackathon*.

A grande participação feminina diferencia esse *hackathon* da edição anterior, na qual houve uma participação majoritária de homens. A presença delas foi motivada não só pelo tema abordado, mas também por uma cláusula do regulamento que determinava que nas inscrições de equipes, pelo menos um integrante deveria ser mulher.

Além da comunidade *hacker*, que é o público habitual nesse tipo de evento, o que chama a atenção são os participantes de outros coletivos,

³³ Desconferência sobre "Ecossistema de Participação", com a equipe do Cidade Democrática, do ParticipaBR, Prefeitura Municipal de São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, servidores da Câmara e acadêmicos.

³⁴ Coaching com Legislativa de Cândida de Cândida

³⁴ Coaching com Leondeniz Cândido de Freitas (Diniz), pessoa com deficiência visual, servidor do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná e Secretário de Comunicação da Organização Nacional de Cegos do Brasil.

³⁵ Wikitona de Gênero; Oficina de programação para meninas - Linguagem C; Oficina de Arduíno com alunos do Ensino Médio; Oficina de Arduíno para meninas

especialmente os ligados às temáticas de gênero e de cidadania, buscando criar novas formas de apropriação social de tecnologias digitais.

Vale destacar que alguns participantes nunca haviam tido envolvimento com a temática de gênero anteriormente. Maurício³⁶, por exemplo, afirma ter se inscrito no evento para validar dados de sua pesquisa acadêmica e para dar continuidade ao projeto que desenvolveu no *hackathon* da Câmara realizado em 2013. Vinicius, também desenvolvedor, afirma ter ido ao evento com a intenção de não programar e sim aprender sobre gênero com as pessoas que estavam ali. Ao final do *Hackathon*, quando apresentou o protótipo do projeto, ele diz ter alcançado seu objetivo e criar uma funcionalidade para celulares quase sem programação nenhuma. Lucas participa porque vê nos *hackathon*s uma possibilidade de aprendizado muito interessante, além da realização de contatos que tem rendido a ele importantes parcerias de trabalho.

No último dia da maratona, todos os grupos apresentaram seus protótipos ainda em fase de desenvolvimento. Os projetos finalizados foram entregues no dia 05 de dezembro, uma semana depois do fim do *Hackathon*. A avaliação dos trabalhos aconteceu no dia 17 de dezembro em uma reunião na sala do *LabhackerCD* que foi transmitida via *internet*, para garantir transparência ao processo. Foram escolhidos dois projetos vencedores, um por trilha, que receberam como premiação uma viagem para participar de um encontro sobre projetos de e-cidadania na sede do Banco Mundial em Washington (EUA).

Na trilha "Violência contra a Mulher" foi premiado o projeto "Minha Voz" que é um *site* para denúncia de violência contra a mulher que procura se aproximar da experiência da vítima, auxiliando na formulação da denúncia e orientando a mulher a respeito de cada caso de violência. Ao final, gera um retrato da situação nacional a partir de estatísticas extraídas das denúncias.

Na trilha "Políticas de gênero relacionadas à participação, representatividade, transparência e demais tópicos de cidadania", o vencedor

³⁶ Os nomes dos informantes cujas conversas se deram de forma privada, ou seja, não foram registradas em vídeo como as demais fontes desse texto, foram trocados por pseudônimos para que se preserve o anonimato dos mesmos.

foi o projeto "Dona Maria" – projeto que organiza os dados provenientes da Câmara ou de campanhas eleitorais com o intuito de auxiliar o eleitorado (sobretudo feminino) a compreender as relações de desigualdade de gênero existentes no financiamento de campanha. Também pretende oferecer espaço para que pessoas possam criar redes de apoio e financiamento para a candidatura de mulheres ao parlamento.

5. Considerações finais

A estrutura do *LabhackerCD* e as atividades que promove têm contribuído para colocar em debate a temática do acesso a informação e a participação social na política. Essa participação aparece em todo o processo de construção dos projetos e eventos que o laboratório gerencia, além do uso dos aplicativos produzidos nos *hackathons*. Nesse sentido, ele tem cumprido seu objetivo de promover ações colaborativas que aprimorem a transparência legislativa e a participação popular.

O processo colaborativo de construção dos eventos e dos aplicativos reúne um conjunto heterogêneo de atores (comunidade *hacker*, os movimentos sociais, servidores legislativos e parlamentares) num processo extremamente criativo de produção de novos híbridos, que caracteriza as práticas *hacker*.

Os projetos desenvolvidos no *Hackathon* de Gênero e Cidadania procuraram agenciar mudanças sociais através do acesso à informação. Os jogos, aplicativos, plataformas e os *sites* produzidos priorizam a disponibilização de informação qualificada sobre gênero, direitos das mulheres e participação política. Nesse sentido, o empoderamento das mulheres no combate à desigualdade de gênero, mencionado muitas vezes antes e durante o *Hackathon*, tem como premissa o acesso à informação.

Ao mesmo tempo, os projetos também produzem informação, compilando dados provenientes da Câmara dos Deputados, de pesquisas estatísticas ou de opinião e os dados gerados pelos próprios protótipos à medida que forem utilizados. A intenção dos projetos é também oferecer informações que possam fundamentar políticas públicas em torno da temática

de gênero ou que continuem a fomentar a discussão dentro e fora do parlamento.

6. Referências

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. 2012. 132f. (mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2012.

BORTZ, Gabriela. El hackatón como metodología de producción de bienes informacionales. Limitaciones y desafíos en la producción de aplicaciones de *software* para la resolución de problemas sociales y ciudadanos. **Hipertextos**, v.1, n.1, Jul/Dez. Buenos Aires, 2013.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação: Cartilha de Orientação ao Cidadão. **Câmara dos Deputados.** Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara, Brasília, DF, 2012. 31p.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Edição extra, Seção 1, p.1.

BRASIL. Resolução nº 49 de 2013. **Diário da Câmara dos Deputados**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 de dez. 2013. Ano LXVIII, supl. ao nº 255. p. 3-4.

HACKATHON DE GÊNERO. *Labhacker* Câmara dos Deputados. 14 maio 2014. 2h15'04". Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ahVZ oh - 2q> Acesso em: 05 dez. 2014.

LABHACKER CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projetos Hackathon**. Disponível em:< http://labhackercd.net/hackathon.html#hackathons> Acesso em: 20 fev. 2015.

PORTAL E-DEMOCRACIA. **Projetos em andamento**. Disponível em:.">http://edemocracia.camara.gov.br/web/laboratorio-hacker/wiki/-/wiki/Main/In%C3%ADcio#.VRmhW_nF_1Y>. Acesso em: 05 jan. 2015.

ANEXO 1

Projetos desenvolvidos pelo LabhackerCD				
e-democracia	Portal interativo que disponibiliza ferramentas de participação social via internet, através de fóruns, plataforma wiki, biblioteca virtual e audiência pública interativa. O usuário pode interagir em três espaços: Comunidades legislativas (debates sobre projetos de lei já existentes); Eventos interativos (transmissão online de audiências públicas) e Espaço livre (usuário pode abrir seu próprio tópico de discussão)			
Painel Social	Plataforma que agrega a visualização de informações legislativas e de redes sociais de acordo com os temas mais discutidos nas redes, matérias mais lidas da Agência Câmara e as proposições de lei mais visualizadas no portal. O público-alvo são os órgãos internos da Câmara dos Deputados para que possam monitorar o que está sendo discutido nas redes.			
Mapa Participativo	Ferramenta que possibilita a navegação simplificada por discussões virtuais, facilitando a identificação das principais questões, ideias e argumentos sobre um tópico de discussão. Essa ferramenta organiza as informações para o usuário que participa do fórum e também oferece um resumo da discussão para as comissões e os parlamentares da Câmara dos Deputados.			
Retórica Parlamentar	O projeto cria visualizações gráficas de acordo com os temas mais mencionados pelos deputados em seus discursos. Dentro de cada bolha, que corresponde a um tema, é possível verificar quais deputados abordaram o assunto nos seus discursos e ver mais informações sobre os parlamentares.			
Hackathons	A realização dos hackathons tornou-se um projeto permanente do LabHacker. Já foram realizados dois hackathons, um em 2013 que tratou da transparência legislativa e outo em 2014 que abordou o tema gênero e cidadania			
Arduíno para a cidadania	Aplicação da tecnologia do Arduíno para apresentação de dados legislativos e sociais de forma simples e criativa e que crie interação com o usuário. Arduino é um pequeno dispositivo eletrônico capaz de captar informações do ambiente a partir de sensores. A plataforma, acoplável a computadores, tem diversas aplicações como controle de robôs e motores.			

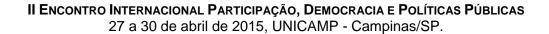
Legislativo on demand	O projeto pretende fazer um mapeamento de preferências e um sistema de recomendações de conteúdos (similar a Amazon, Netflix, etc.), voltado para as informações/notícias da Câmara dos Deputados. A partir desse sistema de recomendações, o usuário estará constantemente atualizado com as novidades relacionadas aos temas que mais lhe interessam.
ONE - Olho nas emendas	O projeto faz um mapeamento das emendas legislativas da Câmara dos Deputados. As emendas podem ser localizadas através da apresentação em mapa ou através das seguintes categorias: nome do deputado, região administrativa, função, subfunção, secretaria, evento, administrações regionais ou por temas. A versão nacional foi baseada em uma versão feita para a Câmara legislativa do Distrito Federal.
Metodologia de cartografia de redes sociais	O projeto é uma Cooperação Técnica entre a Câmara dos Deputados e o Laboratório de Estudos em Imagem e Cibercultura (Labic) da Universidade Federal do Espírito Santos (UFES) para análise e uso de informações estratégicas provenientes das redes sociais. O Labic é especializado na metodologia de cartografia de controvérsias sobre temas em discussão nas redes sociais.
Dados abertos 2.0	O Projeto Dados Abertos 2.0 tem o objetivo de experimentar, testar e desenvolver processos, tecnologias, ferramentas, documentação e governança para fornecimento de dados abertos pela Câmara dos Deputados.
Cartografando o e-democracia	Acordo de cooperação entre a Câmara dos Deputados e a UFG/NGPTI para a cartografia e análise do comportamento dos usuários do Portal e-democracia, com a finalidade de melhor compreender a participação social digital na Câmara dos Deputados.

ANEXO 2

Trilha Violência contra a mulher		
1. Ação Rosa	Envia "postagens" em tempo real, diárias ou semanais nas redes sociais ou e- mails para usuários cadastrados divulgando todas as ações (projetos de lei, ações sociais/eventos) que o Congresso Nacional realiza com relação à violência contra a mulher.	
2. Notap.me	Botão do pânico que pode ser usado em qualquer tipo de celular, mesmo para os modelos mais simples que não são smartphones e não tem <i>touch screen</i> .	
3. Parto Humanizado	Aplicativo que visa informar o que é a violência obstétrica e o parto humanizado. Traz informações sobre onde encontrar profissionais que realizam o parto humanizado e espaço para relatos de casos de violência obstétrica	
4. Pró-mulher	Aplicativo voltado para a denúncia de casos de violência contra a mulher e orientações a respeito. Ao mesmo tempo, gera dados geolocalizados de risco da violência contra a mulher.	
5. Minha voz	O site é um espaço anônimo para denúncia de violência contra a mulher que procura se aproximar da experiência da vítima, auxiliando na formulação da denúncia e orientando a mulher a respeito de cada caso de violência. Ao final, gera um retrato da situação nacional a partir dos dados coletados.	
6. Eu tirei	Espaço <i>on-line</i> para o relato anônimo de mulheres que realizaram aborto. O objetivo é criar uma visualização de dados sobre os abortos no Brasil e fomento a discussão em torno do tema.	
7. Marque denúncia	Ferramenta simples e funcional para que mulheres (cis e transexuais) que sofreram algum tipo de violência nos serviços públicos possam registrar sua experiência.	
8. Procid	Plataforma de jogos <i>on-line</i> voltado para o desenvolvimento da proatividade cidadã do público jovem, buscando através de uma atividade lúdica a desconstrução de atitudes discriminatórias e de intolerância. O jogo é realizado a partir da resolução de enigmas em três categorias: direito, história e cultura.	

ANEXO 3

Políticas de gênero relacionadas à participação, representatividade, transparência e demais tópicos de cidadania		
1. Delibera Mulheres	Adaptação do game Deliberatório para abordar os projetos propostos que tenham como tema gênero e sexualidade ou que tenham sido propostos por parlamentares mulheres. As cartas do jogo são geradas semanalmente de acordo com os discursos e proposições discutidas na Câmara dos Deputados.	
2. Dona Maria	Organiza os dados provenientes da Câmara ou de campanhas eleitorais com o intuito de auxiliar o eleitorado (sobretudo feminino) a compreender as relações de desigualdade de gênero existentes no financiamento de campanha. Também pretende oferecer espaço para que pessoas possam criar rede de apoio e financiamento para a candidatura de mulheres ao parlamento.	
3. Mulheres no Meu Congresso Nacional	Apresenta informações sobre atuação feminina no Poder Legislativo e no processo eleitoral, a partir de dados extraídos da API de dados abertos da Câmara.	
4. Participa Mulher!	O site oferece uma variedade de informações sobre finanças públicas, legislação e canais de serviços relacionados com as questões de gênero.	
13. Myrthes	Rede social na qual a mulher encontra informações jurídicas e legais sobre como proceder em caso de violência e ao mesmo tempo estabelece o contato entre a vítima e voluntários que possam ajudá-la, especialmente advogados.	
14. Dinâmica da Participação Feminina no Congresso	Análise e identificação de padrões no comportamento de parlamentares referentes à questões de gênero. São geradas visualizações gráficas das análises.	
15. Procuradoria Especial da Mulher	Aplicativo que orienta a criação de uma Procuradoria Especial da Mulher em estados e municípios, resumindo com ilustrações e de maneira didática o Manual disponível na Câmara dos Deputados, com informações atualizadas.	
16. Grrl hacks	Portal para divulgação e mapeamento de <i>startups</i> e pesquisas na área de tecnologia lideradas por mulheres ou com o objetivo de fortalecer a atividade de mulheres na área de ciência da computação.	
17. Tabuleka	Jogo educativo que promove o debate sobre educação sexual e combate a violência sexual. O tabuleiro do jogo é adaptável para a realidade de cada região do país.	
18. Dados Ligados	O projeto relaciona dados públicos disponibilizados em diversas fontes convergindo em uma fonte de dados ligados, facilitando buscas e correlação de informações.	
19. Freeda	Página web na qual a população LGBT pode cadastrar serviços (públicos e privados) em que foi bem atendida no quesito respeito à orientação sexual e identidade de gênero.	



ST 03 – GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA: NOVOS RUMOS PARA A CIDADANIA

Projeto Tom Web: Uma Experiência De Fomento À Transparência Orçamentária

Na Gestão Municipal.

Anais II Encontro PDPP - Página 149

Projeto Tom Web: Uma Experiência De Fomento À Transparência Orçamentária

Na Gestão Municipal.

RESUMO

Neste trabalho apresenta-se o projeto de extensão universitária

Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web), desenvolvido no

Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP), com interface

na disciplina Administração Financeira e Orçamentária Pública, do Curso de

Administração Pública da UNESP de Araraguara.

Trata-se de um projeto que, integrando ensino e extensão, desenvolve o

protagonismo cidadão no âmbito das finanças públicas municipais, partindo do

conceito de TOM Web, concebido a partir de referências internacionais de

transparência fiscal, levando-se em consideração o aparato legal e institucional

brasileiro nesta área.

Os esforços e os resultados para a criação de um Observatório TOM Web

para o município de Bebedouro são apresentados e discutidos, concluindo-se pela

viabilidade e oportunidade deste tipo de iniciativa para a ampliação da cidadania

fiscal e do controle social das finanças públicas municipais, com a ressalva de que

muitos são os obstáculos para levá-la a efeito na realidade local brasileira.

Palavras-Chaves: TOM Web; Transparência; Orçamento Público.

1

INTRODUÇÃO:

A transparência pública, nela incluída a transparência orçamentária e fiscal, é um dos principais temas atuais nas discussões acadêmicas no campo das Ciências Sociais Aplicadas e entre atores da sociedade civil e agentes governamentais envolvidos com inovações na gestão pública. Uma ampla visão conceito e de sua importância é oferecida por Zapico Goñi (1010), que destaca a transparência como vacina contra futuras crises, depois de dela dar uma definição ampliada, no âmbito de um sistema de exigência de responsabilidades. Este autor discute a importância de calibrar os dados a serem disponibilizados de acordo com o interesse dos potenciais usuários.

No Brasil, este assunto é constantemente mencionado nas mídias formadoras de opinião pública e tornou-se fonte de inúmeras pesquisas nas universidades, reverberando nos eventos e periódicos científicos. Lopes (2007) traça um panorama dos avanços no país, antes de ele se tornar evidente. Pires, Tibali e Souza (2010) tratam do assunto no momento em que foi promulgada a Lei Complementar 131/09, que obrigou os municípios à transparência orçamentária na rede mundial de computadores.

A Constituição Federal (CF) de 1988 promoveu avanços significativos no que tange à transparência orçamentária e fiscal, estabelecendo normas mais claras em relação aos orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimentos em estatais, com a delimitação distinta de cada item; e extinguindo a conta movimento do Banco do Brasil, utilizada anteriormente para o fomento a atividades bancadas com recursos não controlados pelo Congresso Nacional. A Constituição também instituiu o sistema orçamentário vigente, com a criação do PPA (Plano Plurianual, com horizonte temporal de 4 anos) e da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e com o reforço da qualidade da LOA (Lei Orçamentária Anual).

Outro dispositivo constitucional que reforça essa tendência encontra-se no artigo 5º, inciso XIV da Carta Magna, que assegura a todos os cidadãos o acesso à informação, exceto nos casos de sigilo protegido pela lei. O direito ao acesso à informação pública, regulamentada pela recente Lei Federal 12.527/2011, consagra os mecanismos de transparência e controle social.

Concomitante aos conceitos idealizados por referências internacionais de transparência fiscal, a legislação brasileira produziu regulamentações para disponibilização e publicidade dos documentos fiscais e orçamentários, com ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar (LC) 101/2000, assim como na LC 131/2009, que dispõe sobre a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira dos governos, em todos os níveis da federação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é o resultado dos anseios de setores sociais pela consolidação da transparência das contas públicas, assim como das pressões do mercado e dos organismos multilaterais (como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), possibilitando o apontamento dos entraves e a formulação de soluções no que tange os desequilíbrios fiscais.

A principal diretriz existente na Lei Complementar 101/2000 encontra-se em seu art. 1º, §1º, no qual é atribuída responsabilidade à gestão fiscal em abranger uma ação planejada, consciente, com transparência, possibilitando a prevenção de riscos e a correção de desvios nocivos ao equilíbrio das finanças públicas.

As normas estruturadas na lei supracitada objetiva o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia da receita, as despesas com pessoal, seguridade social e demais itens relevantes.

Contribuindo para uma consolidação ainda maior da LC 101/2000 na gestão fiscal brasileira, em 2009 foi promulgada a Lei Complementar 131, que acrescentou dispositivos que determinam a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo Pires (2010), a disponibilização detalhada e em tempo real dos dados orçamentários é:

"[...] um passo importante, mas que é dado numa trajetória que tem início nos anos 1960 (com a lei de finanças públicas ainda em vigor) e se fortalece no final dos anos 1980, com a nova Constituição Federal e algumas inovações em nível federal" (PIRES, 2010, p. 30).

Dado esse quadro histórico, a finalidade deste artigo é apresentar a proposta de transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web), como uma forma de encorajar o protagonismo cidadão em assuntos de finanças públicas (em nível local, no caso), já que sem este protagonismo o novo arcabouço institucional criado para assegurar a transparência orçamentária e fiscal pode não atingir seus objetivos, uma vez que o interesse da cidadania pelo assunto é elemento-chave para uma cultura da transparência nos governos e na sociedade. Além disso, o objetivo do trabalho se completa com o relato de uma experiência de integração ensino-pesquisa-extensão nessa direção, desenvolvida no decorrer da disciplina "Administração Financeira e Orçamentária Pública" (AFOP), do 3º ano do Curso de Graduação em Administração Pública da UNESP de Araraquara, destacando e discutindo a implementação de um blog Tom Web para o município de Bebedouro, no Estado de São Paulo.

Primeiramente, logo após esta introdução, o conceito de TOM Web é apresentado; depois, a metodologia de criação e manutenção do mencionado blog é descrita. Antes de finalizar, com a conclusão, é apresentada e analisada a experiência concreta de criação do blog TOM Web de Bebedouro, como parte dos trabalhos necessários para a conclusão da disciplina AFOP.

1-O CONCEITO DE TOM WEB

Considerando a internet numa perspectiva positiva para a democratização da informação e para a efetivação dos controles estatais e societal, o *Projeto Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web)*¹, atividade de ensino e extensão universitária mantida no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público (GPCGP) do Departamento de Administração Pública da UNESP de Araraquara-SP, tem por principal diretriz desenvolver o protagonismo cidadão no âmbito das finanças públicas municipais, assim como:

"[...] aglutinar e orientar cidadãos interessados em acompanhar, voluntária e independentemente, o andamento das finanças públicas de suas cidades ou regiões, a partir de uma perspectiva republicana (ou seja, de permanente resguardo do interesse público no planejamento, aprovação, execução e avaliação do orçamento público e das contas públicas em nível municipal)" (Em: < https://thetomweb.wordpress.com/about/>. Acesso em 20 de janeiro de 2015).

Segundo Pires (2010), a efetivação da Transparência Orçamentária Municipal via Internet é fundamental para o revigoramento do republicanismo e da democracia. Tanto a Administração Pública, quanto os demais setores da sociedade (organismos multilaterais, entidades da sociedade civil, organizações não governamentais, institutos de pesquisa, etc.) podem se responsabilizar pela criação desses espaços de transparência.

Torna-se oportuno salientar que a transparência orçamentária municipal via web possui respaldo legal na Lei Complementar 131/2009, possibilitando a inovação da gestão fiscal dos governos municipais, assim como fomentar a modernização, através do uso das novas tecnologias vigentes, oferecendo, deste modo, suporte técnico para o cidadão realizar o controle social dos gastos públicos, através do monitoramento, em tempo real, das atividades governamentais.

Nesse sentido, o *Tom Web Observer*, indivíduo responsável pela criação e gestão do portal, site ou blog TOM Web, deverá considerar a exigência mínima de documentos orçamentários básicos, *Cesta Inicial de Indicadores de Transparência*²,

¹ Para maiores informações acessar o link https://thetomweb.wordpress.com

² Segundo Pires (2010), a Cesta Inicial de Indicadores de Transparência deverá contemplar os seguintes documentos: PPA - Plano Plurianual; LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais; LOA - Lei Orçamentária Anual; Programação Financeira; Boletins de caixa; Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou

a serem hospedados nestes locais, assim como a disponibilização de informações claras e compreensíveis ao cidadão comum, elucidando, de forma didática, a situação fiscal dos municípios.

Diante dos resultados positivos advindos com a legislação orçamentária de transparência dos dados fiscais e, também, a partir da intensificação do uso das TIC's (Tecnologias da Informação e da Comunicação) pelas esferas governamentais e sociedade civil, teve início um processo de inovação e modernização da gestão fiscal dos municípios brasileiros. Desse modo, o papel do projeto TOM Web é vislumbrado como sendo de reforço e ampliação do conceito de cidadania no que tange o exercício do controle social dos gastos públicos.

contratado, modalidade licitatória utilizada; Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes; Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias; RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária; RGF – Relatório de Gestão Fiscal; Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde; Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Ensino; Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais; Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite); Editais de licitação através de pregão; Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item; Extrato de contratos adjudicados.

2-METODOLOGIA DA DISCIPLINA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA E A ATIVIDADE TOM WEB.

A abordagem escolhida para aplicação do Projeto Tom Web na disciplina "Administração Financeira e Orçamentária Pública" foi teórico-prática, visto que, em uma primeira etapa, contemplaram-se os elementos teóricos pertinentes à disciplina, através de aulas expositivas e debates, propiciando aos alunos maiores conhecimentos a respeito da orçamentação e da administração financeira pública. Posteriormente, foi apresentada proposta de atividade prática, através da criação dos sítios virtuais TOM Web, embasados nos referenciais teóricos da disciplina.

As atividades teórico-práticas são significativas e ampliam a compreensão acerca de um determinado tema, visto que "ambos os termos derivam do grego, possuindo "teoria" o sentido de observar, contemplar, refletir, enquanto a palavra "prática", provinda de "práxis", relaciona-se ao agir, ao fato de agir e, principalmente, à interação inter-humana consciente" (CANDAU & LELIS, 1999).

Todas as etapas pertinentes à criação, inserção de dados e publicidade dos blogs TOM web tiveram a orientação do professor responsável pela disciplina, fazendo a correção em conformidade com a cesta de documentos orçamentários e considerando os níveis de observação apresentado pelos alunos envolvidos, de acordo com suas escolhas.

Segundo Pires (2010), os níveis de observação delimitam o grau de complexidade de dados e informações orçamentárias apresentadas pelo *TOM Web Observer*, ressaltando que cada nível possui características específicas, a saber:

✓ Nível 1 - O conteúdo do blog se resume ao conjunto de *links* concernentes aos itens de finanças públicas municipais, possibilitando aos usuários acessar as informações oficiais e os serviços oferecidos com maior facilidade. Neste nível, o cidadão terá acesso aos documentos de finanças públicas mais importantes exigidos pela legislação brasileira. É interessante acrescentar os dados históricos, econômicos e políticos sobre o município, assim como sobre a estrutura e os canais de acessos ofertados pela prefeitura.

✓ Nível 2 – nesta etapa são acrescentadas informações sobre licitações e contratos, com links de acesso para o Portal da Prefeitura ou Diário Oficial eletrônico. Na ausência de informações online, o observador TOM Web deve solicitar essas informações ao poder público local e digitalizá-las para inserção no blog.

- ✓ Nível 3 São acrescentadas informações produzidas pelo Tribunal de Contas.
- ✓ Nível 4 Este nível fomenta no responsável pela administração do blog TOM Web uma percepção mais analítica acerca do manejo das finanças públicas, visto que supera a ação de disponibilizar informações. Nesta etapa é sugerida a elaboração do *Painel Financeiro Municipal*³.
- ✓ Nível 5 Esta etapa contempla um maior embasamento teórico sobre orçamento público do TOM Web Observer, através de elaboração e hospedagem de textos, artigos e demais conteúdos analíticos sobre a situação orçamentária e financeira de determinado município, assim como a possibilidade de elaboração de índices sobre o nível de transparência municipal de determinada localidade.
- ✓ Nível 6 Avaliação do e-TOM, ou seja, o nível de transparência orçamentária municipal de acordo com padrões estabelecidos pelo GPCGP. Este nível terá início no momento estabelecido pelo GPCGP e poderá resultar em algum tipo de reconhecimento público aos municípios que atingirem patamares de excelência neste quesito.

Portanto, a criação e o gerenciamento de blogs TOM Web são atividades que integram ensino, pesquisa e extensão universitária, uma vez que os alunos terão a oportunidade de aplicar os conteúdos aprendidos em sala de aula durante o desenvolvimento do portal TOM Web, beneficiando, em médio ou longo prazo, a comunidade local e reforçando a importância da transparência das finanças públicas municipais e do protagonismo cidadão, ao passo que lidam com a discussão teórica em andamento sobre o tema abarcado pela prática que estão implementando.

8

³ A planilha denominada Painel Financeiro Municipal (PFM) é uma ferramenta elaborada pelo Grupo de Controle Social sobre o Gasto Público que tem por intuito apresentar dados orçamentários e fiscais dos municípios brasileiros, possibilitando ao cidadão maiores conhecimentos acerca do perfil das administrações municipais, por meio da descrição detalhadas dos dados orçamentários, possibilitando ao usuário identificar a origem dos gastos e arrecadações de um determinado município.

3-ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DO BLOG TOM WEB BEBEDOURO.

O blog *Tom Web Bebedouro* é o resultado da atividade teórico-prática aplicada na disciplina Administração Financeira e Orçamentária Pública, inspirado em estudo semelhande de Pires e Nebot (2011). Desde o segundo semestre de 2014, este blog é gerenciado por um aluno, na condição de TOM Web Observer, que fora matriculado na disciplina Administração Financeira e Orçamentária Pública. O blog está no ar desde 13 de outubro de 2014 e pode ser acessado no endereço www.tomwebbebedourosp.blogspot.com. A criação e o gerenciamento deste espaço seguiram as seguintes etapas:

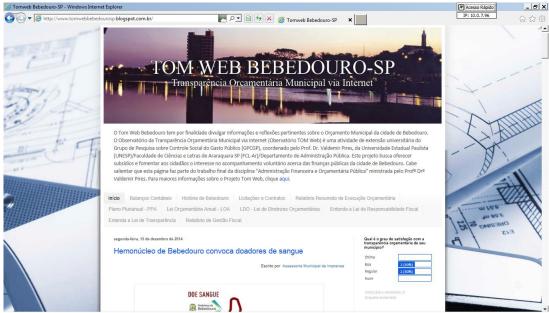
- 1- A definição do município a ser monitorado;
- 2- Definição do site/blog que utilizado para hospedar as informações;
- 3- Estruturação visual do blog, com a inserção dos tópicos e imagens relevantes do município;
- 4- Pesquisa dos dados orçamentários e fiscais obrigatórios, através de varredura nos sites do executivo e do legislativo municipal, assim como nos portais dos demais órgãos responsáveis pelo controle externo das finanças municipais;
- 5- Análise e inserção, no blog, dos dados orçamentários exigidos pela legislação e hospedados nos sites governamentais, assim como, elaboração de justificativa para as informações ausentes;
- 6- Pesquisa e inserção de materiais didáticos e vídeos ilustrativos sobre orçamento público;
- 7- Divulgação de informações relevantes produzidas pela imprensa local;
- 8- Criação de redes sociais para divulgação do conteúdo inserido no blog Tom Web:
- 9- Divulgação de artigos e periódicos relacionados à transparência orçamentária.

Todos os itens contemplados na Cesta Inicial de Indicadores de Transparência apresentam links de acesso por meio de uma barra superior. Os botões de acesso para os dados orçamentários são:

✓ Início;

- ✓ Balanços Orçamentários;
- ✓ História de Bebedouro;
- ✓ Licitações e Contratos;
- ✓ Relatório Resumido de Execução Orçamentária;
- ✓ Plano Plurianual PPA;
- ✓ Lei Orçamentária Anual LOA;
- ✓ Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO;
- ✓ Entenda a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ✓ Entenda a Lei de Transparência;
- ✓ Relatório de Gestão Fiscal.

Figura 1: O blog TOM Web de Bebedouro – SP: página inicial



Fonte: Elaboração própria

Durante a fase de levantamento documental, verificou-se que o site da prefeitura de Bebedouro possuía a maioria dos documentos exigidos pela cesta inicial de indicadores de transparência. Alguns documentos foram encontrados em sites de outros órgãos públicos, como, por exemplo, Câmara Municipal, Tribunal de Contas, etc. Vale salientar que o município de Bebedouro implantou um canal eletrônico para solicitações de acesso à informação pública.

Para maior detalhamento, segue tabela indicativa dos links de acesso aos documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Cesta Inicial de Indicadores de Transparência.

Documento TOM Web	Links - Portal da Transparência do Município de Bebedouro e/ou sites correlatos (Câmara Municipal, Tribunal de Contas, etc.)
1.1. PPA - Plano Plurianual (2014-2017)	http://177.39.144.242/camver/LEIMUN/2013/04743.pdf
1.2. LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias	
e Anexos de Metas Fiscais e de Riscos	http://177.39.144.242/SiaVe/ResultadoLegGeral.asp?c
Fiscais (disponibilizado no banco de dados	hkLM=1&n1=&classe=&situacao=&da1=&da2=&assunt
do site da Câmara Municipal de	o=Lei+de+Diretrizes+Or%E7ament%E1rias
Bebedouro).	
1.3. LOA - Lei Orçamentária Anual (LOA 2014).	http://177.39.144.242/camver/LEIMUN/2013/04658.pdf
1.4. Programação Financeira.	Indisponível
4516 ~ 1 10 10	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/comp
1.5. Informações sobre audiências públicas	onent/k2/item/11993-prefeitura-de-bebedouro-presta-
ou atividades similares.	contas-em-audiencias-publicas
2.1. Boletins de caixa.	Indisponível
2.2. Relação de pagamentos efetuados - com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado, modalidade licitatória utilizada.	Indisponível
2.3. Balancete mensal da receita por categorias econômicas e por fontes.	Indisponível
2.4. Balancete mensal da despesa por categorias econômicas e por elementos, por unidades orçamentárias.	Indisponível
	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/transp
	arencia/contas-publicas/item/10374-lei-federal-9755-
2.5. RREO - Relatório Resumido da	<u>98-2014</u>
Execução Orçamentária (dos 18 últimos	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/ano-
bimestres).	2013/item/8635-lei-federal-9755-98-2013
	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/ano-
	2012/item/7676-lei-federal-9755-98-2012
2.6. RGF – Relatório de Gestão Fiscal.	Não há link nos sites oficiais, podendo ser acessado no site do Portal da Transparência da Imprensa Oficial, a saber:http://sp.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/bebedouro/index.cfm?pagina=Irf&frompage=1&StartRow=1&Irf_tipo_id=2
2.7. Demonstrativo do cumprimento do percentual mínimo de despesas com Saúde.	Indisponível
2.8. Demonstrativo do cumprimento do	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/transp
percentual mínimo de despesas com sino.	arencia/contas-publicas/item/10375-lei-de-
	responsabilidade-fiscal-lc-101-2000-2014

2.9. Balanços anuais (Orçamentário, Financeiro e Patrimonial) e Demonstração das Variações Patrimoniais.	Apresentou os balancetes, exceto o Balancete Financeiro do exercício de 2013. Segue os links de acesso: http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/transp arencia/contas-publicas/item/10374-lei-federal-9755-98-2014 http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/ano-2013/item/8635-lei-federal-9755-98-2013 http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/ano-2012/item/7676-lei-federal-9755-98-2012 http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/ano-2011/item/5887-lei-federal-9755-98-2011 http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/ano-2011/item/5887-lei-federal-9755-98-2011
2.10. Pareceres do Tribunal de Contas e decisão do Legislativo sobre eles (dos últimos 3 anos).	2010/item/4504-lei-federal-9755-98-2010 Indisponível. Link com informações escassas http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/transp arencia/controle-externo-tce-sp
2.11. Eventuais prestações de contas e planilhas analíticas sobre a execução orçamentária, apresentadas ou não em audiências públicas e atividades similares.	Indisponível
3.1. Editais de licitação por modalidades tradicionais (concorrência, tomada de preço e carta-convite).	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/licitaç_ <u>oes</u>
3.2. Editais de licitação através de pregão (presencial ou eletrônico).	http://www.bebedouro.sp.gov.br/portal/index.php/licitaç <u>ões</u>
3.3. Lista de aquisições por compra direta – com nome do beneficiado, valor, item adquirido ou contratado.	Indisponível
3.4. Extrato de contratos adjudicados	Indisponível
3.5. Informações sobre alterações contratuais	Indisponível

Quadro 1 – Levantamento Documental para elaboração do blog TOM Web Bebedouro, com pesquisa nos sites do Portal da Transparência da Prefeitura de Bebedouro-SP, Câmara Municipal de Bebedouro-SP e sites correlatos.

Fonte: Baseado em tabela formulada por Pires (2011).

O município apresentou, a *priori*, um site estruturado, com *layout* limpo e com informações claras, possibilitando ao usuário acessar, sem maiores dificuldades, o Portal da Transparência e os respectivos documentos orçamentários. Porém, na realização de pesquisas mais complexas, ocorreram alguns entraves na busca de documentos sobre contratos administrativos, visto que o site não disponibiliza sessão específica para consulta dos contratos firmados entre a prefeitura e as empresas vencedoras dos certames licitatórios.

Outras dificuldades encontradas durante a navegação no referido site estão na localização de informações sobre auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas

do Estado de São Paulo. Nesse aspecto o site disponibiliza uma página para divulgação, denominada "Controle Externo-TCE/SP", porém com ausência de informações e com *banners* apresentando erros, conforme imagem a seguir:

Figura 2: Página denominada "Controle Externo-TCE/SP" apresentando ausência de informações.

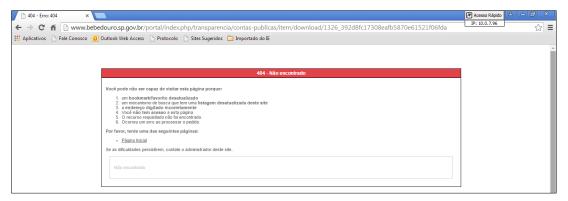


Fonte: site da prefeitura do município de Bebedouro.

No que tange à disponibilização das leis referentes ao Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a prefeitura não apresentou *links* de acesso, sendo necessária a utilização do sistema de busca "SIAVE", hospedado no site da Câmara Municipal de Bebedouro.

No dia 15 de dezembro de 2014, após a conclusão do blog Tom Web e a divulgação nas redes sociais, inexplicavelmente, os links de acesso a todos os dados orçamentários apresentaram o *erro 404 - Página não Encontrada*, impossibilitando os cidadãos de acessarem os dados orçamentários do município.

Figura 3: O erro 404 – Página não encontrada: site da prefeitura de Bebedouro.



Fonte: Site da prefeitura do município de Bebedouro.

Diante do exposto, foi formalizado requerimento, através do canal e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), solicitando explicações sobre este entrave e inquirindo sobre o órgão público responsável.

Considerando que a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011) determina o prazo de 20 (vinte) dias aos órgãos públicos concederem a informação solicitada, o responsável pela administração do site da prefeitura, 07 (sete) dias após a solicitação, apresentou a seguinte manifestação:

"Prezado Cléber Bom Dia Com relação ao erro apontado, informo que é devido a migração do portal da Prefeitura de provedor de internet, informo que em dias já estará no ar a informação solicitada. Estamos a disposição para maiores esclarecimentos. Resp. Divisão de Informática Prefeitura de Bebedouro". (E-SIC Bebedouro, 2014).

Visita posterior revelou a continuidade do problema até 17 de março de 2015. Nessa última consulta, foi constatado o reparo da maioria dos links de acesso aos dados orçamentários exigidos pela Lei federal 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que normatiza a inclusão do item contas públicas em *homepages* gerenciadas pelo Tribunal de Contas da União e pela LC 101/2000.

Deste modo, constata-se que seriam necessários esforços adicionais para solucionar os entraves relatados, inclusive estando fora do alcance de um cidadão de outro município.

Neste sentido, cabe ressaltar que mesmo com a ação fiscalizadora e cidadã promovida pelo responsável do blog TOM Web de Bebedouro, o município demorou aproximadamente 03 (três) meses para efetuar a migração dos dados para o novo servidor; portanto, verifica-se que o poder público local dificultou o pleno protagonismo cidadão, através de soluções morosas com aspectos burocráticos.

Santos e Reinhard (2011) explanam que para a cristalização da transparência orçamentária, compreendida, nesse contexto, como a efetivação de um governo eletrônico, torna-se pertinente a transformação dos sistemas legados, com forte apelo burocrático, fomentando processos de informações modernos, contribuindo para a democratização do serviço público e do acesso aos dados orçamentários. Ou seja, fica evidente que além da incorporação das tecnologias da informação, a Administração Pública necessitará reformular seus processos, que ainda possuem acentuados traços da burocracia.

Pode-se concluir que, apesar de alguns entraves, o projeto TOM Web fomenta a participação cidadã e o papel da democracia, mas sem a possibilidade de o *Tom Web Observer* assumir uma postura proativa no monitoramento da transparência orçamentária municipal, o esforço se perde. Por isso, é conveniente que o monitoramento seja feito por pessoas da própria cidade, de preferência formando-se duplas, trios ou grupos que possam dividir o trabalho. Ademais, o formato de equipe permite um diálogo e solução colegiada de problemas que amplifica o alcance dos observatórios TOM Web como propiciadores de cidadania fiscal.

CONCLUSÃO

A transparência pública e sua fração econômico-financeira – transparência orçamentária e fiscal – aparecem no debate teórico e político contemporâneos como valores e práticas fundamentais ao desenvolvimento da cidadania e da perspectiva republicana no manejo e destinação dos recursos públicos. A legislação brasileira recente, desde a Constituição Federal de 1988 até a recente Lei de Acesso à Transparência (LAI), de 2011, configurou um arcabouço normativo muito propício ao avanço das práticas de transparência, mormente nos âmbitos orçamentário e fiscal. Há que se avançar, todavia, numa cultura cidadã e governamental propícia a essa nova abordagem das finanças públicas; e isso exige práticas inovadoras e novas formas de relacionamento entre os governos e os cidadãos-eleitores-contribuintes. Tais práticas carecem de incentivo e preparo dos agentes interessados ou por interessar.

A partir da experiência relatada, conclui-se que o fortalecimento da participação cidadã promoverá, consequentemente, melhorias nos níveis de transparência disponibilizados pelo poder público local, uma vez que tanto o controle societal, quanto a transparência se complementam na qualificação da política e para as ações voltadas ao interesse público, sendo um fator condicionante no fortalecimento das práticas democráticas.

Nessa linha de pensamento, vale o registro de que

"Na accountability societal, a transparência é ainda mais importante, devendo as informações, adicionalmente, ser mais claras e facilmente acessíveis, pois são demandadas por indivíduos leigos nos assuntos complexos manejados pelos governantes, mormente em áreas tecnicamente mais exigentes, como a de finanças públicas, por exemplo. (PIRES, 2011, p. 10)

A universidade, mormente aquelas que oferecem cursos na área de Administração Pública, Políticas Públicas e correlatas, é um *locus* privilegiado para contribuir no fomento dessas práticas. Portanto, o esforço de integração entre ensino-pesquisa-extensão numa disciplina de finanças públicas, utilizando-se enfoque teórico-prático – como o aqui relatado – insere-se nos esforços para validar e ampliar a transparência fiscal e orçamentária no Brasil.

A tentativa de interessar alunos de graduação no monitoramento das finanças públicas locais de municípios de sua escolha, preparando-os teórica e empiricamente para isso, revelou-se em princípio acertada; porém mostrou-se, também, muito difícil, pois, primeiro, a temática não interessa à maioria, de início e, segundo, as dificuldades na relação com as administrações locais é grande, ainda.

Os esforços e os resultados para a criação de um Observatório TOM Web para o município de Bebedouro foram apresentados e discutidos, concluindo-se pela viabilidade e oportunidade deste tipo de iniciativa para a ampliação da cidadania fiscal e do controle social das finanças públicas municipais, com a ressalva de que muitos são os obstáculos para levá-la a efeito na realidade local brasileira, mesmo por agentes com preparo singular para isso, como é o caso de estudantes ou egressos de cursos de Administração Pública. Com efeito, a maioria dos blogs TOM Web linkado no blog TOM Web central deixaram de ser alimentados tão logo terminou a experiência na disciplina Finanças Públicas.

Uma reflexão a partir de possíveis entrevistas com os alunos que iniciaram e abandonaram os blogs, não obstante se interessassem pelo tema e pela prática, poderia revelar as causas do desinteresse, bem como formas de contorná-las. Talvez um caminho mais promissor seja assegurar que a prática dos alunos se dê instruindo agentes de entidades interessadas a criar e manter os blogs TOM Web, incialmente com apoio teórico-técnico-logístico do grupo de pesquisa proponente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 27 jan. 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm. Acesso em: 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei Federal n. 12.527, de 11 de novembro de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 27 jan. 2015.

CANDAU, V.M. & LELIS, I.A. A Relação Teoria-Prática na Formação do educador. In: CANDAU, V.M (Org.). Rumo a uma Nova Didática. 10 ed. Petrópolis: Vozes. 1999.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, n. 8, p. 5-40, dez. 2010.

PIRES, V. Transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web) no contexto do revigoramento democrático e republicano: uma proposta. In: BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. Orçamento Público – III Prêmio SOF de Monografias – Coletânea. Brasília: MPOG/SOF, 2011, p. 11-48. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-demonografias/iii-premio-sof/Tema 1 Valdemir 1 lugar.pdf>.

PIRES, V. Transparência orçamentária municipal via internet (TOM Web). Disponível em: https://thetomweb.wordpress.com/about/>. Acesso em: 20 jan. 2015.

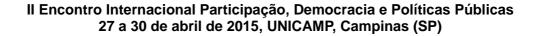
PIRES, V.; NEBOT, C. P. Transparencia Presupuestaria en los gobiernos municipales de Brasil por médio de internet: el caso de Piracicaba, São Paulo.

Disponível em: < http://www.maspoderlocal.es/portfolio/comunicacion-desde-el-gobierno-herramientas-y-tendencias-no19/>. Acesso em 21 mar. 2015.

PIRES, V.; TIBALI, L. R.; SOUZA, M. C. de. Transparência orçamentária municipal via web (TOM Web) após a Lei Complementar 131/09: os casos da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo – 2010. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg 2010/2010 ENAPG8.pdf >. Acesso em: 21 mar. 2015.

SANTOS, E.M. & REINHARD N. Uso de Serviços de Governo Eletrônico no Brasil: um Estudo Exploratório. In: "ENANPADM, XXV, 2011, Rio de Janeiro-RJ." Disponível em: < http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB3145.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015

ZAPICO GOÑI, E. Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto al nivel de políticas públias. *Revista Documentación Administrativa*, n. 286-287, p. 239-272, 2010.



Uso estratégico do governo eletrônico (e-gov) e promoção da transparência no desenvolvimento municipal: considerações teóricas e transformações político-administrativas na trajetória recente da cidade de São Carlos – SP.

Oswaldo Gonçalves Junior Professor Assistente Doutor – Faculdade de Ciências Aplicadas – UNICAMP

Guilherme José Rodrigues Rezende Graduado em Administração Pública – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP Uso estratégico do governo eletrônico (e-gov) e promoção da transparência no desenvolvimento municipal: considerações teóricas e transformações político-administrativas na trajetória recente da cidade de São Carlos – SP.

1. Introdução

Este artigo apresenta resultados parciais de um projeto de pesquisa em desenvolvimento que versa sobre o tema da gestão pública integrada, voltado para investigação de transformações nas estruturas organizacionais da administração pública a partir de experiências de governo eletrônico, tendo como foco específico de estudo a trajetória político-administrativa recente do município de São Carlos (SP).

Nesse processo de pesquisa, vem sendo possível resgatar a trajetória histórica recente da administração pública local, registrando, por meio de entrevistas com atores políticos e gestores, informações relevantes para uma melhor compreensão sobre esse processo de desenvolvimento municipal. De forma complementar, as análises dessas entrevistas são cotejadas com análise documental, visando constituir um corpo sólido de informações relevantes que permitam ampliar e aprofundar uma análise crítica desses processos. Essas informações de origem empírica são consideradas sob a perspectiva de estudos teóricos de relevância sobre o tema governo eletrônico e transparência.

As entrevistas que vêm sendo realizadas seguem a técnica conhecida em metodologia da pesquisa como *snow ball* que, a partir de atores entrevistados, rege a identificação de outros interlocutores nas esferas governamentais. Semi-estruturadas, obedecem a um roteiro prévio elaborado a partir dos objetivos do projeto de pesquisa, bem como de informações surgidas da análise documental. Na dinâmica da pesquisa, estes roteiros prévios sofrem alterações advindas da sequência de entrevistas, num processo sequencial que visa promover maior aprofundamento de questões surgidas, levando-se em conta a necessidade de especificação de pontos relevantes e que despertam interesse, decorrentes do processo de interlocução com os entrevistados e de outros passos concomitantes da pesquisa.

Foram entrevistados até o momento oito atores diretamente relacionados ao caso estudado, sendo eles: dois ex-secretários de Administração; um ex-coordenador do Orçamento Participativo e ex-secretário do Planejamento; uma ex-secretária de Educação; uma ex-Controladora do Município; dois Analistas de Tecnologia da Informação, servidores públicos concursados; um Vereador, autor da Lei de Transição.

Historicamente comandada por partidos conservadores tradicionais, a cidade de São Carlos, contexto deste estudo, vivenciou uma alteração neste panorama com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2000. A permanência no

poder por três gestões consecutivas impulsionou o desenvolvimento de uma destacada experiência de governo eletrônico (e-gov), fruto de um arranjo congregando aspectos político-administrativos e tecnológicos, tendo a promoção da transparência como destaque.

Estudo teórico-empírico, embasado em literatura, entrevistas e análise documental, este artigo volta-se para reconstrução desse processo histórico e para análise do uso estratégico do e-gov no desenvolvimento municipal, percurso que revela êxitos e limites em iniciativas que buscam inovar nas relações entre poder público e população. São inexistentes estudos que procuram analisar essa experiência mais a fundo, conferindo, assim, considerável ineditismo nos resultados apresentados. O caso analisado é fonte de aprendizados no tocante ao tema do desenvolvimento municipal num contexto em que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) assumem papel de crescente relevância, com seus potenciais e riscos.

As três gerações petistas trouxeram significativas alterações na administração pública e, também, influências na política local, como demonstram dados e informações levantados. Os processos que as provocaram, suas dimensões, limites etc., nem sempre são facilmente identificáveis, camuflando-se na complexidade social e dos processos internos da máquina pública. Apesar das características que fazem deste caso exemplar em termos de utilização do e-gov e promoção da transparência, são praticamente inexistentes os estudos que procuram analisar essa experiência mais a fundo, conferindo, assim, considerável ineditismo nos resultados do estudo apresentados neste artigo.

Como aponta a literatura da área, se colocam frente a frente enormes expectativas de transformações a serem geradas pelo e-gov e a frustração gerada por um rol de experiências concretas acanhadas em termos de inovação nas relações entre poder público e população (FUGINI et. al. 2005; PINHO, 2008; VAZ, 2008; DINIZ, 2009; PINHO et. al., 2012). Sob esse cenário de limitações apresentado por diversos autores sobre a realidade do governo eletrônico no país subjaz uma complexidade que implica muito mais que simplesmente "colocar o Estado na Web". A pesquisa realizada e que embasa o presente artigo apresenta importantes elementos sobre essa problemática, identificando fatores atrelados a avanços, limites e possibilidades.

A fim de melhor expor os resultados parciais obtidos com a pesquisa em curso, a sequência desse artigo se divide outras quatro seções, além desta introdução: na seção seguinte, o foco recai sobre os temas *governo eletrônico* e *transparência*, procurando reconstruir brevemente a trajetória de destaque do município frente a esses temas; na seção seguinte, é tratado o tema do *governo de transição* e do *Portal eletrônico do*

governo de transição, outro campo no qual o município demonstra também significativo pioneirismo no tocante a promoção da transparência frente ao cenário nacional; na seguinte, aborda-se as NTIC e a área da Educação, privilegiando-se o foco na gestão estratégica via uso da informação e da transparência na gestão da área, na qual foram observadas significativas transformações com o uso das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC); e na última seção são tecidas algumas considerações finais.

2. Governo eletrônico e transparência

Considerando-se a Região Administrativa Central, situada na região central do estado de São Paulo e que reúne 26 municípios, São Carlos é a maior cidade, com 238.958 habitantes (IBGE/2014). Além de possuir a maior população, a cidade pode ser considera também o mais influente centro regional, concentrando importantes universidades públicas e empresas de base tecnológica. No panorama estadual, São Carlos é a 13ª maior cidade do interior em número de residentes.

Quanto ao cenário político local, São Carlos manteve-se historicamente sob o domínio de políticos e partidos tradicionais, com um comportamento eleitoral de sua população que pode ser classificado como o de uma "cidade conservadora". Tal tradição foi rompida com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) a partir das eleições municipais de 2000, em que sagrou-se vencedor o ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos, o hoje deputado federal Newton Lima. Reeleito como prefeito em 2004, a administração petista seguiu no poder com uma terceira gestão consecutiva com a eleição de um também ex-reitor da mesma Universidade, Oswaldo Baptista Duarte Filho, em 2008. Diversos secretários de governo dessas gestões são docentes dos quadros da Universidade, num ciclo que poderia ser intitulado como "a Universidade vai ao poder municipal", o que por si só já chama a atenção sobre este caso de estudo, com suas características peculiares e avaliação sobre seus desdobramentos.

O processo de montagem do governo eletrônico local e o foco na promoção da transparência implicam na compreensão de diversos processos subjacentes, internos à administração pública (*back office*) e também afeitos a política em sentido estrito, no que tange a processos decisórios e planificação estratégica municipal.

Num plano ampliado, tais transformações impactam na própria dimensão desenvolvimento municipal, já que o aprimoramento da presença virtual do poder público permite aprimorar processos já existentes e desencadear outros, propiciando mudanças no cenário local. Essas mudanças, por sua vez, afloram uma série de processos

correlatos e, não raro, contraditórios, expostos, por exemplo, pelo confronto entre valores republicanos e patrimonialistas, entre a manutenção ou revisão de dinâmicas entre população e poder público etc, como será brevemente exposto na seção que trata do tema Educação.

A pesquisa que embasa este artigo procura investigar essas dinâmicas, buscando respostas para questões atinentes a esfera da administração pública, tais como: sob o ponto de vista da política e da administração pública, como se deu a construção do e-gov de São Carlos? Com quais recursos humanos e materiais contou a prefeitura nessa empreitada envolvendo as NTIC? Quais dinâmicas próprias das esferas político-administrativa possibilitaram este projeto ser bem sucedido? Com o processo de sucessão partidária no poder, quão o legado que permanece desta experiência na máquina pública? Ou seja, iniciativas como essa se perenizam, independente da transição entre gestões de partidos opositores? Em que medida isso acontece? Por quê? A essas e outras perguntas subjacentes a presente pesquisa vem procurando responder, cujos resultados parciais encontram-se expostos neste artigo.

A procura por respostas a essas questões trazem resultados parciais que permitem compreender alguns desses processos, a começar pelo cenário que marca a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder pela primeira vez na cidade. Dados eleitorais do ano 2000 confirmam um aspecto recorrentemente citado por alguns dos entrevistados, expressando o resultado inusitado de um pleito em que o candidato da coligação PT / PC do B aparecia em terceiro lugar nas pesquisas de intenção de voto: o candidato Newton Lima Neto venceu por uma diferença de apenas 128 votos (40.342 votos, ou seja, 39,94% dos votos válidos contra 40.214 votos - 39,81% dos votos válidos obtidos pelo segundo colocado).

Esse inusitado resultado, que "surpreendeu a própria coligação", foi sucedido por um fato qualificado como um "choque" para a realidade local, nas palavras de um dos entrevistados, ex-secretário de governo (ligado a UFSCar), pois dos "dos 12 secretários de governo da primeira gestão, 9 vinham da Universidade [USP e UFSCar], sem nenhuma ligação anterior com administração pública ou Prefeitura".

Reitor por dois mandatos na UFSCar, Newton Lima levou pessoas de sua confiança para montagem de seu secretariado na Prefeitura, o que praticamente permitiu a formação de um governo "puro sangue" no início de sua gestão, algo raro num contexto político nacional de prevalência de governos formados por integrantes de grandes coligações vencedoras de pleitos eleitorais.

O cenário da administração pública com o qual se deparou o novo governo é

descrito como o de ausência completa de organização por vários dos entrevistados, sobretudo por ex-secretários, que encontraram suas pastas com pouquíssimas informações disponíveis e, mesmo as disponíveis, com baixíssimo grau de confiabilidade.

O caso que melhor exemplifica esse cenário é descrito pelo primeiro Secretário de Administração e que se refere a seu trabalho desde o início como o de "arrumar a casa", num processo que o impedia de "botar o pé fora da Secretaria", dada a intensidade exigida pela tarefa. Trecho de seu depoimento explica essa situação no tocante a folha de pagamento dos servidores públicos:

O primeiro passo logo no início do trabalho (fevereiro) foi fazer um recadastramento do pessoal da prefeitura, pois não se tinha ideia exata, precisa, de quantos funcionários se tinha exatamente. Embora a folha de pagamento fosse montada em São Carlos, ela era processada em São Paulo por uma empresa terceirizada. Os secretários novos não tinham ideia de quantos funcionários tinham, o que eles faziam. Foi feito um recadastramento, seguido da informatização da folha. Um retorno foi dado a cada secretário sobre as funções, atividades, tempo de serviço [...] um recadastro de cada funcionário, enfim. 2% ou 3% de fichas [que teriam que ser preenchidas por cada servidor] não voltaram, pois as pessoas não responderam ou não foram encontradas. A partir disso os secretários puderam reorganizar, arrumar a casa. As pessoas não localizadas tiveram seus salários bloqueados e foram informadas para comparecerem a Secretaria de Administração para regularizarem sua situação, fato que ocorreu em alguns casos. Um caso pitoresco, "o caso mais pitoresco do mundo", se refere a uma pessoa que não apareceu e que levou a publicação em jornal como "abandono de emprego". A pessoa não apareceu, o Secretário não tinha informação, não sabia o que ela fazia. Ela não apareceu nem pra reclamar o bloqueio do salário. Depois de um tempo, um dia a pessoa apareceu lá me questionando porque eu não paquei o salário dela. Eu disse: "não paguei porque você está numa Secretaria onde ninguém sabe onde você está, o Secretário não sabe que você existe, foi enviado um formulário que você não apareceu para pegar e preencher, eu retive seu salário você não apareceu para reclamar: 'abandono de emprego"! Aí ela disse: "mas isso é um absurdo, eu sempre recebi e nunca trabalhei. Vou ter que trabalhar agora?! [...] Eu não vou trabalhar de jeito nenhum! E vou conversar com o prefeito". Eu falei: "você pode recorrer a Justiça, pode procurar o Prefeito". Esse é um caso extremo. Tivemos vários assim. Pra você ter uma ideia da situação de desorganização na qual a Prefeitura se encontrava.

Se no que tange a força de trabalho um cenário de informação de baixa qualidade marcava a gestão, isso se assemelhava no setor de distribuição de benefícios. Outra situação é utilizada pelo ex-secretário para exemplificar a ausência de maior e melhor controle na administração pública também neste campo. O caso refere-se a distribuição de passes de ônibus pela Prefeitura:

[...] o passe de ônibus era distribuído por várias Secretarias. Eu identifiquei quatro Secretarias que distribuíam passe de ônibus para pessoas em situação de risco. A Secretaria de Saúde, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Administração. Não se tinha o menor controle para quem se dava esse benefício, se a pessoa pegava passe mais de uma vez, em mais de uma Secretaria etc. Eu achei uma gaveta com blocos e blocos de passes de ônibus! Em

menos de seis meses nos reduzimos a 30% do que era gasto quando chegamos. Inclusive a empresa de ônibus da cidade perturbou muito com a perda dessa receita, indo na imprensa etc. Setenta por cento dos passes não se justificavam!

No bojo desses processos implementados logo no início da primeira gestão, desencadeou-se também um mapeamento visando um duplo objetivo: informatizar rotinas internas da Prefeitura (sendo que a informatização da folha de pagamentos fazia parte disso) e preparar as bases para a montagem do governo eletrônico, que efetivamente se concretizou somente na segunda gestão.

Esses dois objetivos são relacionados pelo termo usado pelo ex-secretário: "reestruturação da administração pública", processo no qual as Secretarias de Administração e Secretaria de Fazenda assumiram o protagonismo por serem secretarias que se relacionam mais diretamente como todas as outras. No caso da primeira, porque era o órgão responsável pela gestão do patrimônio e de pessoal; no caso da segunda, por se tratar do órgão faz a gestão dos recursos financeiros.

Nesse processo de mapeamento e diretamente relacionado a montagem do e-gov, desencadeou-se um processo de identificação de lacunas no atendimento à população: foram identificadas sobreposição de serviços, por exemplo, atinentes a área de Assistência Social, também desempenhados por outras Secretarias, como no exemplo dos passes de ônibus. Ao mesmo tempo, não se tinha retorno da população sobre a qualidade do atendimento em áreas como Saúde. Seria, portanto, necessário refletir sobre a criação desses mecanismos.

Nesses processos de racionalização, vislumbrou-se a construção de uma rede via Internet para que todos os processos da Prefeitura tramitassem eletronicamente, sendo alcançado esse objetivo em certa medida, mas não integralmente mesmo ainda hoje, segundo depoimento do ex-secretário.

Nesse processo de atender internamente os objetivos da Prefeitura (*back office*), melhorar a oferta dos serviços públicos e captar a percepção da população sobre a prestação desses serviços é que se situa o embrião do e-gov de São Carlos, de acordo com as informações levantadas até o momento. O processo de reorganização desencadeado, mesmo não guardando uma relação explícita mais direta com o e-gov, situa-se como fundamental no sentido de preparar as bases que possibilitaram a concretização dessa experiência.

A esta explicação sobre as motivações geradoras do e-gov soma-se outra, nem sempre confirmada por todos os entrevistados, mas que mais de uma vez fora citada

como fato explicativo: a de que, frente a um cenário de adversidades políticas originadas com as eleições em que sagrou-se pela primeira vez vencedor — de maneira inusitada, surpreendente... — um partido destoante dos partidos conservadores que se revesavam no poder local, seguiram-se diversas represálias contra o governo recém empossado, expressas em ações que se valiam de denúncias na imprensa e na instigação de órgãos fiscalizadores, visando cumprir um objetivo de desestabilização da nova gestão. Frente a esse cenário conturbado e hostil, teria ganhado força a ideia de criação de um portal eletrônico, no qual poderiam ser expostos os atos da Prefeitura, utilizando-se assim da *transparência* como instrumento estratégico de defesa, a favor do governo.

Confirmada essa hipótese, mesmo que cumulativamente a outras motivações, constitui-se em fato intrigante que um tema visto em geral como forma de "controle sobre governos" – e muitas vezes evitado por governos por conta disso – tenha sido justamente utilizado como forma de "defesa de um governo".

Seja como for, fato é que no ano de 2005 dados e informações financeiras da Prefeitura já estavam disponíveis no portal eletrônico recém criado. Esse fato é relevante, pois mostra o pioneirismo de São Carlos, que se antecipou a chamada Lei da Transparência, de abrangência nacional (Lei Complementar 131/2009), e que veio para alterar a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), no que se refere à transparência da gestão fiscal.

O texto da Lei de 2009 traz como novidade a determinação de disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme entrevista concedida pela ex-Controladora do Município, a única adequação necessária no caso de São Carlos foi aquela relativa ao "tempo real", compreendido como o prazo de 24 horas para disponibilização das informações.

Esse processo de adequação envolveu três instâncias: a empresa contratada pela Prefeitura e que, por meio de uma plataforma eletrônica, fazia controle de estoque, compras, lançamentos dos empenhos etc.; a área de Tecnologia de Informação da Prefeitura e a Controladoria do Município. Com a adequação, atingiu-se o patamar no qual, em tempo real, quando "o ordenador de despesa já faz a emissão do empenho, este já vai direto para a plataforma eletrônica e já fica disponível no balancete de despesa. E no caso da receita a mesma coisa. Ai já ficou tudo eletrônico", conforme a ex-Controladora.

Mas, mesmo antes dessa adequação, importante frisar que já em 2005 o Portal da Transparência da cidade permitia que os cidadãos acompanhassem as contas da

administração pública local, por exemplo, relativas à informações sobre imóveis locados e pagamentos de alugueis realizados pela Prefeitura, números de contratos, licitações, benefícios sociais como o Bolsa Família e convênios realizados.

Como se pode averiguar, o peculiar desenvolvimento do e-gov local fez de São Carlos um exemplo de destaque entre iniciativas desse tipo. Considerando-se o Índice Geral de Qualidade de *Websites* Municipais (IGQWM)¹, que avaliou 447 *websites* municipais existentes no estado de São Paulo no ano de 2007, dentro do escopo do "Projeto de avaliação de sites de internet (*websites*) municipais do Estado de São Paulo", São Carlos recebeu nota 3,08, sendo classificado em decorrência em segundo lugar no índice, perdendo somente para a Capital do estado (nota 3,58).

Em 2012, São Carlos realizou a 1ª Conferência sobre Transparência e Controle Social, fazendo da cidade pioneira também na realização deste tipo de evento em nível municipal.

3. Governo de transição e o Portal da Transição

Além da proeminência do município no campo do e-gov e a transparência, São Carlos também se destaca pelo seu pioneirismo no que se refere ao campo do *governo* de transição.

A justificativa para existência de governos de transição se ancora na visão de que a troca de conhecimentos entre uma gestão que termina e um novo governo contribui para manutenção das políticas governamentais em curso e facilita a implementação de um novo programa de governo.

Criada no ano de 2000, por meio da Lei 12.575, a "Lei de Transição de São Carlos" tem como autor o vereador Ademir Martins de Oliveira (PSDB). O vereado em questão foi vice-prefeito da cidade na gestão de Neurivaldo José de Guzzi (1989 a 1992). Como motivações para criação da Lei o vereador relata em sua entrevista dificuldades que um novo governante enfrentava em função da desorganização geral do município. Um dos problemas mais expressivos estava no descontrole patrimonial e financeiro da Prefeitura, problemas que se evidenciavam na troca de gestão.

Por conta dessa Lei, o governo de transição operou no município na passagem das gestões de 2000, 2004, 2008 e 2012, com variação na intensidade de sua aplicação, como revelam os dados coletados pela presente pesquisa, indo de uma simples formalidade e culminando com uma significativa experiência ocorrida na última transição.

Nesta, com a passagem do governo petista para a atual gestão (PSDB), houve

¹ http://www.municipiosnaweb.sp.gov.br/portal/conteudo/projeto.html

uma inovação nesse processo com a criação do Portal da Transição, que visou permitir maior transparência e publicidade deste processo a todos os interessados nas informações da Administração Municipal.

Sob a ótica deste artigo, compreende-se que o governo eletrônico de transição contribui para o desenvolvimento municipal, pois possibilita gerar maior conhecimento e melhor adaptação da nova administração a estrutura administrativa e a realidade local, além da dimensão *transparência* ser beneficiada. No campo orçamentário-fiscal, por exemplo, o governo eletrônico de transição favorece para que o município tenha mais condições de manter o controle sobre suas contas públicas que, em última instância, traz impactos na manutenção da oferta de serviços à população. Não obstante, também possibilita melhores condições para dispor de incentivos fiscais e investimentos que contribuam para o desenvolvimento econômico local.

Da mesma forma, o governo de transição corrobora com a manutenção dos contratos com entidades públicas e privadas. Isto é, com a ciência dos contratos e seus desdobramentos, a nova gestão tem melhor condições de administrar o empenho de esforços para quitar dívidas e honrar compromissos assumidos, possibilitando também o acompanhamento de obras e serviços, que por si já se configuram como investimento direto para o desenvolvimento do município. No que tange a manutenção dos convênios com entidades públicas e privadas, o governo de transição é fundamental para que a nova gestão adapte-se às suas atribuições, como no caso das contas públicas municipais, que são primordiais para organização do processo de desenvolvimento econômico e social, principalmente para a população mais dependente dos serviços públicos e pequenas empresas.

Esses e outros aspectos elencados evitam a interrupção de serviços, obras e outras ações públicas, interrupção essa característica da prática política no país e que tantos prejuízos traz a população. Nesse sentido, o governo eletrônico de transição também inova, pois amplia as possibilidades da população acompanhar esse processo. Traz, potencialmente, maior transparência e consequente maior controle social.

Em síntese, o governo de transição favorece a estabilidade da Prefeitura enquanto agente político durante o processo de sucessão entre governos; esse quadro permite com que a Administração Municipal continue fornecendo serviços sem alterações ou distorções abruptas, evitando também retrabalhos e gastos desnecessários aos cofres públicos.

O caráter inovador de São Carlos fica ainda mais evidente quando se recorre a pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM)., sobre a institucionalização da transição de governo. Nela, se considera como

"institucionalizada" a existência com a presença de um instrumento (lei, decreto, Lei Orgânica Municipal ou portaria) que discipline o processo de transição, que é iniciado após a promulgação do resultado oficial das eleições municipais, encerrando-se na data de posse do novo governo.

Dos 645 municípios do estado, responderam a pesquisa do CEPAM 319 municípios paulistas (49%), abrangendo as diversas faixas populacionais. Destes, verificou-se que 82% não possuíam qualquer instrumento de transição, sendo que dos 18% que possuíam instrumentos para regulamentá-la, a Lei Orgânica Municipal era o instrumento mais frequente. A pesquisa aponta que, no entanto, na maioria dos casos, o processo de transição resume-se apenas à entrega de um relatório da gestão à equipe do candidato eleito. O segundo instrumento mais citado pelos municípios é a lei (27%). Os decretos e as portarias mostraram-se instrumentos menos genéricos, institucionalizando uma transição específica. A pesquisa aponta ainda que a "maioria dos municípios do estado não possui instrumento que especifique as regras e os procedimentos da transição. Quando existe, está descrito, majoritariamente, na Lei Orgânica, de forma incompleta e restrito à apresentação de um relatório" (CEPAM, 2012, p. 8).

Frente a esse cenário, pode-se afirmar que a cidade de São Carlos destaca-se também pelo ineditismo na junção do *governo de transição* com a modalidade *eletrônica*, resultando num caso inédito de *governo eletrônico de transição*.

Soma-se a essa constatação outra oriunda de informações levantadas com as entrevistas e que apontam que, mesmo remontando a lei municipal ao ano 2000, as transições anteriores a última parecem indicar que recaíram na categoria apontada pela pesquisa do CEPAM, resumindo à entrega de um relatório da gestão à equipe do candidato eleito. Fato é que, com o cenário com o qual se deparou a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores, isso fica evidenciado.

Ao se utilizar das NTIC, a experiência levada a cabo na última transição municipal representa uma nova perspectiva que possibilita o controle social das ações e resultados sobre e pela Comissão de Acompanhamento da Transição da Administração, grupo de trabalho dedicado à tarefa específica da transição.

Se observa que o tema *governo de transição* é novo no Brasil e ainda carente de estudos que forneçam análises sobre suas características de implementação e os efeitos gerados para a administração pública. Faltam também informações sobre as condicionantes e motivações para a adesão dos municípios. Frente a esse cenário, a pesquisa em curso tem como perspectiva ampliar o conhecimento sobre este importante campo, que trata da gestão pública e do fortalecimento das instituições democráticas.

4. NTIC e a área da Educação

A compreensão sobre os processos de transformação vivenciados pela cidade de São Carlos nos últimos anos, tendo como suporte as inovações na gestão pública e a utilização das NTIC, amplia-se quando se observa mais de perto o desenvolvimento de políticas públicas como as da área da Educação. Em boa medida, as experiências nessa área também compõem um universo maior que integra a experiência de governo eletrônico da cidade, com o uso estratégico e disponibilização de informações via Internet.

No processo de obtenção de informações sobre esta área foram entrevistados um Analista de Tecnologia da Informação, servidor público concursado, e a ex-secretária da pasta, outra secretária ligada a UFSCar. A escolha desses dois atores se justifica pela relevância que tiveram nos processos de transformação analisados, fato apontado por diversos outros entrevistados.

As transformações na Educação municipal ocorrem de forma mais incisiva a partir de 2009, processo que se liga diretamente ao início de atuação nesta área dos dois entrevistados, que antes estavam vinculados a um setor mais específico, o Departamento de Bibliotecas da cidade. O trabalho de destaque desenvolvido com a criação do Sistema de Bibliotecas rendera a ex-diretora de departamento o cargo de Secretária de Educação, que por sua vez levou consigo o analista de tecnologia de informação para lhe auxiliar no novo cargo.

Esse é um aspecto interessante também, pois o analista em questão era o único que trabalhava exclusivamente para uma secretaria específica. Fora ele, havia outros profissionais com formação similar que juntos compunham o Departamento de Tecnologia de Informação da Prefeitura (aproximadamente seis profissionais) e que atendiam demandas de todas as secretarias. A explicação para isso não aparece de forma clara nas entrevistas, mas é possível deduzir que este fato se liga a força/capacidade política da Secretária de Educação junto aos dirigentes do Executivo.

Como em outros setores, os entrevistados reafirmam um cenário de desorganização e ausência de uso estratégico da informação na condução da gestão da Educação no município no início de sua atuação, ainda que isso não se refira ao momento inicial da primeira gestão do PT, como nos outros casos. Essa constatação de um momento posterior (terceira gestão) mostra também um desenvolvimento não uniforme da incorporação do uso estratégico da informação. O depoimento do analista explica bem esse cenário:

Quando entrei na Educação em 2009 não existia sistema algum. Então ninguém

sabia quantos alunos a Educação possuía, o número de salas, de professores. Não se sabia praticamente nada. Cada indicador que se necessitava telefonava para cada escola e o diretor passava as informações. Quando se tratava de aluno, o diretor ia de sala em sala para contar. Isso em São Carlos, dita "capital da tecnologia", era assim que funcionava! Era uma coisa medieval! [...] Existia informação em papel, mas o que que acontece? É diferente do caso de um sistema de bibliotecas, no qual o livro é estático. Você cadastrou uma vez no papel ele está ali, teoricamente. Mas aluno não! A movimentação de alunos na Rede é uma coisa monstruosa. Para você ter uma ideia, desde o começo desse ano [2014], nós já fizemos movimentação de 4 mil alunos numa rede de 15 mil alunos! Transferências, mudanças de escola, mudanças de cidade, alunos que desistiram. Porque Educação Infantil ainda não é obrigatória. Os pais podem desistir e tirarem os filhos. Então essa movimentação é gigantesca. Por isso que o papel só não resolvia. Os indicadores que você pegou esse mês, mês seguinte não são mais válidos. E não é só esse tipo de indicador: tem aqueles em relação a vagas, se tem ou não, como que está a ocupação. Então foi crítico. O trabalho foi pesado no ano de 2009 até o ano de 2010 quando a gente implantou o sistema!

O depoimento do analista foca especialmente problemáticas em torno da Educação Infantil, o nível educacional com a mais baixa taxa de atendimento entre todos os níveis do sistema educacional do país. São elementos principais dessa problemática nacional o binômio formado pelo deficit de vagas, por um lado e, por outro, a falta de maior clareza sobre a demanda real, o que gera um quadro nebuloso para a condução das políticas públicas da Educação Infantil. Frente a esse cenário, o depoimento do analista expõe um interessante caso que mostra como que a gestão da informação pode redefinir a execução de uma política pública.

Esse caso específico da Educação Infantil de São Carlos passa pelo desenvolvimento de um sistema de gestão da informação denominado de SIAED – Sistema Informatizado de Administração da Educação. Esse sistema, por sua vez, integra um sistema mais amplo de gestão municipal chamado GIAP - Gerenciador de Informações da Administração Pública. Ambos os sistemas foram desenvolvidos via terceirização, por uma mesma empresa contratada pela Prefeitura.

No caso do SIAED, a construção se deu a partir de requisitos determinados pelo analista de tecnologia da informação entrevistado, que por sua vez era auxiliado por uma ex-professora e ex-diretora, alocada na Secretaria da Educação. Os conhecimentos específicos dessa profissional sobre a realidade da educação, somados aos conhecimentos de tecnologia da informação do analista, geraram um sistema que acabou se tornando "cartão de visitas" da empresa contratada, dada a qualidade do sistema desenvolvido. Nas palavras do analista: "nós nos tornamos referência para essa empresa, que atende a uma quantidade enorme de municípios no país todo. Eles já trouxeram gente do Rio de Janeiro, da Bahia, de muitos outros lugares para conhecer o SIAED". Por

sua vez, a empresa contratada forneceu um número expressivo de programadores, o que possibilitou que em aproximadamente seis meses o sistema fosse desenvolvido e colocado no ar.

Um trecho do depoimento do analista entrevistado explica bem o funcionamento e algumas das transformações geradas com a implantação desse sistema:

O sistema trata da vida acadêmica dos alunos. O que que nós tínhamos como problema? A lista de espera na Educação Infantil, algo gigantesco que ninguém sabia exatamente qual a demanda real. Ao mesmo tempo não sabíamos quais os critérios utilizados para o atendimento dessa demanda, num contexto em que a pressão política é muito grande: vereador, prefeito, secretários, todo mundo querendo agradar fulano ou sicrano. A fila para acessar as vagas era furada. Não se tinha controle, portanto. Outro problema: a ocupação efetiva dessas vagas. Havia a suspeita de que muitas crianças matriculadas não estavam frequentando. Nós colocamos a lista de espera por vagas na Educação Infantil no portal da prefeitura, trazendo transparência, pois os pais poderiam saber a ordem da fila e se ela estava sendo respeitada. Daí que a Secretaria parou de receber ligação impondo "ajustes" e os pais puderam passar a acompanhar. E eles acompanham! Isso foi levado ao Prefeito e foi levado para a Câmara dos Vereadores também: não haveria mais a prática do favor político. Quando houve a nova mudança de governo [do PT para o PSDB] passou a haver uma pressão grande para se quebrar novamente essa lógica do "jeitinho". No primeiro ano essa pressão foi gigantesca. Hoje diminuiu um pouco, porque eles já estão vendo que é complicado. A transparência traz benefícios para áreas como a Educação, porque para de se perder tempo com coisas as quais não se deve perder tempo! Além da lista da fila por vagas na Educação Infantil, outro serviço disponibilizado com esse sistema é o boletim eletrônico, que cada aluno do Ensino Fundamental e Médio acessa com login e senha. São vários os ganhos, portanto.

Com as informações originadas a partir do sistema implantado, foi possível também imprimir significativas mudanças na gestão da Educação, lançando luz a uma realidade invisível, sobre a qual não era possível atuar de maneira planejada. O analista esclarece essa situação num dos trechos de sua entrevista:

Eu realizei um estudo longitudinal que mostra que, a partir do Sistema, aumentamos o número de vagas sem aumentar o número de salas de aula. Esse é o diferencial: sem gastar um real a mais, o município atendeu mais crianças e ainda ganhou mais dinheiro do FUNDEB. Antes do Sistema a gente não sabia quantas salas de aula havia, quantos alunos cada sala comportava, o tipo de atendimento que era dado etc. Havia muita falta de planejamento: salas que deveriam abrigar alunos de mais idade eram pequenas, daí que o professor atendia metade dos alunos. Ou seja, o poder público pagava por um professor que atendia menos beneficiários. O contrário também ocorreria, com crianças menores sendo atendidas em maior número que o desejável por um único professor. Era tudo resolvido pelo diretor no cotidiano da escola. E nesse processo o diretor sofria pressão de professores mais antigos, por exemplo, que não queriam ficar em determinadas salas, com mais alunos, em certas condições. É lógico que você tem que considerar também as condições de trabalho docente, mas quem acabava preterido nesse arranjo eram os alunos. Com a implementação do Sistema, a gente conseguiu gerar indicadores que possibilitaram uma visão estratégica que gerou um novo planejamento, com modificação dessa situação. Como dito, sem

colocar um real a mais na Educação. Isso iluminou uma área antes obscura!

Ainda que tenha diminuído a fila e aumentado o número de vagas e, portanto, de atendimentos na Educação Infantil, antes que um problema totalmente resolvido, o analista vislumbra melhorias que poderiam ser ainda implantadas para aperfeiçoar a política pública, mas que esbarram na falta de condições para que se concretizem:

Mas ainda permanece um problema: o fato de que muitos pais matriculam seus filhos, mas eles não frequentam. Mas isso não é comunicado pelo diretor, porque é mais cômoda essa situação com menos alunos. Mas a gente tem que pensar nos alunos que estão fora por falta de vagas! Eu queria colocar nesse sistema um dispositivo para acompanhar a frequência dos alunos, mas nos faltam recursos, de internet e recursos humanos. Isso não foi implantado. Fizemos um estudo, um teste, tudo manual, com apoio dos supervisores e do pessoal da Secretaria: pegamos todos os diários de classe e vimos a seguinte situação: os professores colocam falta, falta, mas no décimo quinto dia, quando o aluno perderia a vaga, eles colocam uma presença, mantendo assim aquela vaga atrelada ao aluno que não frequenta. Aí você tem aquela situação: estamos construindo escola, escola, escola, sem antes otimizar a nossa rede!

Mesmo como um caso em aberto, com as possibilidades de aprimoramento, esta narrativa é exemplar no tocante a pelo menos dois aspectos principais: a) o uso estratégico que a tecnologia e a informação podem desempenhar no aprimoramento da gestão das políticas públicas; b) o uso que se faz dessa tecnologia perpassa a atuação de servidores como os entrevistados, comprometidos com uma visão republicana e com o interesse público. Esses atores, portanto, desempenham um papel fundamental, dando sentido democrático ao uso das NTIC.

Essa ressalva é importante, pois, não raro, passagens dessas duas entrevistas revelam um intrincado jogo de interesses que expõem tensões geradas por visões reducionistas de outros atores, marcadas por traços de patrimonialismo, frente a qual esses servidores têm que se posicionar no intento de fazerem valer o interesse público.

Neste caso também, o fortalecimento da dimensão e-administração traz claros reflexos no fortalecimento do republicanismo, do acesso a direitos, possibilitando assim um alargamento do entendimento sobre esta dimensão, numa perspectiva de sua interseção com uma política pública.

5. Considerações finais

A partir do exposto, pode-se dizer que a experiência recente de São Carlos carrega alta dose de inovação frente ao cenário público municipal, trazendo elementos importantes que merecem ser analisados mais a fundo, tanto sob uma perspectiva

teórica, mas, sobretudo, sob uma perspectiva prática, gerando fonte de aprendizados que orientem inciativas de outros municípios neste campo, como se procura demostrar neste artigo, essenciais para o desenvolvimento municipal num contexto em que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) assumem papel cada vez mais relevante na sociedade, com seus enormes potenciais e riscos.

Referências

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. A transição de governos nos municípios paulistas. Projeto — Piloto. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.cepam.org/media/143575/AplustransC3%A7%C3%A3oplusdeplusgovernoplusnosplusmunic%C3%Adpiospluspaulistas.pdf>. Acesso em: 29 set 2014.

DINIZ, Vagner (2009), "A Crise do Governo Eletrônico ou a Prevalência dos Monólogos Simultâneos". Revista Informática Pública, Ano 11, v. 1, Belo Horizonte.

FUGINI et. al. (2005), "Por que é difícil fazer o verdadeiro governo eletrônico". Revista Produção, v. 15, n. 3, São Paulo.

PINHO, José Antonio Gomes de (2008) "Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia". Revista de Administração Pública, ano 42, n. 3, Rio de Janeiro.

PINHO, José A. G (Org.). de (2012) "Estado, Sociedade e Interações digitais: expectativas democráticas". Salvador: EDUFBA.

VAZ, José Carlos (2008), "A Evolução da Oferta de Serviços e Informações ao Cidadão pelos Portais Municipais Brasileiros: entre a inovação e a oferta básica". Revista Informática Pública, v. 2, Belo Horizonte.

II Encontro Internacional Participação,	Democracia e Políticas Públicas
---	--

Il Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Publicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)
A emergência da transparência no Brasil e a sua ressignificação pelas instituições participativas
Vanessa Rodrigues de Macedo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/Uerj)

Resumo: O tema da transparência adquiriu proeminência internacional a partir dos anos 90, em virtude da difusão do liberalismo econômico e político, decorrente do fim da Guerra Fria. A principal norma de transparência conhecida mundialmente é a Lei de Acesso à informação (LAI), que se disseminou pelo mundo nas últimas décadas. O Brasil publicou a LAI em 2012.

O objetivo do trabalho será analisar como vem ocorrendo a difusão do tema da transparência no Brasil desde a sua introdução no país até os dias atuais.

Pretende-se compreender de que forma a transparência, institucionalizada no país por meio da LAI em decorrência de forte pressão internacional, tem sido ressignificada pelas instituições participativas, tais como as conferências nacionais. De uma norma comprometida com o *accountability* e a prestação de contas na chave da hegemonia liberal e da democracia representativa, a transparência vem sendo descoberta no Brasil como mecanismo fundamental para evolução dos mecanismos de controle social e da democracia participativa.

A proposta é demonstrar como o país vem transformando um constrangimento externo em oportunidade para o avanço de inovações democráticas.

INTRODUÇÃO

O tema da transparência tem sido cada vez mais utilizado nos discursos políticos, nas reivindicações da sociedade civil e nas recomendações das organizações internacionais. Embora não seja um termo novo, o conceito adquiriu proeminência internacional a partir dos anos 90. A sua difusão está relacionada com um complexo conjunto de fatores decorrentes da nova ordem pós-Guerra Fria, sobretudo com a difusão do liberalismo econômico e político.

Com o fim da bipolaridade, a agenda global diversificou-se e abriu espaço para novos temas, tais como direitos humanos, meio-ambiente e desenvolvimento social. No âmbito do debate sobre direitos humanos, intensificaram-se os movimentos transnacionais pelo direito à informação, que reivindica que a sociedade precisa ter acesso às informações mantidas pelos órgãos públicos para participar do processo de tomada de decisão que os afeta. A principal norma reivindicada pelos movimentos de direito à informação é a Lei de Acesso à Informação (LAI), conhecida globalmente como Freedom of Information Act (FOIA) ou Right to Know Law. Até 1990, apenas 13 países haviam adotado leis de direito à informação. Atualmente, mais de 90 países já implementaram leis similares. Trata-se de um movimento em vertiginosa expansão.

O objetivo deste trabalho será analisar como vem ocorrendo a difusão do tema da transparência no Brasil, focando nos processos de introdução, institucionalização (por meio da publicação da LAI) e efetivação da norma de acesso à informação no país. A hipótese a ser sustentada sugere o protagonismo de atores externos na introdução do debate no Brasil, sejam eles estados, organizações internacionais ou ainda proveniente de redes transnacionais de defesa do direito à informação. Contudo, a partir do momento em que o tema entra na agenda nacional e se inicia o debate sobre a sua institucionalização, observase a importância dos fatores domésticos na definição da natureza da norma e da sua ressignificação.

O argumento a ser desenvolvido compreende a difusão da transparência como um processo que se realiza em três tempos. Em um primeiro momento, ocorre a construção de consenso acerca o tema no debate global, que estaria relacionado com a ordem hegemônica neoliberal e os princípios e normas decorrentes desta lógica. Posteriormente, inicia-se a difusão do conceito e a introdução da norma no arcabouço institucional do país. Neste momento observa-se um protagonismo de atores externos tais como organizações internacionais e

estados nacionais que atuam por meio de iniciativas como a Open Government Partnership (OGP), exercendo estímulos ou pressão a partir de práticas de coerção, persuasão, construção de consenso, contágio, controle ou imposição de condicionalidade.

Com a entrada do tema na agenda nacional, outros atores locais começam a se destacar: jornalistas, membros da sociedade civil e do legislativo. Este movimento dá início ao processo de localização¹ da norma, ou seja, quando a mesma passa a adquirir contornos específicos em virtude das condições locais. O acirramento deste processo de localização ocorre no terceiro tempo da difusão da transparência, quando se dá a efetivação e a ressignificação da norma. É nesta fase que de fato sua prática começa a ser incorporada ao arcabouço institucional dos países. Neste momento observa-se um protagonismo de instituições participativas nacionais, tais como as conferências nacionais, que vêm ampliando espaços para participação e controle social.

Essas instituições vêm conferindo novos significados à prática de acesso à informação com vistas a ampliar a participação e os canais de inovações democráticas. Em sua conclusão, o trabalho pretende questionar até que ponto este processo de ressignificação é capaz de alcançar o debate global sobre transparência e ampliar a sua construção conceitual para além das perspectivas neoliberais. As próximas seções estão divididas de acordo com os tempos de difusão da transparência apresentados acima.

A CONSTRUÇÃO DO CONSENSO ACERCA DO TEMA NO DEBATE GLOBAL

Esta primeira etapa está relacionada com a história do conceito e a sua construção ao longo dos processos históricos. Como já mencionado acima, o conceito adquiriu proeminência internacional a partir dos anos 90, em virtude da difusão do liberalismo econômico e político², decorrente do fim da Guerra Fria. O final do século 20 foi marcado pelas reformas econômicas direcionadas ao mercado, tais como estabilização macroeconômica, abertura das políticas econômicas externas, privatização e desregulamentação. Em paralelo, na esfera política uma terceira onda de democratização atingiu o leste europeu, o leste asiático,

¹ Acharya, Amitav. (2004).

² Compreendendo liberalismo econômico como a adoção de políticas que reduzem os constrangimentos governamentais sobre os agentes econômicos, levando a uma mercantilização da economia; e liberalismo político como a adoção de políticas que reduzem os constrangimentos dos governos sobre o comportamento político, promovendo a livre troca política e o estabelecimento de direitos de participação democráticos.

a África e a América Latina. Entre os anos de 1980 e 2000 a proporção de países democráticos duplicou de 30% para 60%.

Este movimento de abertura econômica e política foi em grande medida influenciado pelo poder hegemônico dos Estados Unidos na nova ordem, que, a partir das instituições econômicas de Bretton Woods e de apoio militar, aplicou uma combinação de políticas que impunham sua visão de liberalismo ao resto do mundo. Outro fator que contou para a difusão global do liberalismo foi a emergência de uma revolução tecnológico-informacional que, a partir da inserção de novas tecnologias da informação nas estruturas de organização sócio-político-econômicas globais, passou a acelerar os fluxos de comunicação e interconexão em todo o mundo, levando à consolidação e popularização do fenômeno da globalização (Castells, 1999: 499).

Este fenômeno diminuiu a habilidade dos governos de controlar o fluxo de bens, serviços e capitais através das fronteiras e acirrou a competição entre países por investimento e mercados, levando a necessárias reformas econômicas e políticas tendo em vista reduzir os constrangimentos governamentais sobre o mercado. Por último, ainda cabe destacar a emergência da hegemonia da ideologia ocidental e do seu conjunto de normas e valores responsáveis por garantir a difusão e a estabilização do liberalismo (Simmons, Dobbin e Garrett, 2006: 781, 782). Esta hegemonia se manifestava, em grande medida, por meio de sanções ou práticas de coerção por parte de países, blocos regionais, Organizações Internacionais (OIs) ou ainda por meio da transmissão de valores e culturas entre grupos domésticos e atores não-governamentais (Whitehead, 1996: 3).

No bojo deste conjunto de normas, ideias e valores, ganha destaque a transparência, por ser uma das principais normas de sustentação do liberalismo econômico e da democracia. Da perspectiva econômica, a transparência é reivindicada como um mecanismo que auxilia o bom funcionamento dos mercados e a boa governança global. De acordo com Pevehouse, democracias preferem negociar entre si justamente porque são mais transparentes e, por isso, lidam melhor com o problema da ação coletiva, que está relacionado às expectativas a respeito do comércio, da paz e da cooperação com outras democracias (Pevehouse, 2002: 515-516; 530).

Da perspectiva política, a transparência é considerada condição básica para o *accountability* (compreendido como a capacidade de prestação de contas dos governos para a sociedade) e o *responsiveness* (capacidade de resposta do governo sobre suas ações para a

sociedade) e, portanto, consiste em uma das principais normas democráticas, fundamental para a construção do regime democrático e sua consolidação. (Grigorescu, 2002: 60; Grigorescu, 2003: 644). Compreendida como a capacidade de acesso às informações governamentais por meio de mecanismos que garantem o direito à informação, a transparência vêm despontando nos últimos anos como uma forte tendência na política internacional. Tem sido utilizada com frequência nos discursos de chefes de estados, exigida em acordos de cooperação e nas relações econômicas e políticas internacionais entre estados e destes com Ols.

É neste cenário que se proliferam as leis de acesso à informação (LAI). À parte as especificidades de cada país, em linhas gerais, as leis de acesso obrigam órgãos públicos (geralmente de todos os níveis de governo), bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado.

Em 1990, as organizações intergovernamentais não reconheciam o direito à informação. Este cenário alterou-se nos últimos anos e, atualmente todos os bancos multilaterais de desenvolvimento, bem como instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Esta mudança de comportamento das Ols estimulou a implantação das leis de acesso em muitos países. Organismos como o Banco Mundial e a Transparência Internacional passaram a sugerir a implantação da lei como mecanismo de controle à corrupção (Roberts, 2010).

Numa perspectiva crítica à difusão liberal, o filósofo sul-coreano, teórico dos Estudos Culturais, Byung-Chul Han compreende a difusão da transparência como uma forma de coerção sistêmica que se apodera dos processos sociais para fazê-los funcionais e uniformizados. O autor atribui à transparência a ideia de positividade, no sentido de padronização. Enquanto a negatividade seria o atributo da diferença, do outro, do estranho, da resistência e do particular, a transparência, em oposição, dotada de positividade, eliminaria o espaço da diferença. Na sua visão, as ações são transparentes quando se tornam padronizadas, operacionais e controláveis. "La coacción de la transparência nivela al hombre mismo hasta convertirlo em um elemento funcional de um sistema. Ahí está la violência de la transparência" (pos 57).

Han aponta ainda para a existência de uma impossibilidade de realização da transparência na política, na medida em que a estratégia – componente intrínseco a esta – é uma ação de

bastidores e eminentemente secreta. O final dos segredos seria o final da política. Neste sentido, a transparência equivaleria à despolitização. A política "transparente" se reduziria à administração de necessidades sociais sem a alteração do *status quo*. Perde-se a capacidade de condução política e o estabelecimento de novas coordenadas sociais. Em outras palavras, a transparência estabiliza o sistema, a partir da positividade que neutraliza a negatividade indutora da mudança.

Seguindo o raciocínio de Han, a transparência não contribuiria com o accountability, uma vez que a disponibilização da informação apenas não esclarece e não engendra nenhuma verdade, pois falta-lhe a direção, o sentido e o saber: "Cuanta más información se pone em marcha, tanto más intricado se hace el mundo. La hiperinformación no inyeta ninguna luz em la oscuridad" (pos 640).

As reflexões de Han ressaltam três questões centrais para pensar a difusão da transparência no Brasil e podem contribuir para a reflexão sobre constrangimentos e autonomia da institucionalização do acesso à informação no país: 1) Em que medida a transparência pode atuar como mecanismo central de padronização de valores hegemônicos no Brasil e neutralização das suas especificidades e diferenças? 2) Se transparência equivale à despolitização, como analisar a política internacional – quais os espaços da estratégia - num cenário global que se dirige cada vez mais para o discurso da transparência? 3) Se transparência não esclarece e, ao contrário, dificulta a compreensão em virtude da massa de informação disponível, como resolver o problema da atribuição de sentido à mesma?

A DIFUSÃO DO CONCEITO E A INTRODUÇÃO DA NORMA NO ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DO BRASIL

Este segundo tempo diz respeito à introdução do conceito da transparência no Brasil, cujo marco inicial pode ser considerado como o início da discussão sobre a lei de acesso à informação. Esta seção está dividida em 4 partes. A primeira apresenta as teorias sobre a difusão de normas e a segunda introduz as abordagens que tratam especificamente da difusão da transparência. Na terceira parte está o relato sobre o processo que levou à publicação da lei em 2012 desde as suas origens por volta de 2000. A quarta parte traz a análise deste processo à luz das teorias apresentadas nas duas primeiras seções.

1. As teorias sobre difusão de normas, ideias e políticas públicas

Para analisar a introdução do conceito de transparência no Brasil, este trabalho utiliza as teorias sobre difusão e socialização de normas e de políticas públicas. Para Ikenberry e Kupchan, socialização é um processo de aprendizado no qual normas e ideias são transmitidas de uma parte para outra. Em termos políticos, na presença de um poder hegemônico, seria um processo por meio do qual líderes nacionais de estados secundários internalizam normas e valores disseminados pelo poder hegemônico, viabilizando, assim, o domínio deste e o pertencimento daqueles à comunidade composta pelo *hegemon* e demais nações sob seu domínio. Neste sentido, socialização é um importante elemento de poder: "Power is thus exercised through a process of socialization in which the norms and value orientations of leaders in secondary states change and more closely reflect those of the dominant state" (Ikenberry e Kupchan, 1990: 285). Robert Gilpin também considera a importância da ideologia para a governança do sistema internacional e Robert Cox, inspirado na teoria gramsciana, defende que as estruturas hegemônicas são sustentadas por normas universais, instituições e mecanismos que conformam o comportamento dos estados e das forças da sociedade civil (idem: 288).

De acordo com Ikenberry e Kupchan a socialização pode ocorrer através de três mecanismos: persuasão normativa, estímulo externo e reconstrução interna. A persuasão normativa se manifesta apenas no campo ideológico, sem a presença de sanções materiais, e a partir de várias formas de contato direto do *hegemon* com as elites dos estados secundários: canais diplomáticos, trocas culturais ou estudos no exterior. Após estes contatos, as elites, então, internalizam as normas hegemônicas e readaptam as políticas de seus estados a estas normas, visando maior cooperação.

No caso do estímulo externo, anteriormente à disseminação de normas, o poder hegemônico utiliza incentivos materiais e econômicos como mecanismos de coerção e apenas após os ajustes feitos pelos estados secundários, inicia-se a disseminação de bases normativas para garantir a permanência dos ajustes. Por último, a reconstrução interna diz respeito à uma intervenção direta do poder hegemônico nas instituições políticas dos estados secundários. Geralmente costuma ocorrer após guerras, quando o *hegemon* assume a responsabilidade pela reconstrução do país. Nestes casos, os princípios e normas internacionais são inseridos no arcabouço institucional a ser estabelecido. Os autores sustentam ainda que o movimento

de socialização se dá primeiramente no âmbito das elites dos estados para depois se desdobrar para a sociedade em geral (Idem: 290 – 293).

Dobbin, Simmons e Garrett (2007) apresentam algumas teorias que explicam a difusão de políticas públicas, mas que estão também associados à disseminação de normas. A primeira delas é a teoria construtivista, que tem a sua base nas ideias de sociedade internacional de Hedley Bull e outros como manutenção da ordem na anarquia internacional. Essas teorias estudam difusão de normas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento para mostrar que a difusão ocorre não no momento em que estes últimos estão aptos para a introdução da norma, mas por influência do contexto normativo internacional. Ainda argumentam que os significados das normas são socialmente construídos e mudam com o tempo e as mudanças políticas. A principal ideia construtivista com relação à difusão de normas defende que mudança nas ideias levam a mudanças na política e que tomadores de decisão buscam exemplos sobre como lidar com problemas sociais, econômicos e políticos a partir da observação do mundo ao redor. Considerando que as mudanças nas normas e as incertezas sobre políticas são muito efetivas, eles preferem copiar modelos adotados por *experts* globais ou por países líderes.

Este também é o entendimento da segunda teoria apresentada pelos autores: teoria do aprendizado. Esta abordagem defende que os atores aprendem de países líderes, o que nem sempre representa a melhor decisão. Ainda ressaltam a importância em considerar o contexto local na reprodução das práticas dos países líderes, uma vez que o ambiente institucional pode produzir resultados diferentes. Ressaltam também a importância das organizações internacionais como agentes de divulgação das informações sobre as possibilidades de práticas a serem reproduzidas (idem).

A terceira abordagem apresentada pelos autores para a difusão global de políticas é a teoria da coerção. De acordo com esta perspectiva, os atores que promovem a difusão podem ser organizações internacionais, governos ou atores não-governamentais e atuam por meio de força física, manipulação de custos econômicos e benefícios ou ainda monopolização de informação e *expertise*. A coerção pode ocorrer a partir de condicionalidade, ou seja, o estabelecimento de condições para fornecimento de ajuda ou empréstimo; por meio de ideias hegemônicas construídas a partir de um pensamento racionalizado com justificativas teóricas elegantes capazes de influenciar tomadas de decisões; e através da liderança política manifestada na condução dos mais fracos pelos mais fortes pelas trilhas normativas

de seu interesse. Por último, os autores destacam ainda a teoria da competição econômica, que explica que quando competem economicamente, países precisam respeitar e seguir certos padrões de "harmonização dos mercados" para atrair investimentos, tais como a abertura e a transparência (idem: 458).

Com o objetivo de compreender a dimensão internacional no processo de difusão de normas democráticas, Whitehead desenvolveu três categorias de análise: contágio, controle e consentimento. O contágio diz respeito à difusão de experiência através de canais neutros, não coercitivos e não intencionais de um país a outro e, segundo o autor, foi identificado em muitos casos de democratização. O controle ocorre quando há promoção da democracia de um país para outro por meio de políticas explícitas com utilização de sanções positivas ou negativas. Whitehead verifica este mecanismo em dois terços dos processos que desencadearam as democracias atuais. O consentimento surge como uma categoria mais recente incluindo uma rede complexa de interações entre processos internacionais, como a formação de blocos regionais, e grupos domésticos desencadeando novas normas democráticas e expectativas (Schmitter, 1996: 30). Schmitter adicionou mais uma categoria às três desenvolvidas por Whitehead: condicionalidade. Trata-se do uso deliberado da coerção por parte de instituições multilaterais, tais como FMI, OEA e Comunidade Europeia. Esta condicionalidade se manifestaria por meio do estabelecimento de condições específicas para a distribuição de benefícios ou da imposição de padrões de comportamento como condição de pertencimento ao grupo (Schmitter, 1996: 30).

Finnemore e Sikkink observaram um padrão de desenvolvimento global de normas que se reproduz em trabalhos sobre normas de diferentes campos de pesquisa, desde as perspectivas legais ou quantitativas até as sociológicas institucionalistas ou políticas. De acordo com as autoras, uma norma passa por um processo em três estágios que pode ser considerado como o ciclo de vida da norma: 1) "norm emergence"; 2) "norm cascade"; 3) "Internalization". O primeiro estágio diz respeito à emergência da norma na agenda global, quando um grupo de defensores da norma (norm entrepreneurs) se organiza e realiza um trabalho de persuasão de uma massa crítica de estados tendo em vista a adesão à norma. (Finnemore e Sikkink, 1998: 895-899). Antes do segundo estágio, ocorre o que as autoras chamam de um "tipping" point, ou seja, um momento em que uma massa crítica de atores relevantes adere à norma. O segundo estágio (norm cascade) representa o momento em que cada vez mais estados começam a adotar a norma mais rapidamente.

Neste momento, observa-se que mesmo nos casos em que a pressão doméstica em favor da norma seja pequena, a influência regional ou internacional é tão intensa que promove a adesão pelo efeito de "contágio", ou seja, propensão à cópia de um país pelo outro. O último estágio (internalization) consiste em um extremo do estágio anterior, quando a norma passa a ser amplamente aceita e passa a ser internalizada no âmbito do estado pelos atores domésticos (Finnemore e Sikkink, 1998: 895, 904).

Face à explosão global da lei de acesso à informação nos últimos anos, não resta dúvida de que a norma da transparência já ultrapassou o estágio de "norm cascade" e alcança, portanto, o terceiro estágio de internalização. Enquanto os dois primeiros estágios são observados no nível global, a internalização ocorre em graus diferentes no âmbito de cada país e tem a ver com a forma como a norma é socializada no plano doméstico, o que depende de uma série de fatores (RISSE, ROPP e SIKKINK, 1999: 5).

Keck e Sikkink (1998) chamam a atenção para uma das estratégias mais utilizadas pelas redes transnacionais tendo em vista estimular a socialização da norma: o modelo boomerang. Este mecanismo é aplicado aos casos em que um governo é resistente à adoção da norma. Nesta situação, os atores das redes transnacionais procuram contato com seus pares internacionais solicitando pressão externa ao estado (Keck e Sikkink, 1998: 1-13, 25).

Acharya destaca a capacidade de agência dos atores locais na difusão da norma e desenvolve o conceito de localização para defender que, ao ser internalizada, a norma sofre um processo de reinterpretação pelos atores locais que leva à sua reconstrução. Neste sentido, o papel dos atores locais seria mais crucial do que o dos atores externos. A interação da norma com o ambiente normativo doméstico se estabeleceria numa relação mutuamente constitutiva que levaria à produção de uma norma peculiar, específica deste entrelaçamento. "It reshapes both existing beliefs and practices and foreign ideas in their local context. Localization is an evolutionary or 'everyday' form of progressive norm diffusion" (Acharya, 2004: 244, 252).

2. As abordagens sobre a difusão da transparência

Algumas abordagens específicas sobre a difusão da transparência consideram o arcabouço conceitual acima mencionado e sustentam que a transparência segue, enquanto norma global, o modelo de cascata definido por Finnemore e Sikkink (1998), ou seja, se reproduzem transversalmente aos estados. Na medida em que mais países aprovam a lei, a mesma passa a ser vista como uma conduta apropriada para a participação na ordem liberal. Assim, o país que aprova uma lei de acesso à informação melhora a sua imagem internacional e adquire confiança externa (Berliner, 2014:8). Nesta linha de interpretação, o cenário regional se destaca como um ambiente de inspiração e exemplo para os países que ainda não possuem LAI. Berliner sustenta que além do efeito cascata que estimula a reprodução de leis pelos países, o cenário regional cumpre o papel de padronizar os formatos da lei, ou seja, dentro de uma mesma região os países tendem a replicar os modelos já utilizados pelos países vizinhos (Berliner, 2013: 3).

Para Kasuya, as pressões externas ao governo tais como jornalistas, redes de ativismo (domésticas e internacionais), exercem papel fundamental na promoção da transparência, enquanto que as mudanças de governo e a vulnerabilidade do chefe do executivo atenuam a forma como a norma é internalizada. (Kasuya, 2012: 13-17).

Um estudo realizado sobre a difusão da transparência nos países da Europa Central e Oriental (Grigorescu, 2002) também ressalta a importância das pressões internacionais na difusão da transparência. De acordo com o estudo, os mecanismos de pressão que teriam levado estes países a implementar instituições de transparência não teriam partido de demandas domésticas, mas da necessidade de fornecimento de um grande fluxo de informações para adesão às organizações internacionais ocidentais. O estudo aponta para o papel de instituições internacionais como promotoras da transparência. É o caso do Conselho Europeu, que vem demonstrando um grande esforço na promoção da transparência e adotou um posicionamento sobre acesso às informações mantidas pelos governos. (Grigorescu, 2002: 67, 73, 74).

Para analisar o caso brasileiro à luz das abordagens apresentadas acima faz-se necessário apresentar um breve relato do processo de internalização da transparência no país desde os primeiros debates acerca do tema até a sua institucionalização a partir da publicação da lei de acesso à informação.

3. O processo que levou à publicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil

Por volta da primeira metade da década de 2000, surgiram no Brasil os principais atores e movimentos militantes do direito à informação e do combate à corrupção. Em 2000 foi criada a ONG Transparência Brasil e a partir de 2005 a ONG internacional Artigo 19³, defensora do direito à informação, iniciou suas atividades no Brasil. Influenciados pelo movimento mundial em defesa do direito à informação, e, sobretudo, pelo processo mexicano que conduziu à publicação da LAI neste país em 2002, estes novos atores iniciaram no país um movimento organizado pelo direito à informação. A mobilização foi liderada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), que realizou, em 2003, o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, onde foi acordada a criação de um Fórum específico para este tema. Como desdobramento do seminário, imprensa e autoridades públicas começaram a dar mais importância e atenção à necessidade da regulamentação do direito de acesso. No mesmo ano, no âmbito do legislativo, um deputado do partido governista apresentou projeto de lei sobre o assunto⁴. Em 2004 foi formalizada a criação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas⁵, com a participação de jornalistas e de diversas organizações da sociedade civil.

O executivo, por sua vez, demonstrando preocupação com a questão da transparência, estabeleceu a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção⁶, coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU). O conselho foi formado por representantes governamentais e da sociedade civil, tais como, diversos ministérios, Advocacia Geral da União, Ministério Público Federal, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), igrejas etc. Em 2005, a Transparência Brasil sugeriu, no Conselho de Transparência da CGU, a formação de um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a criação de medidas legais e administrativas destinadas a tornar realidade o acesso

³ A Artigo 19 desenvolve atividades no Brasil desde 2005 e desde 2007 possui escritório em São Paulo. As estratégias de atuação da ARTIGO 19 incluem advocacy e campanha pela implementação de padrões internacionalmente reconhecidos nas áreas de liberdade de expressão e informação; monitoramento e pesquisa; desenvolvimento jurídico; litígio e formação.

⁴ Deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG) apresenta o PL 219/2003, que mais tarde, em 2009, veio a ser aglutinado ao PL redigido pelo Poder Executivo e que se constitui na Lei de Acesso.

⁵ http://www.informacaopublica.org.br/

⁶ Órgão colegiado e consultivo que tem por finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

às informações detidas pelo Estado⁷. A partir dos trabalhos apresentados por este GT decidiu-se então que a CGU prepararia uma minuta de anteprojeto de lei. Em 2006 a minuta foi submetida à Casa Civil (chefiada na ocasião por Dilma Rousseff).

Em março de 2007, durante reunião do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, foi criada a Frente Congressual pró-Direito de Acesso a Informações Públicas, formada por mais de 30 parlamentares e com liderança de um deputado da base governista8. No mesmo período, dois projetos de lei sobre acesso a informações foram apresentados na Câmara⁹. Em março de 2009, a CGU circulou entre os membros do Conselho de Transparência o texto do anteprojeto de lei com as alterações realizadas pela Casa Civil. O texto não agradou aos representantes da sociedade civil por conta da retirada dos poderes estaduais e municipais da abrangência da lei e acabou voltando à Casa Civil. As pressões para que o projeto voltasse à sua abrangência original se intensificaram durante o Seminário Internacional de Acesso às Informações Públicas. A composição do seminário demonstrou a articulação da sociedade civil brasileira com atores internacionais militantes do direito à informação, bem como indicava a abrangência que o assunto assumia no governo e na sociedade brasileira, o que pode ser observado pela presença de palestrantes tais como o presidente do Supremo Tribunal Federal; o presidente do Senado Federal; a ministra-chefe da Casa Civil; o representante da UNESCO no Brasil; a Comissionada do Instituto Federal de Acesso à Informação Pública do México; dentre outros.

Em maio, finalmente o Executivo Federal submeteu à deliberação do Congresso Nacional o projeto de Lei de Acesso à Informação Pública¹⁰. A Câmara dos Deputados instalou oficialmente uma Comissão Especial destinada a analisar o projeto. A Comissão Especial promoveu várias audiências públicas que contou com diversas participações¹¹. Em 2010, a

⁷ Regulamentação do inciso XXXIII do Artigo 5° da Constituição Federal: "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado":

⁸ Deputados Reginaldo Lopes (PT-MG), que liderou em conjunto com o deputado Fernando Gabeira (PV-RJ).

⁹, Chico Alencar (PSOL-RJ) (PL <u>1924/2007</u>) e Celso Russomano (então PP-SP) (PL <u>1019/2007</u>). Ambos foram também aglutinados ao PL que mais tarde se constituiria na Lei de Acesso.

¹⁰ PL 5228/2009 (ao qual é anexo os demais projetos de leis já submetidos), que "regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5°, inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

¹¹ Comparecem membros do governo, do Judiciário, do Ministério Público (Associação Nacional dos Procuradores da República; da Associação Nacional do Ministério Público; e da Associação dos Magistrados do Brasil), além de representantes da imprensa (Associação Nacional de Jornais, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Fórum de Acesso de Informações Públicas; e Associação Brasileira de Imprensa) e da sociedade civil, entre outros.

comissão especial concluiu o texto, que passou a tramitar em regime de urgência no Plenário da Câmara 12. Em março, mais de 30 organizações de todo o país enviaram uma carta para o presidente da Câmara pedindo urgência na tramitação do projeto de lei 13. Em seguida, foi enviada outra carta à presidência da Câmara pedindo urgência na tramitação, desta vez, escrita por organizações de todo o mundo 14. No mesmo período um jornalista da Abraji 15 publicou em seu blog que o projeto de lei de acesso a informações públicas estava sofrendo um "bombardeio" final do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Diplomatas teriam reivindicado junto à Câmara a alteração do trecho do projeto que acabava com o chamado "sigilo eterno". Pressionado, o MRE retirou a reivindicação 16.

No dia 13/04 o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados. Em maio, por ocasião das comemorações do Dia Internacional de Liberdade de Imprensa, a A19 veiculou nas rádios comunitárias, públicas e comerciais, a campanha "A informação é um direito seu!", após mobilizar pela internet indivíduos e organizações para pressionar o legislativo a aprovar o projeto de lei de acesso à informação pública. Para celebrar a data, a UNESCO no Brasil ficou à frente de uma série de ações junto à mídia brasileira, como debates com jornalistas, campanhas de conscientização e eventos que salientavam a importância do direito à informação para uma democracia participativa, um governo transparente e um jornalismo de qualidade. No dia 30 de abril, o projeto de lei foi enviado ao Senado¹⁷. No final de 2010, a Abraji, em parceria com a Transparência Brasil e a Artigo19, enviou cartas aos candidatos a senador com mais chances de eleição cobrando-lhes compromisso de trabalhar pela celeridade da aprovação da Lei de Acesso. Dos eleitos naquele ano, 18 assumiram o compromisso.

A ação da sociedade civil foi fundamental para mobilizar o executivo sobre a importância da lei, pressioná-lo a preparar um texto e submetê-lo ao congresso nacional. Contudo, já

¹² Presidida na ocasião por Michel Temer.

¹³ A Voz do Cidadão, Ação Educativa, Artigo 19, IDEC, Instituto Ethos, Instituto Pólis, Intervozes e Movimento Voto Consciente estão entre as organizações que assinaram a carta.

¹⁴ Provenientes da Bulgária, Guatemala, Caribe, Argentina, Bolívia, Turquia, Estados Unidos, Uruguai, Nepal, Panamá, Armênia, Honduras, Colômbia, Macedônia, Chile, Equador, México, Canadá, Russia etc. Disponível em http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=450

¹⁵ Fernando Rodrigues

¹⁶ Essa pressão foi em grande medida exercida pela Artigo 19, que em abril enviou um pedido de informação ao Ministério das Relações Exteriores requerendo a posição formal da instituição em relação ao projeto de lei. Em resposta, o Itamaraty informou que o projeto apresentado ao Congresso não correspondeu exatamente às expectativas do ministério, mas que foi a "solução de compromisso entre os diversos vetores que atuaram nas discussões atinentes ao tema" - Fala do embaixador Helio Vitor Ramos Filho, em nome do ministro Celso Amorim, publicado no blog da Artigo 19.

¹⁷ PLC 41/2010.

haviam se passado sete anos de mobilização e a lei ainda não havia sido publicada. Foi então que entrou em cena no jogo político um novo componente que seria um incentivo decisivo para a publicação da LAI: o convite por parte dos Estados Unidos ao Brasil para presidir juntamente com este país a iniciativa Open Government Partnership (OGP)¹⁸. A proposta dos Estados Unidos era realizar na próxima Assembleia Geral da ONU, em setembro, uma conclamação para que todas as nações priorizassem essas iniciativas de abertura de governo, quer seja pela transparência de dados, quer pela instituição de canais para participação do cidadão na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas. No dia 20 de setembro, a OGP, copresidida então pelo Brasil e pelos Estados Unidos, foi lançada pela presidenta Dilma Rousseff, pelo presidente norte-americano Barack Obama e pelos chefes de Estado do Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega. Esses oito países integraram o Comitê Diretor da iniciativa juntamente com nove organizações não governamentais, incluindo o brasileiro Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)¹⁹. Durante o lançamento da OGP, os membros do Comitê Diretor endossaram uma Declaração de Princípios e apresentaram os planos de ação nacionais, comprometendo-se a adotar medidas concretas para o aumento da integridade pública, a gestão mais efetiva dos recursos e dos serviços públicos, a criação de comunidades mais seguras, e o aumento da integridade no setor privado.

No mesmo mês de setembro, a presidenta Dilma Rousseff criou o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), com o objetivo de concentrar os debates e ações em torno da implementação e atualização do plano de ação nacional acordado no âmbito da OGP. Por meio deste plano, o país assumiu 32 compromissos relativos a políticas de governo aberto, que passaram a fortalecer ainda mais a necessidade da publicação da Lei de Acesso à Informação²⁰. No dia 20 de setembro, o PL foi aprovado pela comissão e seguiu para votação no Plenário. No dia 25 de outubro, o projeto de lei foi aprovado pelo Senado sem alterações no texto aprovado na Câmara. Em 19 de novembro de 2011, foi publicada a sanção

¹⁸ A proposta da iniciativa era difundir e incentivar globalmente práticas governamentais como transparência orçamentária, acesso público à informação e participação social. Informações sobre o convite ao Brasil podem ser obtidas na ata de reunião do Conselho de Transparência em

http://www.cqu.qov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Atas/ExtratodaAta13.asp

¹⁹ Interessante observar que a participação do Inesc aconteceu a convite dos Estados Unidos e não por indicação do Governo Brasileiro.

²⁰ Ver referência à LAI no Plano de Ação disponível em

 $[\]frac{\text{http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/documentos/arquivos/ogp-brazil-actionplan.pdf}{}$

presidencial, com um prazo de 6 meses para a lei vigorar. No dia 16 de maio de 2012 a lei entrou em vigor.

4. Conclusão

Com base nas abordagens acima mencionadas, as pesquisas preliminares acerca do processo que levou à publicação da LAI no Brasil apontam, de uma maneira geral, para um protagonismo dos atores externos no momento inicial de introdução do tema nos países. Em geral, o movimento ocorre em virtude da ação combinada de governos, organizações internacionais, redes transnacionais e ONGs internacionais, que atuam por meio das práticas e padrões mencionados nas teorias apresentadas: persuasão normativa, coerção, contágio, condicionalidade, aprendizado, competitividade, consenso, controle, adequação a padrões econômicos etc.

Quando então o tema da lei de acesso à informação entra para a agenda nacional tendo em vista a sua institucionalização, outros atores domésticos, que no primeiro momento não estavam presentes ou possuíam pouca influência, ganham força e destaque no debate, como é o caso de jornalistas, membros do legislativo e algumas ONGs nacionais. A partir deste momento até a publicação da lei, estes atores assumem cada vez mais importância na cena e se tornam determinantes para o desenho institucional da lei e a sua força. Abrangência, escopo e formas de monitoramento são alguns dos critérios que se alteram significativamente de país para país dependendo da atuação dos agentes locais.

EFETIVAÇÃO E RESSIGNIFICAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

O terceiro tempo de difusão da norma abrange o momento após a sua publicação como lei, quando de fato é incorporada ao arcabouço institucional do país. Entre a publicação e a entrada em vigor costuma haver um período para adaptação dos órgãos públicos às novas exigências. Neste momento, se não houver pressão da sociedade no sentido do cumprimento da lei, pode haver risco da lei "não colar", ou seja, embora garantida pelo arcabouço institucional não ser cumprida na prática e cair em descrédito. Portanto, a efetivação na prática da lei dependerá da pressão dos atores da sociedade civil e do comportamento dos órgãos públicos e burocratas. Nesta fase é que se manifesta com maior clareza o movimento de "localização" da norma previsto por Acharya (2004) e já mencionado

acima, pois é na sua efetivação prática e internalização que a norma será reinterpretada e reconstruída pelos atores locais. Portanto, ao contrário do primeiro tempo, em que se observa o protagonismo dos atores externos, nesta última fase, a atuação dos atores domésticos é a chave para a compreensão da forma que a norma irá assumir.

No caso brasileiro, a lei de acesso à informação entrou em vigor em maio de 2012, durante o governo de esquerda da presidenta petista Dilma Rousseff. Este cenário – que se estende até hoje – tem sido fundamental para a localização que a lei vem assumindo no país. Primeiramente é preciso compreender o governo Dilma no âmbito dos governos de esquerda da América Latina e nas suas ações com relação à qualidade da democracia.

Por governos de esquerda pode-se entender aqueles que enfatizam a sua ação na preocupação pela busca da igualdade tanto socioeconômica quando de gêneros e etnias. Possuem ainda uma postura crítica da atuação independente dos mercados e a favor da intervenção, uma vez que compreendem o estado como instrumento essencial para a efetivação desta igualdade.

Quanto à qualidade da democracia, há muitas metodologias desenvolvidas (Altman e Pérez-Liñan, 2002; Diamond e Morlino, 2005; Levine e Molina, 2007 etc). Diamond e Morlino trabalham com oito dimensões de análise: Rule of law; participação; competição; accountability vertical; e accountability horizontal. A dimensão da participação avalia o grau em que os cidadãos participam da política e os incentivos para esta participação, que vão além do ato de votar e incluem atuação em partidos políticos e organizações da sociedade civil. A capacidade de participar está relacionada com o accountability vertical e as condições para que ele ocorra, ou seja, mínimo de condições sociais, educação e acesso à informação (Braga e Amaral, 2012).

Cabe ressaltar ainda a preocupação com a efetividade da participação, que se manifesta nos debates sobre democracia deliberativa. Em linhas gerais, esses debates enfatizam suas críticas na centralidade do momento decisório no processo deliberativo e reconhecem a importância da maior participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Neste sentido, procura analisar o papel de práticas deliberativas específicas durante o processo deliberativo e considera a importância da adequação do desenho institucional para o favorecimento da deliberação (Avritzer, 2011).

Algumas análises vêm apontando para um entendimento de que alguns grupos de países latino-americanos considerados "social-democratas²¹", como o Chile, o Brasil e o Uruguai, que contam com instituições políticas mais complexas com maior poder de estabelecer freios e contrapesos, vêm agindo no sentido de fortalecer os *accountabilities* horizontal e vertical, fortalecendo institucionalmente os limites para as ações governamentais e estimulando uma estratégia mais calcada na negociação com os demais poderes e com a sociedade civil. (Braga e Amaral, 2012). Neste sentido, a publicação da lei de acesso à informação fortalece a tese do incentivo aos *accountabilities*, na medida em que consiste em um mecanismo tanto para a perspectiva vertical quanto a horizontal.

Quanto à participação, de acordo com Avritzer, a mesma vinha crescendo desde a redemocratização com instituições participativas do tipo conselhos, orçamentos participativos (OPs), planos diretores municipais e conferências nacionais, mas alcançou uma abrangência nacional a partir do governo Lula. Dentre elas, as conferências se tornaram a mais importante e abrangente instituição participativa do Brasil, que ainda fortaleceram a democracia representativa no país, na medida em que estimularam a participação na atividade legislativa do Congresso Nacional. Apesar da sua importância, as conferências ainda carecem de soluções quanto ao processo deliberativo, mais especificamente no que diz respeito ao acesso às informações necessárias tanto para a efetiva participação, quanto para a tomada de decisão. "Se não há informação, não pode haver troca de razões e muitas vezes não pode haver nem ao menos negociação" (Elster, 1998 em Avritzer, 2012).

Em função desta necessidade, a Conferência Nacional de Saúde, a partir da sua 12ª edição passou a estabelecer um eixo de discussão específico para a questão do acesso à informação. O resultado do debate deste eixo de discussão foi a constatação da necessidade de democratizar a informação, viabilizar a rede de informação em saúde e desenvolver projetos nas três esferas de governo para garantir a divulgação permanente para a população de decisões e informações dos conselhos e conferências de saúde. O debate ainda deu início às primeiras discussões para o Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde e para a construção de uma política de Comunicação, Informação e Informática em Saúde (Silva, Cruz e Melo, 2007).

Em maio de 2012, Avritzer publicou um texto em que dizia: "É necessário ter mais ação do governo no que diz respeito ao acesso à informação, mas que não existe nenhuma evidência

²¹ Panizza, 2008.

de que a falta de informação tenha tido qualquer tipo de intenção política". Coincidentemente, naquele mesmo mês, a Lei de Acesso à Informação foi publicada.

Se, como visto anteriormente, os fatores que motivaram a publicação da lei estavam mais relacionados a uma complexa rede de atores e interesses externos, o fato é que a nova lei nascia em contexto social cada vez mais propício à participação. Em outras palavras, ainda que a intenção política com a publicação da lei tivesse mais relacionada em estreitar as relações bilaterais Brasil-EUA, o resultado foi a criação de uma norma que correspondia perfeitamente às demandas participativas da sociedade.

No mesmo mês, o governo sinalizava um compromisso ainda maior com a preocupação do acesso à informação: a Controladoria Geral da União articulou a realização da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, que teve como tema central "A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública" e como finalidade promover, estimular e contribuir para um controle social mais efetivo e democrático. Dentre os sete objetivos gerais da conferência, um deles estava voltado diretamente para a questão do acesso à informação: "propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade"22.

Face ao exposto acima, o quadro atual da participação cidadã brasileira tem como sua principal agenda a questão do acesso à informação. O tema é transversal à todas as instituições participativas, face ao necessário acesso à informação para qualquer processo deliberativo, e, justamente por esta importância, conquistou um espaço exclusivo (Consocial), dedicado ao debate em prol de sua melhoria na relação do estado com a sociedade. Dela depende o avanço da democracia deliberativa.

É neste cenário que vem se "localizando" – para seguir a proposta de Acharya - a norma de acesso à informação brasileira. Aos atores iniciais que pressionaram para a publicação da lei (jornalistas, ONGs de direito à informação etc) juntam-se novas forças que reivindicam maior participação na saúde, cultura, nas decisões de políticas para mulheres, segurança alimentar e demais temáticas. Com a lei já em vigor, não está mais em questão a redação do seu texto e as questões como o seu escopo, mas sim os usos que podem ser feitos dela. Observa-se o início de uma ressignificação da lei, passando de uma norma previamente

²² Relatório Final da 1ª Consocial – Controladoria Geral da União. Brasília, 2012.

comprometida com a governança global, para uma norma mais garantidora da participação social.

É preciso ainda aguardar o avanço deste processo e seus desdobramentos, mas esta ressignificação da norma de acesso à informação brasileira pode indicar novas possibilidades para analisar como o Brasil pode transformar um constrangimento externo em oportunidade e para pensar a questão da transparência no mundo que dialogam com as questões apontadas por Byung-Chul Han no início deste texto. Em que medida, esta ressignificação seria capaz de garantir as especificidades do país e ampliar a sua autonomia face à padronização dos valores hegemônicos imposta pela difusão global da transparência? Mais do que isso, qual a força desta ressignificação na interação do Brasil com os países desenvolvidos e organizações internacionais, no sentido de contribuir para uma ressignificação global do termo mais associado ao debate sobre participação social e inovações democráticas? Por último, a utilização da lei de acesso à informação no âmbito das instituições participativas não poderia contribuir para resolver o problema da falta de sentido à massa de informações disponibilizadas, na medida em que o sentido passa a ser atribuído pelos diversos grupos participativos que acessam as informações em função de suas causas?

BIBLIOGRAFIA

ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. International Organization. Vol. 58/ issue 02 / abril 2004.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública. Campinas, vol 14 n 1, junho, 2008, p. 43-64.
Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova. N 50. São Paulo. 2000.
Paulo. 2000.
A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. Em PIRES, Roberto Rocha C. (org). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimeento. Ipea. 2011.
Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. IPEA. 2002.
BERLINER, Daniel. The strength of Freedom of Information Laws After Passage: The Role of Transnational Advocacy Networks. Paper for the 1 st Global Conference on Transparence Research. Rutgers University, Newark, May 19-20.2011.
Follow Your Neighbor? Regional Emulation and the Design of
Transparency Policies. KFG Working Paper Series. The Transformative Power of Europe. No 55 / Nov 2013.
BERLINER, Daniel. The Political Origins of Transparency. The journal of Politics. 2014.
BRAGA, Maria do Socorro Sousa e AMARAL, Oswaldo E. Governos de Esquerda e a Qualidade da Democracia na América Latina: notas de pesquisa. GT 25 – partidos e sistemas partidários. 36º Encontro Anual da Anpocs. 2012.
CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
FINNEMORE, Martha e SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. International Organization. 52, 4, Autumn 1998.
GRIGORESCU, Alexandru. Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations. In International Studies Quarterly, 51, pp 625-648. 2007
International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms. In International Studies Quarterly, 47, pp 643-667. 2003.
Transferring Transparency: The Impact of European Institutions on East and Central Europe, in Ronald Linden ed., Norms and Nannies: The

Impact of International Organizations on the Central and East European States. (Boulder, CO: Rowman & Littlefield), 59-87. 2002.

HAN, Byung-Chul. La sociedad de la transparencia. Herder Editorial. 2013.

IKENBERRY, John e KUPCHAN, Charles A. Socialization and Hegemonic Power. The International Organization. Vol 44, no 3 (Summer, 1990). Pp. 283-315.

ISUNZA-VERA, Ernesto. O sistema Mexicano de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental. Texto elaborado pra o Seminário "Sociedade Civil e as novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas". Brasília, 9-12 de novembro de 2008.

ISUNZA-VERA, Ernesto e LAVALLE, Adrian Gurza. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Novos Estudos 92. Março 2012.

KASUYA, Yuko. Democracy and Transparency: Enacting the Freedom of Information Acts around the World. International Transparency Conference. Junho 2012.

KECK, Margaret E. And SIKKINK, Kathryn. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Cornell University Press: Ithaca, NY. 1998.

PEVEHOUSE, Jon C. Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization. In International Organization 56, 3, Summer pp. 515-549. 2002.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C; e SIKKINK, Kathryn. The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change. Cambridge University Press. 1999.

ROBERTS, Alasdair. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. In Public Administration Review n70 nov/dez, pp. 925 – 933. 2010.

SCHIMITTER, Philippe C. The Influence of The International Context upon the Choice of Natural Institutions and Policies in Neo-Democracies in Whitehead, Laurence. (ed) The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas. Oxford Studies in Democratization. 1996.

SILVA, Alessandra Ximenes; CRUZ, Eliane Aparecida; MELO, Verbena. A Importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. Ciência & Saúde Coletiva, 12 (3): 683-688. 2007

SIMMONS, Beth A.; DOBBIN, Frank; e GARRETT, Geoffrey (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. International Organization 60, no 4: 781-810.

Public Policies: Social construction, Coercion, Competition, or Learning? Annual Review of Sociology. 2007. 33: 449-72

WHITEHEAD, Laurence. (ed) The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas. Oxford Studies in Democratization. 1996.

Anais II Encontro PDPP - Página 207

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO A INFORMAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DE JOÃO

PESSOA/PB

DANTAS, Éder.

Este trabalho resulta de uma reflexão em torno da prática da gestão pública do município

de João Pessoa e está relacionado às reflexões desenvolvidas na pós-graduação.

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da

Educação Superior (MPPGAV) da Universidade Federal da Paraíba e Secretário-

Executivo da Transparência Pública de João Pessoa/PB.

RESUMO

Este artigo tem como objeto a análise das políticas de transparência pública e acesso a

informação desenvolvidas no município de João Pessoa/PB entre os anos de 2013 e

2014. Trata-se de uma pesquisa de caráter descritiva quanto aos seus objetivos, feita com

base em levantamentos bibliográficos e documentais, com uso das técnicas quanti-

qualitativas. Entende-se transparência nas contas públicas como a disponibilidade dos

dados referentes às finanças públicas, a sua facilidade de entendimento e usabilidade

pelos interessados, conforme legislação em vigor. A cidade evoluiu de uma posição

discreta no âmbito da transparência para alcançar índices liderança em nível nacional,

segundo atestaram o Índice de Transparência dos Instituto de Estudos Sócio-Econômicos

de Brasília – INESC e o Índice de Transparência do Instituto Contas Abertas, anunciados

em 2014 e, em nível local, segundo o índice do Fórum Paraibano de Combate a

Corrupção – FOCCO/PB. Tais políticas foram desenvolvidas a partir de janeiro de 2014

na administração petista de Luciano Cartaxo. Os resultados revelam que a capital

paraibana começa a superar a cultura do sigilo, incorporando a abertura de dados e o

acesso dos cidadãos à informação pública como valor estratégico da gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência, gestão, dados abertos, participação.

INTRODUÇÃO

A transparência pública, o acesso à informação e o controle social são ideias

muito fortes na democracia brasileira contemporânea. Por meio da participação na gestão

pública, o cidadão pode intervir nas decisões administrativas, orientando os gestores para que adotem medidas que atendam aos seus interesses e também controlar o Estado, exigindo que o gestor público preste contas do que faz. A Constituição Federal assegura o direito de acesso à informação pública, em seu artigo 5°.

De tradição conservadora quanto à gestão pública, o município de João Pessoa sendo comandada por governos do campo democrático e progressista, a exemplo dos prefeitos Ricardo Coutinho (2005-2010) do Partido Socialista Brasileiro – PSB, Luciano Agra (2011-2012) também do PSB e Luciano Cartaxo (2012-2015), do Partido dos Trabalhadores – PT, que constróem mudanças no campo da gestão no sentido da promoção da cidadania.

Desde 2005, portanto, vem sendo criados instrumentos voltados à promoção do controle social, com destaque para a Secretaria Especial da Transparência Pública. Criada através da Lei no 10.429, de 14 de fevereiro de 2005, a atuação deste inicialmente se orientou pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A SETRANSP tem sido reconhecida pela sua importância estratégica dentro de uma gestão municipal, atuando para tornar público as ações realizadas pelo Governo Municipal, estabelecer os fundamentos para o conhecimento, avaliação e discussão, por parte da população, das políticas públicas desenvolvidas pela Prefeitura de João Pessoa.

A SETRANSP também tem como objetivo agir contra a improbidade administrativa e a corrupção no âmbito da administração municipal, promovendo o controle social e a participação popular nas decisões governamentais. A política de transparência pública é fundamental para o exercício de um estado democrático.

Desta forma a SETRANSP tem como alvo valorizar e desenvolver noções de cidadania, implantando na cultura da administração municipal uma política de respeito às leis e ao/à cidadão/ã, de acesso a informação, bem como procura incentivar a organização popular com a realização de audiências populares, seminários, cursos de capacitação para a sociedade civil, além de outras iniciativas por toda a cidade para discussão e planejamento do orçamento público do Executivo Municipal. O ordenamento dos direitos individuais e coletivos, a defesa dos servidores, dos serviços públicos, do patrimônio público e dos recursos dos contribuintes também fazem parte das atribuições do órgão, que é regido pelos princípios da legalidade, impessoalidade, ética, moralidade, eficiência e publicidade.

Com a Setransp foram criados instrumentos como a Ouvidoria Municipal do Município - OGM, o Orçamento Democrático, a Controladoria-Geral do Município - CGM e o Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate a Corrupção – CMTPCC.

Recentemente, a Setransp foi transformada em secretaria-executiva da CGM.

A Ouvidoria Municipal de João Pessoa está administrativamente vinculada à Controladoria-Geral do Município - CGM e foi transformada em Secretaria Executiva no dia 09 de setembro de 2011 através da Lei nº 12.151 / 2011. Recebe e apura denuncias, reclamações, sugestões, elogios, pedidos de informação sobre atos considerados arbitrários ou que contrariem o interesse publico, praticados por servidores ou agentes públicos do município de João Pessoa. Também recomenda a instauração de procedimentos administrativos para o exame técnico das questões e a adoção de medidas para apuração de todo e qualquer ato lesivo ao patrimônio publico de que venha a ter ciência em razão do exercício de suas funções.

A OGM possui uma rede de correspondentes em todos os órgãos do governo e ouvidorias setoriais em áreas que possuem mais demandas, a exemplo da saúde, educação, mobilidade e empresa pública.

Criado como Orçamento Democrático – OD, o Orçamento Participativo - OP foi criado em 2005 e funciona como um instrumento da democracia participativa que promove o diálogo direto com o poder público municipal, sobre o melhor encaminhamento dos recursos públicos do orçamento municipal. Ele busca empoderar a sociedade e fortalecer o poder local, fazendo o compartilhamento de poder entre gestão e população, que participa e fiscaliza as ações do governo, além de ajudar na elaboração e implementação das peças orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Pluarianual (PPA).

O ciclo do OP é realizado anualmente. A cidade é dividida em 14 regiões orçamentárias. O Conselho Municipal do Orçamento Participativo reúne os representantes das comunidades para o acompanhamento e fiscalização das obras aprovadas. Também fazer parte do OP o Orçamento Participativo Criança e Adolescente – OPCA, o Orçamento Participativo Mulher, o Plano Plurianual Participativo – PPAp, o Congresso da Participação Social e o OP Online, ações desenvolvidas a partir de 2013.

O OPCA tem por objetivo oportunizar crianças e adolescentes a refletir, opinar, elaborar e votar propostas para garantir uma melhoria da qualidade do ambiente escolar e da comunidade. O OPCA é uma inovação do Orçamento Participativo, órgão vinculado à Secretaria de Transparência Pública (Setransp), em parceria com a Secretaria de Educação e Cultura (Sedec). A motivação de criar o OPCA partiu do entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e cidadãos com condições de participarem de um processo de transformação política e social, preconizado pela Constituição Federal.

O primeiro momento do ciclo do OPCA é a formação dos estudantes por turma, explicando a importância do Orçamento Participativo. Em seguida, os educandos elegem de quatro a seis conselheiros por turma e quatro prioridades (três para a escola e uma para a comunidade). Na segunda fase ocorrem as assembleias, nas quais os conselheiros escolhem quais são as quatro prioridades da escola, dentre as votadas pelas turmas. Tais prioridades serão apresentadas para a comunidade em que a escola está inserida e, em seguida, ao prefeito e os secretários da Prefeitura de João Pessoa.

O OP Mulher busca fortalecer a implementação de ações, programas e políticas públicas que contribuam com a melhoria da qualidade de vida das mulheres da cidade de João Pessoa, através de demandas apresentadas pela população no Orçamento Participativo. Atualmente, as mulheres correspondem a 52% da população pessoense, enquanto na Câmara Municipal são 02 em 27 representantes.

O PPAp funciona como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual sendo coordenado pelas secretarias municipais de Planejamento (Seplan), Transparência Pública (Setransp) e Secretaria Executiva do Orçamento Participativo (OP). O processo do PPA-P compreende dois momentos distintos: a realização de 13 fóruns temáticos por segmentos sociais e políticas públicas específicas e, em seguida, mais 13 fóruns temáticos de políticas públicas municipais. Os fóruns contarão com a participação da sociedade civil, membros dos conselhos municipais de políticas públicas, representantes dos segmentos sociais de cada área temática e representantes das secretarias municipais.

O Congresso da Participação Social, já realizado duas vezes, tem como objetivo reunir servidores públicos, ativistas sociais, conselheiros e articuladores do OP e cidadãos em geral para a troca de experiências em gestão participativa e fazer um balanço das políticas públicas e da participação social em João Pessoa.

Já o OP Online é uma ferramenta que visa contribuir na dinamização do processo de escolha das demandas que a população deseja para os bairros e comunidades da cidade de João Pessoa, no Orçamento Participativo. As pessoas poderão acessar o "OP On-line", se cadastrar, e votar políticas específicas para a sua região e, não, obras.

A Controladoria-Geral do Município – CGM atua estabelecendo ações preventivas no combate à corrupção e à improbidade administrativa. Este importante órgão de fiscalização contábil, financeira e orçamentária do município acompanha e fiscaliza a execução orçamentária e financeira de todas as secretarias e órgãos da Prefeitura de João Pessoa, e ainda, faz análises e emite pareceres sobre a legalidade dos atos dos administradores municipais. Acompanha também a execução das metas e programas do

Governo Municipal e auxilia o Tribunal de Contas do Estado (TCE), informando sobre toda a movimentação orçamentária (receitas e despesas) realizadas pela Prefeitura de João Pessoa.

O Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CMTPCC) é um órgão colegiado de natureza consultiva vinculado à Secretaria da Transparência Pública (SETRANSP) do município de João Pessoa, criado pela Lei 11.259/2007, seu objetivo é formular, debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na administração pública municipal, bem como estratégias de combate à corrupção, à improbidade administrativa e à impunidade. Da lavra do conselho saiu a Lei 12.645/2013, a Lei Municipal de Acesso a Informação, e a Lei Municipal de Arquivos Públicos e Privados, em debate. O CMTPCC, apesar de existir desde 2007, pouco se reunia e não divulgava suas atas e resoluções sendo efetivamente ativado em 2013.

A partir de 2013 João Pessoa começou a se destacar no âmbito da transparência, com indicadores positivos, especialmente na avaliação do seu Portal da Transparência. Neste ano, a cidade ganhou uma Lei Municipal de Acesso a Informação, o Serviço de Informação ao Cidadão — SIC, a instalação do Conselho da Cidade, a realização de seminários, cursos de capacitação e outras ações que apontam para um processo de democratização da gestão pública na capital e aa superação da cultura do sigilo pela cultura do acesso a informação, de forma progressiva. Todavia, não se pode deixar de identificar obstáculos a este processo, a exemplo de muitos órgãos que dificultam o acesso a informação pública.

João Pessoa assinou, em março de 2013, convênio com a Controladoria-Geral da União – CGU através do programa Brasil Transparente. o programa foi criado para auxiliar estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto. Com o programa, a CGU oferece apoio técnico e programas de capacitação para gestores e a sociedade civil.

Com o programa, a PMJP desenvolveu diversos cursos de capacitação voltados à sociedade civil e aos servidores municipais a exemplo do curso sobre o próprio Brasil Transparente, sobre a Lei de Acesso a Informação, Lei Municipal de Acesso a Informação, Controle Social das Obras Públicas, Transparência nas obras Públicas e Educação Orçamentária.

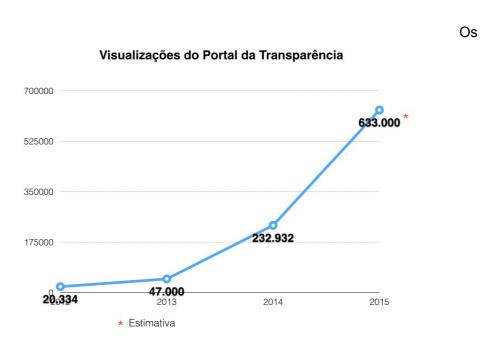
O uso das ferramentas de transparência e controle social na capital paraibana cresce vertiginosamente. A maior divulgação das ferramentas de transparência e a sua

reestruturação fizeram com que estes se tornassem mais conhecidos na cidade. A consequência concreta é o vertiginoso aumento de seu uso por parte das pessoas. Projetos como a Tenda da Transparência e a Ouvidoria Itinerante, desenvolvidos em eventos, áreas públicas da cidade, escolas e faculdades contribuíram para tanto.

Um dos exemplo disso é a grande quantidade de demandas apresentadas à Ouvidoria. Desde a sua criação, em março de 2005, até agosto de 2012, a Ouvidoria registrou 12.963 ocorrências referentes à solicitação de informação, serviços, reclamações, sugestões, elogios e denúncias. Nos dois anos da gestão do prefeito Luciano Cartaxo (2013-2014) o número de demandas subiu para 14.681.

Os acessos ao Portal da Transparência são outro exemplo do crescente uso das ferramentas de controle social pelos pessoenses. Criado em 2012, o portal da prefeitura da transparênci de João Pessoa tem disponibilizado mais informações e implantado ferramentas que facilitam a usabilidade, além de atualizar as informações sobre despesas com até 24 horas. Entre 2012 a 2014, o número de visualizações ao portal cresceu mais de 1000%, saltando de pouco mais de 20 mil para mais de 232 mil. A perspectiva para o ano de 2015 é superior a 633 mil.

Gráfico 1



assuntos mais procurados pelos cidadãos no acesso ao portal de transparência de João Pessoa estão relacionados a lista de servidores públicos, informações sobre os

pagamentos da PMJP, editais, convênios, dentre outros temas.

A mesma tendência de crescimento do uso das ferramentas de transparência na capital paraibana é o crescimento dos pedidos de informação ao Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, previsto na Lei de Acesso a Informação. Pode ser acessado no Portal da Transparência da prefeitura. Nele, qualquer pessoa pode solicitar informações públicas que devem ser respondidas em um prazo de 20 dias. As áreas de saúde, educação, infraestrutura, administração e mobilidade urbana estão entre as mais demandas pelo SIC/JP.

O número de pedidos de informação cresceu mais de dez vezes entre 2012 e 2014. A previsão é seguir crescendo em larga escala, como podemos verificar no gráfico abaixo:

Demandas do SIC

1000

750

500

250

84

2013

2014

2015

* Estimativa

Gráfico 2

Novas

ferramentas voltadas à transparência pública foram ou estão sendo desenvolvidas pela prefeitura de João Pessoa para ampliar o controle social. O aplicativo "Transparência JP", que pode ser baixado para celular ou tablete, permite o acompanhamento de despesas, receitas, solicitações à ouvidoria municipal e outros serviços.

Dentre os novos produtos em construção pela PMJP podem ser destacados um software para o acompanhamento da execução das obras municipais (que poderá ser acessado na web ou como aplicativo para celular), uma página de "Dados Públicos" (com oferta de dados diversos, a maioria em formato aberto, sobre a cidade e a gestão municipal) e uma página voltada ao monitoramento das metas do Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis, desenvolvido pela prefeitura em parceria com o BIRD.

Nem tudo são flores, todavia, na política de transparência do município paraibano. O Instituto Soma Brasil emitiu documento de avaliação acerca do tema, destacando aspectos positivos das ações desenvolvidas pela municipalidade atualmente todavia, fazendo críticas em torno de pontos considerados negativos da transparência municipal, a exemplo do participação social existente quanto a elaboração dos grandes projetos da PMJP, da falta de debate e monitoramento do plano de metas apresentado em 2013 e da não-divulgação dos salários dos servidores (Oliveira, 2014).

O crescimento do interesse pelas ferramentas de transparência em João Pessoa está em sintonia com a tendência nacional. No Brasil, o acesso a informação avançou consideravelmente nos últimos anos. Entre fevereiro e março de 2015, segundo a Controladoria-Geral da União – CGU a Lei de Acesso a Informação estava regulamentada em 81% dos estados (incluindo o Distrito Federal) e em 74% das capitais. Todavia, com relação aos municípios acima de 100 mil habitantes em apenas 36% foi localizada a regulamentação da LAI.

Já o Portal da Transparência do Governo Federal, recebeu, em 2014, mais de 14 milhões de visitas, um recorde anual de acessos desde a sua criação em 2004, quuando foram registradas mais de 64 mil visitas. Por mês, a média ficou em 1,2 milhão, maior número registrado. Nos últimos dez anos, o portal tem tido crescimento expressivo no seu número de visitas. De 2013 a 2014, por exemplo, esse número subiu 32%.

O Brasil tem se destacado no quesito "transparência pública" embora ainda haja muito por se fazer na área. O portal Dados Abertos, que disponibiliza ao cidadão informações do governo federal, tornou o Brasil o líder mundial no ranking de transparência de dados em orçamento do governo no ano de 2013. O ranking sobre o grau de transparência pode ser consultado no Índice de Dados Abertos da ONG Open Knowledge.

No estado da Paraíba, o Fórum de Combate a Corrupção – FOCCO, entidade que reúne órgãos fiscalizadores como a Controladoria-Geral da União - CGU, Ministérios Públicos federal e estadual, Tribunal de Contas do Estado - TCE, Tribunal de Contas da União - TCU, dentre outros realiza regularmente a avaliação da transparência nos municípios paraibanos. Portais de prefeitura, de transparência e de câmaras municipais são avaliados por auditores e técnicos do TCE.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de caráter descritiva quanto aos seus objetivos, feita

com base em levantamentos bibliográficos e documentais, com uso das técnicas quantiqualitativas. Procuramos estabelecer uma correlação entre a situação da transparência
pública no município de João Pessoa no período anterior a 2013 em relação ao periodo
de 2013 e 2014. A análise dos estudos aqui citados se dá em torno do Portal da
Transparência da Prefeitura da capital paraibana. São exatamente estes portais que
funcionam como a ferramenta central da publicização dos dados governamentais, sendo
submetidos a avaliações periódicas por parte de diferentes instituições. O
estabelecimento de índices comparativos entre órgãos públicos funciona como um
instrumental voltado ao estímulo da competição entre os órgãos públicos por um melhor
posicionamento.

Organismos como o Instituto Contas Abertas, o INESC e o Fórum Paraibano de Combate a Corrupção – FOCCO PB, além de pesquisas acadêmicas utilizam-se de tais rankings, estabelecidos a partir de critérios como a quantidade de informações disponíveis, a possibilidade do manuseamento destes dados pelas pessoas, a série histórica e a atualização das informações disponibilizadas.

A Pesquisa "Transparência digital nas capitais" de AMORIM & GOMES, dividiu as capitais entre transparência moderada e transparência significativa. João Pessoa ficou em 22º lugar, com transparência moderada, no ano de 2012. A capital paraibanaa ficou à frente apenas de Palmas, Teresina, Macapá, São Luiz e Boa Vista. A dimensão escolhida foi a transparência fiscal por meio digital.

Já o Estudo da ong Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC de Brasília intitulado "Transparência Orçamentária nas Capitais do Brasil" indicou que João Pessoa é a quarta pior capital do país em transparência quanto ao ciclo orçamentário, à frente apenas de Boa Vista (RR), Macapá (AP) e Teresina (PI). As primeiras posições foram ocupadas pelas cidades de Curitiba, Porto Alegre e Brasília. A transparência na cidade de João Pessoa foi considerada ruim. A pesquisa se refere ao ano de 2011. Dentre os critérios analisados para definir tal ranking podemos destacar dimensões: elaboração do orçamento, acesso à legislação orçamentária, conteúdo da legislação orçamentária, execução orçamentária do Legislativo e avaliação.

A mudança no posicionamento de João Pessoa nos rankings da transparência se dá a partir de 2013, quando a Setransp passou a priorizar, de fato, o tema.

Tabela 1 – Ranking do INESC 2013

			Tab	ela 1. Ranki	ing dos	Portais de T	ransparência			
Posição	Ente da federação	TOTAL	Completo	Primário	Atual	Acessível	Processável	Não discriminatório	Não proprietário	Licença livre
10	Prefeitura do Rio de Janeiro	6	1	72	-	-	3	1	1	-
	Prefeitura de São Luis	6	1	-	0.50	1	2	1	1	-
	Prefeitura de João Pessoa	6	1		-	-	3	1	1	-
2*	Controladoria Geral da União	5	1	-	-	-	2	1	1	-
	Prefeitura de Teresina	5	1		-	-	2	1	1	-
	Senado Federal	5	1	-	-	-	2	1	1	-
3.	Prefeitura de Palmas	4	1	72	1	-	1	1		-
	Prefeitura de Maceió	4	1	1.70	1	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Curitiba	4	1	(-)	-	1	1	1	-	-
	Prefeitura de Salvador	3	1	-	-	-	1	1	-	-
	Prefeitura de São Paulo	3	1	-	-	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Boa Vista	3	1	-	1		-	1	-	-
40	Prefeitura de Recife	3	1	-	7-1	-	1	1		
	Prefeitura de Belém	3	1	1.7	1,50	-	1	1	-	-
	Prefeitura de Florianópolis	3	1	(*)	1	-	-	1		-
	Prefeitura de Macapá	3	1		1	-		1	-	-
	Prefeitura de Fortaleza	2	1		-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Porto Alegre	2	1	-	-	-	-	1	-	-
5*	Prefeitura de Cuiabá	2	1	-	-		-	1	-	-
	Governo do Distrito Federal	2	1		350	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Vitória	2	1		-		-	1		-
	Prefeitura de Goiânia	2	1			-	-	1	-	-
	Prefeitura de Porto Velho	2	1	-	-	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Belo Horizonte	2	1		-	-	2	1	2	-
	Prefeitura de Natal	2	1	72	12	-	-	1	-	-
	Prefeitura de Aracajú	2	1	0.70	U=0		-	1	-	-
	Prefeitura de Campo Grande	2	1	(-)		-	-	1	-	-
	Prefeitura de Rio Branco	2	1		-	-	-	1	-	-
6ª	Prefeitura de Manaus	1	-		-	-	-	1	-	-

O INESC não estabeleceu um ranking apenas das capitais. Incluiu órgãos de outras esferas, a exemplo da Controladoria-Geral da União e do Senado Federal. Dentre os critérios utilizados para pontuação como conteúdo disponibilizado, acessibilidade, possibilidade de processamento das informações apresentadas e se utiliza software não-proprietário. Uma das surpresas do resultado foi o posicionamento da CGU, órgão que formula políticas de transparência, e do Senado Federal, que ficaram atrás das três prefeituras primeiro colocadas (Rio de Janeiro, São Luiz e João Pessoa). Como as cidades que ficaram em primeiro atingiram, no máximo, a nota seis significa que muito ainda há melhorar na transparência dos órgãos públicos.

O Instituto Contas Abertas é um órgão bastante conhecido por sua atualização na fiscalização dos gastos públicos e já havia criado um ranking de transparência entre os estado. Em 2014, estabeleceu um ranking entre as capitais brasileiras, utilizando três critérios básicos: a disponibilidade de conteúdo (de acordo com a Lei Complementar 131), a quantidade de informações através dos anos e a atualidade delas e a usabilidade de cada portal. Neste, a capital paraibana emparelhou com Belo Horizonte, ocupando a sexta posição no critério do desempate: o quesito "conteúdo".

Tabela 2 – Ranking do Instituto Contas Abertas

osiçã	o Cidade:	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	Rec	ife 8,70	8,73	10,00	8,50
2	₹ Vitó	ria 7,61	7,73	7,20	7,50
3	São P	aulo 7,14	7,13	8,80	6,95
4	Curit	iba 6,74	6,69	8,80	6,55
5	🗸 Belo Ho	rizonte 5,50	6,62	7,20	3,75
6	João P	essoa 5,50	5,45	8,00	5,25
7	Nat	al 5,48	5,89	10,00	4,35
8	Forta	leza 5,31	6,20	7,20	3,85
9	5 Florian	ópolis 5,24	5,78	10,00	3,90
10	<u>∽⊚∼</u> Mac	eió 5,09	4,93	10,00	4,70
11	Porto 1	/elho 5,00	6,91	7,20	2,10
12	Paln	nas 4,97	4,78	10,00	4,60
13	Salva	dor 4,96	4,95	7,20	4,70
14	- Beld	im 4,85	6,31	9,20	2,30
15	Porto A	Alegre 4,82	7,31	7,20	1,10
16	Boa \	/ista 4,81	4,78	6,00	4,70
17	🕸 Man	aus 4,52	4,15	7,20	3,80
18	© Cuia	bá 3,92	5,56	7,20	1,25
19	Mac	apá 3,92	4,22	9,20	2,85
20	Rio Br	anco 3,27	3,84	2,40	2,60
21	Rio de J	aneiro 3,18	4,15	8,80	1,15
22	Teres	sina 2,93	4,45	2,40	0,90
23	Goiâ	nia 2,81	3,51	1,20	2,05
24	São I	Luís 2,75	3,40	3,20	1,80
25	Campo (Grande 2,70	2,73	0,00	3,00
26	Arac	aju 1,36	3,27	6,00	0,00
	MÉDIA GERAL	4,73	5,36	6,98	3,62
	MÉDIA SUDESTE	5,86	6,41	8,00	4,84
	MÉDIA SUL	5,60	6,59	8,67	3,85
	MÉDIA NORDESTE	4,68	5,25	7,11	3,78
************	MÉDIA NORTE	4,48	5,00	7,31	3,28
	MÉDIA CENTRO-OESTI	3,14	3,93	2,80	2,10

O índice do Contas Abertas apontou novamente a capital paraibana em posição de destaque. O ranking foi liderado pela cidade do Recife, campeã, com nota 8,7. Vitória, São Paulo e Curitiba vieram em seguida, acompanhadas por Belo Horizonte e João Pessoa. Goiânia, São Luiz, Campo Grande e Aracaju ocuparam os últimos lugares. Curiosamente, São Luiz liderou o ranking do INESC e teve péssimo desempenho no Contas Abertas.

Já o Fórum Paraibano de Combate a Corrupção – FOCCO PB divulgou um ranking envolvendo as cidades paraibanas, em novembro de 2014. A metodologia utilizada para a pontuação é a mesma do Contas Abertas e a análise dos portais da transparência foi feita pela equipe do Tribunal de Contas do Estado – TCE, em outubro do mesmo ano.

No levantamento realizado pelo FOCCO em agosto de 2014, observou-se que 67 Prefeituras não apresentavam Portal da Transparência Integral, sendo 56 sem Portal de Transparência e 11 com Portais parciais, equivalendo a um aumento de 55,81% em relação ao último levantamento. Atualmente, 15 Prefeituras não possuem Portal da Transparência, o que representa uma diminuição significativa em relação ao último

levantamento.

Outro ponto avaliado e de extrema importância para a transparência pública é a disponibilização do SIC para que o cidadão possa realizar os seus pedidos de informação. Nesse sentido, em dezembro de 2013, verificou-se que 31 Prefeituras apresentavam E-SIC, ou seja, a possibilidade da realização de um pedido de informação pela internet. No atual levantamento observou-se que 106 Prefeituras apresentam E-SIC, representando uma melhora de 345%, em relação ao primeiro levantamento realizado.

Já no que se refere ao poder legislativo municipal quanto a ter um Portal de Transparência, em julho de 2013, 20 Câmaras Municipais paraibanas apresentavam um portal, passando em maio de 2014 a se verificar que 70 apresentavam portais, subindo de 8,97% para 31,25% o percentual de Câmaras que apresentavam um local específico no seu Site para divulgação de informações orçamentárias e financeiras. Em novembro de 2014, a quantidade de Portais de Câmara caiu para 59, perfazendo 164 Câmaras sem Portais (73,54%).

Abaixo o ranking de transparência dos municípios paraibanos:

Tabela 3
Ranking de Transparência dos Municípios Paraibanos
Dez cidades melhor posicionadas

Posição	Cidade	Nota
1	João Pessoa	7,88
2	Junco do Seridó	7,45
3	Maturéia	7,24
4	Campina Grande	7,09
5	Mãe D'Água	6,77
6	Cajazeiras	6,75
7	Araruna	6,70
8	Patos	6,78
9	Pedra Branca	6,57
10	Pombal	6,55

Fonte: Focco/Pb.

O TCE abriu um processo para cada município avaliado. Cada auditor do tribunal fica responsável por um conjunto de cidades. Aquelas que não cumprirem a Lei da Transparência são punidas. Até março de 2015, 77 prefeitos paraibanos já haviam sido multados pelo tribunal. A relação das cidades que não cumprem a transparência pública é

encaminhada à CGU e esta deverá acionar o Tesouro Nacional para que elas deixem de receber transferências da União.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os índices de transparência fazem parte de um conjunto de medidas adotadas no contexto da reforma gerencial do Estado, a partir dos anos 1990. Passa-se a exigir por parte dos gestores ações voltadas ao aumento da eficiência, incorporando, dentre outras estratégias, a avaliação do desempenho. BRESSER PEREIRA destaca que a busca pela eficiência do Estado pode servir como contraponto ao projeto do Estado Mínimo, defendido pelo pensamento neoliberal. Segundo ele, "A Reforma Gerencial foi a resposta a esse desafio ao modificar a forma de administrar a oferta dos serviços. Ela torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados" (2010, 115). Segundo PEIXE, A obrigação de prestar contas é para o serviço público uma espécie de substituto do mercado. Ela é também o corolário normal de um sistema democrático em que os funcionários devem dar conta de suas ações às autoridades." (2002, 149).

A transparência pública, o acesso à informação e o controle social são ideias muito fortes na democracia brasileira contemporânea, tendo avançado no Brasil nos últimos anos. Por meio da participação na gestão pública, o cidadão pode intervir nas decisões administrativas, orientando os gestores para que adotem medidas que atendam aos seus interesses e também exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas do que faz. Em seu artigo 1º, parágrafo único, a Constituição Federal diz que: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente". O princípio da participação social apresenta-se aqui com clareza. No seu detalhamento, o direito de acesso à informação pública encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

O caráter participativo da Constituição atual pode ser identificado também em outros artigos, a exemplo do artigo 10°., que estabelece o direito de todos os trabalhadores e empregadores participarem em órgãos colegiados que debatam temas de seu interesse e no artigo 37°. , segundo o qual usuários de serviços públicos ou funcionários podem participar do processo de avaliação dos serviços que são prestados e

acessar registros informativos da administração pública.

A ideia da transparência pública está associado também à moderna teoria gerencial inglesa, que desenvolveu o conceito de accountability. Este não possui tradução precisa em português todavia pode ser entendido como sendo a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Segundo PEIXE, A obrigação de prestar contas é para o serviço público uma espécie de substituto do mercado. Ela é também o corolário normal de um sistema democrático em que os funcionários devem dar conta de suas ações às autoridades." (p. 149).

Lei 12.529/2011 foi o marco legal sem o qual não estaria assegurado o amplo acesso aos dados públicos na conjuntura atual. Trata-se de uma legislação específica para regulamentar o direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição de 1988 e que demorou bastante para ser colocado em prática. Com o ato, nosso país passou ser o 89º a ter esse tipo de regra no mundo e o 19º na América Latina. O projeto tramitou durante dois anos no Congresso Nacional.

O texto indica que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Este acesso precisa ser assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações bem como a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Mais recentemente, o debate sobre o controle social da administração pública se deu em torno do decreto presidencial n. 8243/2014, assinado pela presidenta Dilma Roussef, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Pelo decreto, fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. O tema gerou forte polêmica, gerando reação no Congresso Nacional e em segmentos conservadores do grande empresariado e da mídia.

De acordo com LYRA, a participação cidadã na gestão do Estado no Brasil se assenta em quatro institutos básicos: as consultas populares, o Orçamento Participativo, os conselhos getores e de fiscalização de políticas públicas e as ouvidorias (2010, 20). A

busca por Acesso a Informação e Dados Abertos faz parte desta busca da democratização do Estado e pela ampliação do controle social. Estes conceitos emergem no contexto da emersão da sociedade da informação, dominada pelas tecnologias de informação.

A ideia de participação ganha novas facetas com o advento das novas tecnologias de comunicação e informação. Estas gerariam, segundo LEVY, uma "cibercultura". Levy destaca que, com as novas tecnologias, ocorre um processo de desterritorialização do processo de participação e decisão, gerando condições para o desenvolvimento da "democracia eletrônica" (1999, 187).

As jornadas de junho de 2013 foram paradigmáticas da ascensão da cultura da participação cidadã via internet. Castells destaca que os movimentos sociais em rede em nossa época são amplamente fundamentos na internet, que é um componente necessário da ação coletiva (2013). Como uma das respostas do Estado face às Jornadas de Junho, vivemos uma expansão das ferramentas de comunicação do poder público com os cidadãos, especialmente no âmbito do governo federal, principal alvo dos protestos.

GOHN define que uma das questões profundas que entraram em pauta com as manifestações de 2013 é a discussão da democracia. Para ela, denota-se que a democracia representativa está em crise e que a democracia direta é um ideal, viável basicamente em pequenos grupos e comunidades específicas. GOHN entende que "a democracia deliberativa poderia unir as duas anteriores, mas ainda é um modelo frágil, que padecem de arranjos clientelistas nos poucos casos em que acontece" (2014, 64). Ela acredita que se pode buscar nas atuais manifestações, os indícios de novas formas de organização política, a exemplo da "democracia analógica, aquela que tenta dialogar com a geração digital, que poderá combinar a democracia representativa com a democracia direta online" (idem).

Portanto, os avanços que ocorrem em João Pessoa na área estão em sintonia com as tendências nacionais e internacionais, embora isto não se dê de forma linear. Ainda se manifestam, todavia, resistências à abertura de dados em diversos segmentos da administração. Relatório produzido pela SETRANSP indica que 92% dos pedidos de informação haviam sido respondidos (2014, 03). Superar a cultura do sigilo e substituí-la por uma cultura do acesso

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da criação de diversos instrumentos que promoveram avanços no controle

social do município, a cidade não conseguiu se destacar até 2012 no quesito "transparência", pelo menos de acordo com estudos feitos pelo Instituto de Estudos Sócio-Econômicos de Brasília – INESC (2011) e em estudo desenvolvido por Amorim & Gomes (2013) indicou a cidade como praticante de uma "transparência moderada" naquele ano.

A partir de 2013, a cidade foi indicada como uma das mais transparentes do Brasil (ao lado do Rio de Janeiro e São Luiz) pelo mesmo INESC (2014). O Instituto Contas Abertas (DF) colocou a capital paraibana entre as seis primeiras no Índice de Transparência das Capitais (2014). O Índice de Transparência da Paraíba também colocou João Pessoa em primeiro lugar (2014). Os dados foram coletados em 2013 e 2014.

Embora não seja possível fazer uma comparação rigorosa entre os estudos em tela (pela dessemelhança metodológica) não há como deixar de ressaltar que até 2012 a cidade se posicionou em um patamar de transparência, mudando de "degrau" a partir de 2013. A aprovação da Lei Municipal de Acesso a Informação cumpriu papel importante ao normatizar o acesso aos dados públicos e legitimar a pressão social por eles. As três avaliações apresentam uma característica em comum: a cidade se ressaltou mais nos quesitos relacionados à usabilidade e atualização dos dados do que, de fato, em conteúdo disponibilizado. É preciso destacar, porém que novas informações foram disponibilizadas no Portal da Transparência de João Pessoa após as avaliações feitas. Ainda é importante destacar que as ações de transparência atualmente desenvolvidas funcionam no escopo da ampliação dos canais de participação e controle social além dos já existentes antes de 2013.

Além disso, o índice superior a 90% de respostas do SIC local indica que ainda há setores da administração refratários a divulgar dados. Relatórios internos da Setransp indicam também certa instabilidade nestes índices, no decorrer do ano. Isto significa que ainda há muito por se fazer no sentido de se alcançar a transparência plena.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira & GOMES, Wilson. **O Estado da Transparência Fiscal nas Capitais Brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal**. Disponível

em http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT-04-%C3%94%C3%87%C3%B4-Internet-e-Pol+%C2%A1tica-Paula-Karini-Amorim.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, estado social e reforma gerencial.**Rev. adm. empres. [online]. 2010, vol.50, n.1, pp. 112-116. ISSN 2178-938X.

Brasil. Constituição Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

Brasília. Instituto Contas Abertas. Índice de Transparência das Capitais 2014. Extraído de http://indicedetransparencia.com/ranking-2014-capitais/>.

Brasília. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC. **Ranking dos Portais da Transparência 2014**. Extraído de <<u>file:///C:/Users/Eder%20Dantas/Downloads/Ranking</u>%20dos%20Websites.pdf>.

Brasília. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC. **Transparência Orçamentária nas capitais 2011**. Extraído de http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/transparencia-orcamentaria-nas-capitais-do-brasil>.

CASTELLS, Manuel. Redes de Indignação e Esperança – Movimentos Sociais na Era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

Fórum Paraibano de Combate a Corrupção – FOCCO PB. **Relatório da transparência pública no estado da Paraíba**. Nov/2014. Disponível em http://www.foccopb.gov.br/site/wp-content/uploads/2014/12/Relat%C3%B3rio-Transpar%C3%Aancia-Prefeitura-C%C3%A2mara-Estado-Novembro-2014.pdf.

Foundation Open Knowledge. **Índice de Dados Abertos 2013**. Disponível em http://index.okfn.org/place/brazil/budget/

GOHN, Maria da Glória. Manifestações de Junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no Mundo. Petrópolis, Vozes, 2014.

João Pessoa. Lei 10.429/2005. Estrutura administrativa da Prefeitura do Municipio de João Pessoa. Disponível em http://www.ipmjp.pb.gov.br/site/wp-content/uploads/PDF/Legislacao/Municipal/Lei_Municipal_10.429.pdf

João Pessoa. **Lei 12.645/2013 – Lei Municipal de Acesso a Informação**. Extraído de http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/leis-sobre-transparencia>.

João Pessoa. Índice de Transparência da Paraíba. Novembro de 2014. Extraído de http://www.foccopb.gov.br/site/?page_id=1578>.

João Pessoa. Monitoramento do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC. Julho/2014. Disponível em http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uplodS/2014/07/Monitoramento-SIC-julho-2014.pdf

LEVY, Pierre. Cibercultura. São Paulo, Editora 34, 1999.

Portal EBC. Portal da Transparência do Governo Federal bate recorde de acessos.

Disponível em http://radios.ebc.com.br/revista-brasil/edicao/2015-01/o-portal-da-

<u>transparencia-do-governo-federal-bateu-recorde-anual-de</u>

OLIVEIRA, Karine. **Transparência Pública: o olhar da sociedade civil**. 09/12/2014. Disponível em <

http://blogs.jornaldaparaiba.com.br/cidadaniaetc/2014/12/09/transparencia-publica-o-olhar-da-sociedade-civil/>

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas**: controladoria governamental. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

LYRA, Rubens Pinto. A Ouvidoria Pública e a Questão da Autonomia (in) LYRA, Rubens Pinto (org.). **Ouvidorias e Ministério Público – As duas faces do ombudsman no Brasil**. João Pessoa, UFPB, 2010.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA ESTADUAL

Aline Oliveira de Santana – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Direito de São Paulo - FGV DIREITO SP.

Diones Gomes da Rocha – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV EAESP e Tribunal de Contas da União - TCU

Maria Camila Florêncio-da-Silva Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV EAESP.

Marco Antonio Carvalho Teixeira - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV EAESP.

Resumo

A pesquisa apresenta um breve diagnóstico das políticas de transparência no sistema de justiça estadual a partir das páginas na internet das três instituições de justiça (Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Justiça) de cinco Estados representativos de cada região brasileira: Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo. Analisamos as informações prestadas em três dimensões: destinação dos recursos (orçamentos, licitações, dados contábeis e despesas com pessoal), cidadã (ouvidorias e sistema de informações ao cidadão) e processual (regimentos internos, decisões, estatísticas processuais e agenda de julgamentos). Os resultados da pesquisa mostram que as políticas de transparência de Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos estaduais estão restritas ao previsto nas normas dos órgãos de controle, enquanto as políticas das Defensorias Públicas são frágeis. Além disso, a qualidade das políticas de transparência dos Tribunais de Justiça em relação a informações processuais é praticamente inexistente em alguns aspectos e desenvolvida em outros, e quais aspectos são frágeis ou fortes também é algo que varia em relação a cada tribunal.

Palavras-chave: transparência; sistema de justiça; tribunais estaduais.

1. Introdução

As instituições de justiça subnacionais no Brasil não têm merecido muitos estudos quanto à perspectiva da transparência. Alguns poucos trabalhos que envolvem essa temática acabam se restringindo à esfera federal (Angélico et al., 2013). A partir dessa constatação, esta pesquisa realizou um diagnóstico amostral das políticas de transparência no sistema de justiça estadual brasileiro. Pesquisamos as páginas na internet de três instituições do sistema de justiça (Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Justiça) de cinco Estados representativos de cada região brasileira: Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.

O critério adotado para a escolha de cada estado seguiu a lógica da maior materialidade orçamentária do Tribunal de Justiça - TJ, pressupondo que o montante de recursos implicaria em maior capacidade institucional para lidar com a

transparência¹. Essa lógica norteou a escolha das demais instituições da justiça, já que procuramos contemplar na pesquisa as instituições pertencentes a uma mesma unidade geográfica, ou seja, ao mesmo estado.

Embora transparência seja um conceito em construção, é inegável sua associação com processos democráticos, uma vez que o acesso à informação permite que as declarações do governo sejam confirmadas, questionadas ou desconstruídas. A divulgação de informações permite também a responsabilização de agentes públicos por parte das instituições de controle e dos cidadãos (Zuccolotto e Teixeira 2014: 86).

Para dar conta do desafio de analisar a transparência no âmbito da justiça estadual, tomou-se como referencial teórico trabalhos de David Heald (2006) e os trabalhos de Robson Zuccolotto e Marco Antonio Carvalho Teixeira (2014) e Robson Zuccolotto (2014) que, complementados com as normas que regulam a disponibilização de informação do poder executivo e judiciário no Brasil, contribuíram substancialmente para caracterização e construção das dimensões de avaliação da transparência. É por meio dessas dimensões, adaptadas para este estudo específico, que se pretende responder em que medida, e sob quais aspectos, os órgãos do sistema de justiça estadual estão sendo transparentes.

A fim de responder a essa pergunta, organizou-se este artigo em seis seções. Além da introdução, a segunda trata do referencial teórico que fundamenta o trabalho. A terceira esboça o caminho percorrido para se oferecer resposta à indagação estabelecida. A quarta trata da apresentação e análise dos resultados, enquanto a quinta e sexta seções tratam, respectivamente, sobre as considerações finais e referências utilizadas.

2. Referencial teórico

Para Zuccolotto e Teixeira (2014) transparência é um conceito em construção. "Mesmo que o conceito de transparência seja cada vez mais encontrado na literatura acadêmica, seu significado ainda permanece fluído. Em parte, isso se deve ao fato desse conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo de informações" (tradução livre, p. 85.).

¹ Ver o anexo 2 para uma tabela com os orçamentos dos tribunais de todos os estados.

O que é inegável é a associação do conceito com processos democráticos, uma vez que o acesso à informação permitiria que os dados do governo fossem questionados e desconstruídos até o ponto de confirmar sua veracidade. Como argumentam Zuccolotto e Teixeira (2014)

a falta de informação ou informação de má qualidade enfraquece as instituições que formam o sistema de prestação de contas, porque os cidadãos são privados de informação necessária e compreensível que possibilite a defesa de seus interesses, exigindo que as autoridades públicas sejam responsáveis (tradução livre, p.86).

Tomando transparência como uma relação triangular entre abertura, transparência e vigilância, Heald (2006) vai propor algumas classificações com base nas direções², variedade, iniciativa e dimensões. Zucolotto (2014) traduziu bem estas classificações em seu trabalho e deu um passo adiante classificando o que chama de *perspectivas*, apresentadas a seguir.

Com relação à variedade, a transparência pode ser de evento ou processo, retroativa ou tempestiva e nominal ou efetiva. Ela será *transparência de evento* quando estiver representada pelos "objetos: *inputs*, *output* e resultado, enquanto *a transparência de processos* é composta por aspectos processuais e operacionais" (ZUCOLOTTO, 2014, p. 7). Em ambos os casos "há questões relacionadas a se a transparência funciona retrospectivamente ou em tempo real; se existe uma ilusão transparência" (tradução livre, HEALD, 2006, p. 30).

Por seu turno, a *transparência retroativa* refere-se à "disponibilização *ex post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos (...) e *transparência relativa* ao contínuo acesso aos processos internos da administração e à disponibilidade de informações em tempo real" (ZUCOLOTTO, 2014, p.7). Ela pode ainda ser *efetiva* quando "os receptores das informações disponibilizadas pelo governo devem ser capazes de processá-las, compreendê-las e utilizá-las [e *nominal* quando] é apenas divulgada e não é assimilada pelo cidadão..." (Idem, p. 8). Neste sentido alerta Heald (2006) que "a intuição por trás da

² Quanto à direção a transparência pode ser entendida como vertical ou horizontal, que por sua vez se subdividem em para cima/baixo e fora/dentro, respectivamente. Assim, transparência para cima "significa que o superior/principal pode observar a conduta, o comportamento, e/ou os resultados dos subordinados hierárquicos/agentes" (tradução livre, HEALD, 2006, p. 27) enquanto que para baixo "ocorre quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e/ou resultados de seus governantes" (Idem). Para o autor, quando para cima e para baixo coexistem, há transparência vertical simétrica. Já para fora "ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar o que está acontecendo 'fora' da organização" (Idem, p. 28) e para dentro "quando aqueles que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior" (tradução livre, HEALD, 2006, p. 28).

ilusão da transparência é que, mesmo quando transparência parece estar a aumentar, tal como medido por alguns índices, a realidade pode ser bem diferente" (tradução livre, p. 34).

Há ainda a classificação de acordo com as dimensões que, assim como a tempestividade, mais se assemelha a uma característica da informação disponibilizada onde a visibilidade acontece quando a informação é "razoavelmente completa e encontrada com relativa facilidade" (ZUCOLOTTO, 2014, p. 11) e a capacidade de inferência quando "a informação disponível pode ser usada para se fazer inferências" (*Idem*, p. 12).

Mas, a classificação do Heald (2006) mais amplamente difundida e utilizada se refere à iniciativa. Ela é ativa quando "resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado determinando que sejam publicadas informações..." (ZUCOLOTTO, 2014, p. 9), e passiva quando "refere-se à obrigação do Estado em conceder, a todos os cidadãos que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais..." (*Idem*, p. 10)³.

Foi com base nesta classificação que a primeira pesquisa sobre transparência no Sistema de Justiça das cortes superiores e conselhos federais dos órgãos de justiça foi fundamentada. Nesta, Angélico et al. (2013) analisaram o que seria a transparência ativa (disponibilização de informações no site do órgão) e transparência passiva (envio de perguntas pelo Sistema de Informação do Cidadão - SIC) nessas instituições. Em relação à transparência ativa, menos da metade (5 de 6 órgãos) obteve média superior a 50% dos quesitos atendidos. Dos que superaram esta marca, nenhum foi superior a 70%. Já na análise sobre transparência passiva, apenas Supremo Tribunal Federal - STF, Tribunal Superior do Trabalho - TST e Conselho Nacional de Justiça - CNJ atenderam a todos os 4 quesitos analisados, seguidos da Defensoria Pública da União - DPU, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Ministério Público Federal - MPF e Conselho Nacional de Justiça - CNJ que cumpriram integralmente 3 quesitos. O Superior Tribunal Militar – STM e o Ministério Público Militar - MPM, ambos ligados a Justiça Militar, se quer responderam as solicitações de informações formuladas.

³ Em seu trabalho David Heald (2006) também coloca como variedade da transparência a questão do "calendário de introdução da transparência". O argumento é que "movimentos bruscos e imprevistos podem perturbar expectativas" (p. 35). A impressão é que o autor está preocupado com o uso malévolo, gerando impactos diferentes na distribuição de recursos. Esta pode ser uma variedade importante da transparência, especialmente quando acontece em setores ligados a ações comerciais. Mas, os autores deste trabalho não consideraram como uma dimensão relevante.

Além desta pesquisa, outro trabalho dá um salto relevante para avaliação de transparência no Brasil. Trata-se do trabalho de Zuccolotto (2014), que desenvolve uma classificação sobre *perspectivas da transparência*. A classificação enfatiza o fato de que a divulgação de informações ocorre através de diferentes meios de comunicação e diz respeito a diferentes tipos de conteúdo. Embora existam critérios gerais de análise de políticas de transparência, a clareza em relação ao objeto e ao meio da política permite a elaboração de metodologias próprias de análise, evitando a transposição indevida de conceitos e medidas. Segundo ele, a transparência pode ser classificada em orçamentária, licitatória, de contratos e convênios, contábil, institucional ou organizacional, social ou cívica, licitatória e midiática. O quadro 1 resume as perspectivas propostas.

Quadro 1 – Resumo das perspectivas e tipos de informações

Perspectiva	Tipo de informação esperada							
Orçamentária	Relatórios pré-orçamentários (PPA, LDO); Proposta orçamentários executivo; Orçamento cidadão; Orçamento aprovado; Relatórios acompanhamento da execução orçamentária; Relatórios intermedi (RREO e RGF); Relatório de fim de ano (Balanço Orçamentário Relatórios de auditoria (Parecer Prévio dos Tribunais de Contas);							
Contábil	Informações patrimoniais e financeiras.							
Licitatória	Informações sobre o processo de contratação de obras, materiais e serviços							
Contratos e Convênios	Divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação.							
Institucional ou Organizacional	Informações sobre a organização do Estado, cargos e responsabilidades, além de normas e relatórios.							
Social ou Cívica Mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso cidadania.								
Midiática	Quando acontece por meio eletrônico – web, smartphone, tablet							

Fonte: quadro elaborado pelos autores com base em Zuccolotto (2014).

Todos esses referenciais influenciaram a construção deste trabalho. Como se verá mais adiante, a classificação de transparência passiva e ativa continua sendo útil, mas ela sozinha não diz muito sobre a informação que é disponibilizada, sendo o conteúdo da informação e a capacidade de inferência relevantes para dizer se – quando ocorre a transparência – é efetiva ou nominal.

A tempestividade da informação – quando disponibilizada – também pode ser um elemento importante para aferir a qualidade dessa transparência. Neste sentido, ser *retroativa* ou *relativa*, *eventual* ou de *processo*, pode depender do tipo de informação que deveria ser disponibilizada. Uma informação contábil sobre o patrimônio será sempre retroativa porque será disponibilizada após a aquisição deste. Todavia, ao se fazer o cruzamento dessas classificações com as exigências

legais, é possível determinar a tempestividade de acordo com os prazos legalmente estabelecidos. Isso é o que se tratará em seguida.

2.1. Normas sobre transparência

No senso comum há a ideia de que somente a partir da edição da Lei de Acesso à Informação Pública – LAI é possível a solicitação de informações gerais ou específicas dos órgãos da administração pública – AP. Entretanto, tal possibilidade já era, ou deveria ser, realidade no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88. Com isso se quer dizer que a CF/88 já dispunha em diversas passagens sobre esse direito posto à disposição do cidadão para que ele possa acompanhar mais de perto, na medida de seu interesse, a condução da coisa pública.

Mas, há ainda um conjunto de normas infraconstitucionais que regem o acesso à informação no âmbito da AP, e que não está restrita à administração no poder executivo. Uma vez que boa parte da doutrina nacional e internacional já reconhece que os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) possuem suas funções típicas (executar, criar leis e garantir o cumprimento de direitos, respectivamente) e atípicas (os três poderes criam, executam e garantem o cumprimento judicial de direitos), o poder judiciário também deve estar incumbido disso. Assim, os órgãos de controle das instituições judiciárias (CNJ e CNMP) regulamentaram a legislação, estabelecendo diretrizes destinadas aos tribunais e Ministérios Públicos. Podemos dizer, então, que há dois grupos de normas para regular a transparência no Brasil: i) normas gerais; e ii) normas específicas.

Faz parte do primeiro grupo a CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a LAI. O segundo grupo, compõe-se das normas baixadas em cada Poder/instituição para regulamentar as normas gerais⁴. No caso desta pesquisa, as normas baixadas CNJ, para regular a transparência no âmbito da Justiça; as baixadas pelo CNMP, para tratar do tema transparência no âmbito dos Ministérios Públicos; e as baixadas pelas Defensorias Públicas. O quadro a seguir resume o sistema de normas gerais e específicas.

Quadro 2 - Normas Nacionais Gerais e Específicas sobre Transparência

⁴ Com a exceção das ouvidorias das Defensorias Públicas, que são previstas e reguladas por Lei Complementar.

	N	Normas específica	S		
Normas gerais	Tribunais de Justiça	Ministérios Públicos	Defensorias Públicas		
Constituição Federal / 1988	Resolução CNJ 79/2009	Resolução			
LC101/2000 e LC131/2009	Resolução CNJ 83/2009	CNMP 86/2012	Lei Complementar		
	Resolução CNJ 102/2009				
L12.527 /2011	Resolução CNJ 103/2010	Resolução CNMP 95/2013	132/2009		
	Resolução CNJ 121/2010				

Fonte: elaborado pelos autores.

Tendo no repertório as perspectivas da transparência elaboradas por Zuccolotto (2014), há de se estar atento aos tipos de perspectivas exigidas pelas normas gerais e específicas. Iniciando de maneira mais direta pelo artigo 48 da Lei Complementar n. 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que define como instrumentos de transparência da gestão fiscal do Estado: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; bem como as versões simplificadas desses documentos. Por seu turno, os incisos do art. 48-A estabelecem que:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
 II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

No que se refere à Lei n. 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, já no inciso I do parágrafo único do art. 1º, o texto deixa claro que o Judiciário e o Ministério Público, além dos demais órgãos do executivo, se submetem a ela. Já no seu artigo 8º, § 1º, expõe o conjunto de informações que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, independentemente, de solicitação do cidadão (transparência ativa).

(BRASIL, 2000).

- I registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público:
- II registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III registros das despesas;
- IV informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2000)

Ainda de acordo com o art. 10 e 11 da LAI, qualquer interessado pode solicitar informações que não estejam disponíveis (transparência passiva), com prazo determinado de 20 dias que pode ser prorrogado por até 10, sendo esta uma importante inovação na normatização da transparência:

- Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. (...)
- Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.
- § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:
- I comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;
- II indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou
- III comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.
- § 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. (BRASIL, 2011).

Tendo em mente o princípio jurídico de hierarquia das fontes de normas, podemos afirmar que as normas inferiores deverão estar em conformidade com as normas superiores. Partindo, portanto, desse pressuposto, é de se esperar que as normas específicas baixados pelos diferentes poderes e instituição contemplem, no mínimo, os dispositivos constantes das normas, definidas neste trabalho, como gerais.

No âmbito dos Tribunais de Justiça, quatro principais Resoluções foram baixadas pelo Conselho Nacional de Justiça — CNJ para regular o acesso à informação: 79/2009; 83/2009; 102/2009; 103/2009; e 121/2010.

A Resolução CNJ 79/2009, prevê a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira, dados referentes ao pagamento a fornecedores, e o lançamento e o recebimento de toda receita destinada às unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

A Resolução CNJ 83/2009, por sua vez, disciplina a aquisição, locação e uso de veículos oficiais pelos órgãos do Poder Judiciário. A Resolução CNJ 102/2009, detalha os dados da gestão orçamentária e financeira e das informações sobre os recursos humanos que devem ser mantidas em suas páginas eletrônicas na *internet*, em tempo real e em campo específico denominado "transparência", seguindo o que determina a Resolução CNJ 79/2009. A Resolução 121/2010 dispõe sobre os dados processuais que devem ser publicados na *internet* pelos tribunais.

A transparência é tratada no âmbito dos Ministérios Públicos federais e estaduais por meio da Resolução Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP 86/2012. Essa resolução institui o Portal da Transparência do Ministério Público como um instrumento de controle social, com a finalidade de veicular dados e informações detalhadas sobre a gestão administrativa e execução orçamentária e financeira, bem como as relativas às licitações, contratos e convênios e as despesas com pessoal das unidades do Ministério Público.

Ainda segundo essa resolução, as informações do Portal Transparência devem ser atualizadas até o 15° dia do mês subsequente ao mês a que se referem, com exceção das informações que sejam de caráter quadrimestral ou anual. Quanto ao primeiro bloco de informação, parece haver um descompasso entre a Resolução CNPM 86/2012 e os dispositivos da LRF, já que esta norma prevê liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

As Defensorias Públicas, por fim, não possuem normas especificas relativas a transparência enquanto divulgação de informações. Isso não significa que elas estejam a margem. Na verdade, por serem órgãos de auxílio à justiça que pertencem ao Poder Executivo, estão dentro do bojo das determinações das normas determinações contidas na CF/88, na LRF e na LAI.

Neste trabalho, abordaremos também as ouvidorias como políticas de transparência. Embora a ouvidoria combine elementos de transparência e accountability⁵, enfatizaremos a primeira dimensão. As ouvidorias do Poder Judiciário e dos Ministérios Públicos estão previstas na Constituição Federal (artigos 103-B, §7º e 130-A, §5º, respectivamente) e são reguladas pelas resoluções 103/2010 do CNJ e 95/2013 do CNMP. Já as ouvidorias das Defensorias Públicas estão previstas e reguladas pela Lei Complementar 132/2009, que incluiu na Lei Complementar 80/1994 os artigos 105-A a 105-C.

Como se pode depreender, as normas gerais e especificas não abarcam boa parte das dimensões e perspectivas que Zuccolotto (2004) aponta. O quadro 3 a seguir resume as principais perspectivas segundo a LRF, a LAI e as normas específicas do CNJ e do CNMP.

Quadro 3 - Perspectivas de Transparência segundo a LRF, a LAI e as normas específicas do CNJ e do CNMP.

a LAI C as i	iornias especificas do CNJ e do CNIVIP.					
Normas	Perspectivas de Transparência					
LRF	Orçamentária					
LKF	Licitatória					
	Institucional ou Organizacional					
	Orçamentária					
LAI	Licitatória					
	Contratos e Convênios					
	Social ou Cívica					
	Orçamentária					
CNJ	Licitatória					
CNJ	Social ou Cívica					
	Processual					
	Orçamentária					
CNMP	Licitatória					
	Social ou Cívica					
LC 132/09	Social ou Cívica					

Fonte: organizado pelos autores, a partir de Zuccollotto 2014.

Como mencionado pela Resolução 121 do CNJ, as informações processuais foram acrescentadas como perspectiva, sendo ela uma especificidade do sistema de justiça. Neste sentido, o desenho da pesquisa apresenta maior amplitude de dimensões e perspectivas do que os referenciais que inspiraram esse trabalho propuseram.

-

⁵ Aqui entendido como responsabilização.

3. Metodologia da pesquisa

O critério adotado para a escolha de cada estado, como foi dito, seguiu a lógica da maior materialidade orçamentária do Tribunal de Justiça. Essa lógica norteou a escolha das demais instituições da justiça, já que procuramos contemplar na pesquisa as instituições pertencentes a uma mesma unidade geográfica, ou seja, ao mesmo estado. Desta forma, foram selecionados os Estados do Pará, Bahia, Goiás, São Paulo e Rio Grande do Sul, onde foram observados os sites dos Tribunais, Defensorias e Ministérios Públicos Estaduais, totalizando 15 sites, como demonstrado no quadro 4.

Quadro 4 - Estado selecionado por região

Região	Estados	TJ	MP	Defensoria	
Norte	PA	TJPA	MPPA	DPE-PA	
Nordeste	BA	TJBA	MPBA	DPE-BA	
Centro-Oeste	GO	TJGO	MPGO	DPE-GO	
Sudeste	SP	TJSP	MPSP	DPE-SP	
Sul	RS	TJRS	MPRS	DPE-RS	

Fonte: quadro elaborado pelos autores.

Durante o período de construção do quadro para observação e posterior análise dos sites, as classificações desenvolvidas no referencial teórico e o rol de exigências das normas foram retomados. A partir deles, as perspectivas de Zuccoloto (2014) foram ampliadas e posteriormente agrupadas para que as informações que se referem de um modo geral à destinação de recursos, não tivessem um peso maior do que a organizacional ou cívica.

Nesta linha, o trabalho foi pensado em três dimensões de transparência: (i) a de destinação dos Recursos (perspectiva orçamentária, contábil, licitatória e gastos com pessoal); a (ii) Cidadã (Sistema de Informação ao Cidadão e Ouvidoria); e a (iii) processual (informações relacionadas a prestação jurisdicional)

Excluiu-se da análise as perspectivas de contratos e convênios pelo fato de contratos já estarem contemplados na transparência licitatória, de um lado, e pelo fato de que a inexistência de informações sobre convênios não necessariamente implicaria na não disponibilização da informação – podendo implicar no simples fato do órgão não possuir convênio que é mais comum no âmbito do poder executivo. Também foi excluída da análise a perspectiva midiática, uma vez que esta pesquisa

utiliza como fonte os sites destes órgãos não fazendo sentido em abordar por qual mídia a informação é disponibilizada.

Ao separarmos as perspectivas de transparência nestas três dimensões de análise, se pensou em categorias de análise a partir da adaptação de classificações do Heald (2006). São elas: (i) a disponibilização da informação; (ii) a visibilidade da informação; a (iii) capacidade de inferência; a (iv) tempestividade; e (v) o conteúdo. A forma de mensurar estas categorias pode variar de acordo com a perspectiva da informação. Mas, de modo geral, o primeiro diz respeito à existência da informação no site, o segundo a quantidade de cliques que o usuário tem que dar para localizar a informação, o terceiro a explicações acessórias para dados brutos, o quarto ao tempo exigido por norma, e o quinto ao formato e conteúdo exigido por norma.

Além da observação dos sites, enviou-se solicitação das seguintes informações ao Sistema de Informação ao Cidadão - SIC de cada órgão, quando encontrado, sobre: a quantidade de juízes, o local onde estão lotados, a média de processos sob a responsabilidade de cada juiz e a data da última atualização desse dado. Para envio da pergunta ao Ministério Público e à Defensoria, solicitou-se informações sobre a quantidade de promotores e defensores, respectivamente. A coleta de dados forma desenvolvidas ao longo do mês de outubro e novembro de 2014.

Para medir e comparar o desempenho de cada instituição em cada uma das dimensões, convertemos as categorias em índices percentuais de 1 a 100. Quanto maior a pontuação, mais transparente é a instituição naquele quesito. Para um detalhamento dos critérios de obtenção dos índices, ver as legendas nas tabelas anexas.

4. Apresentação e discussão dos resultados

Para discutir os resultados, optamos por apresenta-los segregados segundo as dimensões já descritas. Nas dimensões de recursos e cidadã, será possível verificar o enquadramento considerado para as categorias de existência, visibilidade, capacidade de inferência e conteúdo. Já a dimensão processual possui aspectos específicos.

Dimensão de recursos

Nesta dimensão, as categorias de análise foram construídas nos seguintes termos: visibilidade, mensurada a partir da quantidade de cliques necessários para chegar até a informação; capacidade de inferência, foi atribuída pontuação 3 quando havia tabela+explicação+download, 2 quando havia tabela+download, 1 quando havia apenas tabela, e 0 quando havia apenas tabela de difícil compreensão; tempestividade, caso a informação fosse disponibilizada durante ou depois, e o conteúdo é aquele exigível pela norma. A única variação nesta dimensão está na tempestividade da perspectiva contábil, mensurada com 3 quando a informação foi disponibilizada até 15 dias após a aquisição do patrimônio, 2 quando até 30 dias após, 1 quando até 60 dias e 0 quando de 60 dias em diante. Neste sentido, com exceção da visibilidade que envolve quantidade de cliques, quanto maior a pontuação melhor é a qualidade da informação.

Como se constatou (vide anexo, quadro 1) a execução orçamentária dos TJs está disponível em suas respectivas páginas na *internet*. A visibilidade varia de acordo com o TJ. No TJGO as informações podem ser acessadas dando menos cliques. Quanto a capacidade de inferência, todos os TJs disponibilizam apenas tabelas, muitas vezes no formato PDF, sem nenhuma informação ou esclarecimento adicional. As informações são disponibilizadas após a execução de todo o processo ser finalizado. Apurou-se ainda que todos os TJs se limitam a apresentar o conteúdo que as normas do CNJ obrigam. Em alguns deles o conteúdo estava desatualizado, bem como os *links* que levavam ao conteúdo não funcionavam (TJBA, TJSP, TJRS).

A transparência orçamentária no âmbito das Defensorias Públicas se mostrou mais problemática. Das cinco Defensorias analisadas, apenas a DPE-SP apresentou, ainda que de forma incompleta, informações sobre essa perspectiva. Com poucos cliques é possível chegar à informação, porém ela se limita a tabelas sem nenhum esclarecimento adicional. As informações disponibilizadas também não obedecem ao que determinam a LRF e a LAI.

Nas unidades do Ministério Público nos Estados, de maneira geral, as informações quanto a perspectiva orçamentária existem, são acessíveis com poucos cliques, porém se limitam a apresentar quadros ou planilhas com linguajar eminentemente técnico, além de não permitir *download*, à exceção do MPGO. Como os TJs, as informações somente são disponibilizadas após a conclusão de determinado processo e se restringem ao que dita a norma do CNMP.

Comparando-se as instituições, os maiores índices de transparência na perspectiva orçamentária entre tribunais são de PA e GO (70%); entre os Ministérios Públicos, GO (75%). Os menores índices são do RS para ambas as instituições (45%).

Quanto à perspectiva licitatória (vide anexo, quadro 2), nos TJGO, TJSP e TJRS as informações estão disponíveis, são acessíveis com poucos cliques, limitam-se a tabelas e/ou planilhas e somente são disponibilizadas após o completamento de determinado ciclo. O TJSP permite também o *download* das informações. Na sua maioria os TJs se restringem a disponibilizar o que as normas do CNJ determinam, excetuando-se, entretanto, o TJSP que permite o *download* dos contratos celebrados. Comparando-se os tribunais, o mais transparente é o TJGO (70%) e os menos transparentes TJBA e TJPA, que não dispunham de informações sobre esta perspectiva (0%).

As Defensorias Públicas pesquisadas, mais uma vez, demonstraram um quadro mais preocupante. Apenas a DPE-SP (50%) apresentou algum tipo de informação, embora incompleta. As demais não possuem informação ou disponibilizam um *link* que leva à página geral do governo do estado.

Os MPs dos estados, por seu turno, disponibilizam as informações e elas são acessíveis com poucos cliques, com exceção do MPSP, que se precisa de 7 cliques para se chegar à informação, e o MPRS que apenas disponibiliza um *link* que leva à página geral do governo do estado. A disponibilidade só ocorre após o ato efetuado e as informações se limitam ao exigido pela norma baixada pelo CNMP. MPPA e MPBA apresentaram os maiores índices (70%), enquanto o menor foi o do MPSP (50%).

Na perspectiva contábil, constatou-se (vide anexo, quadro 3) importante lacuna no que concerne à transparência. Nenhuma das instituições amostradas para investigação disponibiliza suas informações patrimoniais e financeiras. Dessa forma, não foi possível obter informação sobre demonstrações contábeis, tais como balanço patrimonial, financeiro, fluxo de caixa, demonstração das variações patrimoniais, dentre outras. Uma justificativa para a indisponibilidade desses demonstrativos, talvez seja a ausência nas normas gerais e específicas de dispositivos que obriguem a evidenciação dessas informações.

Quanto à transparência dos gastos com pessoal (vide quadro 4, anexo), os TJs e os MPs dos estados disponibilizam as informações exigidas, são acessíveis com poucos cliques, mas limitam-se a tabelas e/ou planilhas e somente são disponibilizadas após o término de determinado ciclo. Destaca-se, entretanto o TJGO que permite *download* das informações. Dentre as Defensorias, apenas a DPE-SP (55%) disponibiliza informações quanto à despesa com pessoal, ainda que sem detalhamentos. As demais Defensorias disponibilizam *links* que levam à página do governo dos respectivos estados, salvo a DPE-RS que não dispõe de página em seu *site* sobre transparência. As instituições com maiores índices de transparência são os tribunais (80%), com a exceção do PA (75%). Entre os Ministérios Públicos, o mais transparente é o de Goiás (75%) enquanto o do Pará tinha as informações indisponíveis.

Quanto à transparência dos cargos e salários, os TJs e os MPs dos estados disponibilizam as informações exigidas com poucos cliques, mas limitam-se a tabelas e/ou planilhas e somente são disponibilizadas após o término de determinado ciclo. Já as Defensorias dos estados analisados não disponibilizam tais informações (vide anexo, quadro 5 para maior detalhamento). Todos os tribunais e ministérios públicos apresentaram o mesmo nível de transparência (70%) com a exceção do MPSP (60%).

Em suma, pode-se depreender, do contexto até aqui discutido, que os TJs e os MPs dos estados disponibilizam, de maneira geral, informações quanto às perspectivas de transparência orçamentária, licitatória, pessoal e de cargos e salários. Entretanto, todas essas instituições, salvo poucos casos, se limitam a disponibilizar as informações definidas por suas normas específicas. Por existir normas unificadas baixadas por seus respectivos conselhos nacionais, verifica-se uma padronização quanto aos temas disponibilizados, contudo não há padronização dos dados e dos formatos em que as informações são disponibilizadas.

O que ficou mais evidente nesta dimensão é a fragilidade das Defensorias Públicas. Talvez a inexistência de uma norma específica emanada pelo Conselho da classe para regular o tema nacionalmente possa explicar o nível tão baixo de transparência exibido por essas instituições, apesar de, como foi dito, pertencer ao poder executivo estadual e por isso estar submetido à LAI. Outra possível explicação poderia ser o fato de se tratar de instituições relativamente recentes no âmbito da administração pública e ainda contar com diversas dificuldades de funcionamento.

Nesta dimensão, as categorias de análise foram pensadas de formas diferentes para Serviços de Informação ao Cidadão – SIC e Ouvidoria, por isso elas serão apresentadas separadamente.

Serviços de Informação ao Cidadão - SIC

A visibilidade continua a ser avaliada com quantidade de cliques até a informação (neste caso, formulário para pedido de informação), a tempestividade é a estabelecida pela LAI de 20 dias para resposta, e o conteúdo se subdivide entre a facilidade de preencher o formulário e se fornece protocolo.

Sobre a facilidade de preencher o formulário, estabeleceu-se a mensuração de: 0 quando o formulário cobra apenas nome e contato para retorno, 1 quando pede também RG e CPF, 2 quando acresce pedido de endereço completo e/ou nível de escolaridade, 3 quando é necessário escolher uma opção de tipo de informação, 4 quando pede informações sobre Estado civil e grupo familiar e 5 quando só for possível preencher o formulário com o número de processo.

Já com relação a capacidade de inferência: 0 se respondeu as perguntas diretamente, ou com *links* das informações no site, cruzadas; 1 se respondeu as perguntas diretamente ou com *links* das informações, sem fazer cruzamento; 2 se respondeu as perguntas com links no site que não respondiam de fato; 3 se respondeu as perguntas apenas dizendo que a informação estava no site; 4 se respondeu encaminhando para outro setor responsável; e 5 se só com Ofício à autoridade indicada.

Dos 15 sites consultados, 8 possuem SIC. Dos 7 que não possuíam, 5 possuem canais alternativos como Fale Conosco e Ouvidoria. Logo, apenas a Defensoria do Estado do Pará e Defensoria do Rio Grande do Sul, não possuem nenhum canal virtual de pedido de informação. No caso deste segundo, há um suposto SIC, mas os *links* para formulário online do seu Serviço de Informação e Atendimento ao Cidadão – SIAC não davam em lugar algum.

Na maior parte dos sites, o formulário está visível e não são necessários mais do que 2 ou 3 cliques para serem achados. Já com relação a facilidade de preencher formulário, apenas 5 tinham um grau de dificuldade reduzido com 0 ou 1 de exigência, 6 com nível médio de 2 a 3, e 2 com um alto grau de dificuldade, acima

de 4. Apenas 5 sites forneceram protocolo e 8 responderam, todos dentro do prazo de 20 dias.

Dos Tribunais de Justiça, apenas o do Pará não respondeu pelo seu Fale Conosco. Dos Ministérios Públicos, o do Pará e Goiás não responderam. Já das Defensorias Estaduais, apenas a de São Paulo respondeu. Dos 8 que responderam à solicitação, nenhum respondeu de forma direta cruzando os três tipos de informações, como requerido.

Admitindo que exigir o cruzamento de informações pode ter sido exigente, pode-se considerar o nível 1 (respondeu as perguntas diretamente ou com *links* das informações, sem fazer cruzamento) como um bom indicador. Apenas o TJSP, DPSP, TJRS e MPRS fizeram isso. O MPSP respondeu as perguntas com *links* no site que não respondiam de fato. O TJGO e TJBA responderam as perguntas apenas dizendo que a informação estava no site, sendo que o primeiro disse também que iria encaminhar para outro setor responsável para obter mais informações, assim como MPBA. Já o TJBA complementou sua resposta dizendo que só fornecia informações sobre a média de processos sob a autoridade de cada juiz com um Ofício à autoridade, ao Desembargador (vide anexo, quadro 6).

Entre os tribunais, o mais transparente em relação ao SIC foi o TJRS (90%), enquanto o menos transparente foi o TJPA (35%). Entre os Ministérios Públicos, o maior índice foi do MPRS (90%) e o menor de MPGO e MPPA (20%). Entre as Defensorias que dispunham do serviço, o maior índice foi em SP (65%) e o menor em GO e no RS (20%).

Ouvidorias

A visibilidade foi mensurada a partir da quantidade de cliques da página inicial até o formulário de manifestação. A capacidade de inferência foi determinada a partir das normas que regulam as ouvidorias. Em relação à variedade de manifestações admitidas, 1 ponto significa que a ouvidoria admite menos tipos de manifestação que o previsto na regulação específica; 2 pontos significam que é admitido exatamente o previsto na regulação; 3 pontos significas que a ouvidoria admite mais tipos de manifestação que o previsto na regulação.

O tratamento das manifestações foi mensurado com uma pontuação similar ao item anterior. Consideramos como exatamente o exigido pela regulação a

existência de um número de protocolo e um canal de acompanhamento das manifestações, pois a regulação das três instituições exige que o interessado seja informado das providências adotadas pela ouvidoria. Como a regulação também exige que sejam publicados relatórios estatísticos sobre as atividades das ouvidorias, mas não estabelece uma periodicidade para a publicação⁶, avaliamos a tempestividade pela última publicação de relatório e observamos o quão detalhado é o conteúdo do relatório⁷, assim como a acessibilidade da linguagem. Finalmente, observamos se as ouvidorias garantem o sigilo das informações e se admitem manifestações anônimas. Os resultados encontram-se resumidos no quadro 10 a seguir.

Da análise realizada, constatou-se que os tribunais estaduais não publicam relatórios das atividades de suas ouvidorias. Apenas o TJPA apresentava um *link* para um relatório referente ao ano de 2012, mas que não funcionou. No que diz respeito à capacidade de inferência, a ouvidoria do TJPA recebeu pontuação 3 por encaminhar manifestações relativas a órgãos fora do Judiciário aos respectivos órgãos. A ouvidoria do TJGO recebeu pontuação 3 no item "tratamento das manifestações" por estabelecer um prazo de 5 dias para a resposta aos interessados. O TJSP pontuou 1 nos mesmos itens por não oferecer um canal de consulta às manifestações e por não admitir "manifestações sobre o trabalho de advogados, promotores e juízes", respectivamente. Parece-nos que a restrição esvazia a possibilidade de manifestações relacionadas à atuação dos magistrados.

A situação das ouvidorias nas defensorias é preocupante. Em primeiro lugar, dois estados não possuem ouvidorias: a ouvidoria-geral do Estado funciona como ouvidoria da DPE-GO e a DPE-PA não dispõe de ouvidoria. Apenas a DPE-SP publicou relatórios de suas atividades. O relatório foi redigido em linguagem acessível e é bastante detalhado em relação ao conteúdo, contendo informações sobre os assuntos mais frequentes e as medidas tomadas pela ouvidoria. O relatório menciona a dificuldade em sistematizar as manifestações oriundas de diferentes meios (telefone, urnas, atendimento pessoal, etc.) para produzir informações

⁶ Com a exceção da regulação das defensorias (art. 105-C, III, LC 80/1994), que prevê que os relatórios devem ser publicados semestralmente.

⁷ Para avaliar se um relatório era ou não detalhado, consideramos se havia estatísticas sobre os tipos de manifestação (denúncia, crítica, sugestão, elogio etc.), os assuntos ou matérias das manifestações (denúncia de improbidade administrativa, conduta inadequada de servidor, morosidade processual etc.), e as medidas tomadas pela ouvidoria (transmitir informações ao cidadão, encaminhar a demanda ao departamento competente, arquivar a manifestação etc.).

semestralmente, conforme exigido pela Lei Complementar 80/1994. A dificuldade foi atribuída a um *déficit* de pessoal. A DPE-RS pontuou 1 em relação ao tratamento das manifestações por não oferecer um canal de consulta, o que pode ser explicado pelo fato de a ouvidoria não fornecer um formulário *online* de manifestações, mas um endereço de e-mail.

Por fim, todos os Ministérios Públicos estaduais publicam regularmente relatórios de atividades. Os relatórios apresentam estatísticas a respeito dos tipos de manifestação, dos assuntos das manifestações e das medidas tomadas, de modo que foram considerados suficientemente detalhados, com a exceção do MPRS que não apresentava a divisão por assuntos. O MPPA pontuou 3 no item "manifestações admitidas" por sua ouvidoria ser também responsável pelo sistema de informações ao cidadão. O MPBA pontuou 3 em "tratamento das manifestações" por apresentar normas internas detalhadas sobre o procedimento da ouvidoria, criando classificações para as possíveis manifestações e para as medidas a serem tomadas. Por exemplo, a norma interna é expressa em relação ao encaminhamento de manifestações que envolvam profissionais liberais ao órgão regulador do exercício da atividade e ao encaminhamento de manifestações destinadas a entidades que não integrem a estrutura do Ministério Público aos respectivos órgãos competentes (vide anexo, quadro 6).

Consequentemente, os maiores índices de transparência das ouvidorias estão entre os MPs, que pontuaram a partir de 75% (RS). Entre os tribunais, o maior índice foi de TJPA e TJGO (65%), seguido por TJRS (55%) e TJBA e TJSP (45%). Entre as Defensorias, o maior índice foi em SP (75%) e o menor no RS (40%).

Processual

Esta dimensão da transparência está diretamente relacionada à função típica do Poder Judiciário: solucionar conflitos e garantir o cumprimento de direitos. Para aferi-la, examinamos quatro aspectos nos *websites* dos cinco tribunais da amostra: (i) a publicação e o mecanismo de busca de decisões judiciais, (ii) a publicação de regulamentos e normas internas, (iii) a publicação de estatísticas sobre processos judiciais; e (iv) a publicação da agenda de sessões de julgamento. Procuramos aferir, em todos os casos, a visibilidade das informações com o número de cliques. A capacidade de inferência em relação ao mecanismo de busca dos tribunais foi

mensurada pela presença ou não dos argumentos de busca. As páginas dos MPs e DPs não foram consideradas nesta dimensão por não serem os órgãos onde se processam as decisões. Neste sentido, não saberíamos que documentos relativos à atividade forense dos promotores de justiça deveriam ser publicados ou mesmo quais aspectos da agenda de trabalho de promotores e defensores são de interesse da população.

Em todos os tribunais, a possibilidade de buscar segundo a origem significa restringir a busca a decisões proferidas pela segunda instância da justiça comum ou pela segunda instância dos juizados especiais (turmas recursais). Nenhum dos tribunais oferece a busca por legislação, presente nos mecanismos de busca do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. O TJGO apresentou o mecanismo de busca com mais limitações: além de não contemplar a busca por legislação, o tribunal não oferece busca pela data de julgamento e por órgão que proferiu a decisão, somente pelo nome do desembargador relator (vide anexo, quadro 7). TJGO e TJSP publicam na internet decisões judiciais desde 1998; o TJRS desde 2000. Não há informações disponíveis sobre desde quando TJBA e TJPA publicam decisões judiciais (Dimoulis et. al. 2014)⁸.

A publicação de regulamentos e normas internas foi aferida a partir de duas perguntas realizadas: se os atos normativos são publicados online e se há um mecanismo de busca específico para tais atos. Constatou-se que o TJGO e o TJRS não publicam atos normativos em seu *website*. A única maneira de consultar as normas internas dos dois tribunais é através do Diário da Justiça Eletrônico, que está disponível na internet, mas não apresenta a vantagem de compilar e separar os atos normativos. Apenas o TJSP dispõe de um motor de busca específico para normas internas (vide anexo, quadro 9).

No aspecto estatísticas sobre processos, procuramos verificar se o tribunal publica as estatísticas e se o faz desagregando causas ingressadas, pendentes e resolvidas. Verificamos também a periodicidade com a qual estas informações são publicadas. (vide anexo, quadro 10). Observou-se que TJPA⁹, TJSP¹⁰ e TJRS¹¹

⁸ Para informações sobre desde quando são publicadas as decisões judiciais de todos os TJ estaduais, do TJ distrital, dos Tribunais Regionais Federais, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, ver Dimoulis et al 2014. As informações foram obtidas mediante contato telefônico ou por correio eletrônico com cada um dos tribunais.

⁹ A ferramenta contém estatísticas anuais sobre o número de processos distribuídos, baixados e sentenciados nos anos de 2008 a 2013. Os dados são apresentados em forma de gráfico e é possível fazer o download dos gráficos. As estatísticas são desagregadas por processos distribuídos, em

apresentam ferramentas próprias de divulgação de estatísticas processuais. Os demais tribunais apenas fornecem dados ao programa Justiça Aberta do CNJ¹², sendo que TJBA¹³ e TJGO fornecem links para o site do CNJ em suas próprias páginas.

Por fim, em relação à agenda de audiências, observamos que apenas dois tribunais publicam semanalmente as pautas de julgamento. O TJBA e o TJGO publicam a pauta de cada um de seus órgãos jurisdicionais internos, incluindo número do processo, nome das partes, classe processual, nome do desembargador relator do processo e horário do início da sessão de julgamento (vide anexo, quadro 11).

5. Considerações Finais

O propósito desse artigo foi tentar responder em que medida, e sob quais aspectos, os órgãos do sistema de justiça estadual estão sendo transparentes. Para tanto, foram escolhidos cinco estados brasileiros, um por região, utilizando como critério de escolha o estado com maior orçamento do Tribunal de Justiça estadual. Optou-se por agrupar as diferentes perspectivas existentes na literatura em três dimensões de transparência: recursos, cidadã e processual. Os resultados encontrados foram sintetizados no quadros 12, 13 e 14 do anexo. O quadro 14 do anexo mostra que, consideradas todas as dimensões, os tribunais apresentam as maiores médias de transparência (entre 40 e 60%), seguidos dos Ministérios Públicos (entre 40 e 50%) e das Defensorias (entre 5 e 30%).

andamento, sentenciados e baixados. Em cada ano, é possível visualizar também os dados por comarca de origem do processo. Alternativamente, é possível fazer o download de arquivos pdf com as estatísticas desagregadas por comarca, vara ou juizado (na primeira instância), órgão ou turma recursal (na segunda instância) e estado do processo. Os arquivos apresentam breves explicações sobre o estado do processo, indicando que processos distribuídos são processos novos, processos baixados são processos arquivados, processos julgados são processos sentenciados (na primeira instância) ou julgados (na segunda instância).

A ferramenta gera relatórios mensais por comarca, magistrado ou desembargador.

¹¹ A ferramenta contém estatísticas globais anuais sobre a quantidade de processos, desagregando entre ingressadas, resolvidas e pendentes. Além do total, é possível ver essas quantidades desagregadas entre primeira e segunda instâncias e entre juizados especiais e turmas recursais.

¹² O programa fornece estatísticas desagregadas por origem (primeira ou segunda instância), magistrado ou desembargador, classe processual, processos recebidos (novos), processos julgados, sentenças, votos ou decisões monocráticas por resultado (procedente, improcedente etc.). As estatísticas podem ser baixadas como arquivos pdf, cada um referente a um magistrado ou desembargador. Não há uma compilação que some os dados de cada tribunal ou comarca. ¹³ Os links do TJBA não são atualizados desde 2013.

Os resultados da pesquisa mostram, ainda, que as políticas de transparência de Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos estaduais estão restritas ao previsto nas normas dos órgãos de controle. Por exemplo, os tribunais apresentam altos índices de transparência (em média 70%) em relação a informações orçamentárias, regulamentadas pelas Resoluções 75 e 102 do CNJ, mas apresentam índice zero em relação a informações contábeis, que são exigidas pela LRF e pela LAI mas não são regulamentadas pelo CNJ.

Em relação à dimensão *recursos*, observou-se que houve a disponibilidade de informações, de maneira geral, sobre o orçamento, licitações e despesas com pessoal. Não obstante, foi verificada a inexistência de padronização na formatação dos dados disponibilizados e baixa capacidade de inferência, de modo que poucas instituições apresentaram médias de 50% ou mais (MPGO, TJGO e TJSP). A falta de transparência dos demonstrativos contábeis mostrou-se mais preocupante, pois elas não são disponibilizadas por nenhuma das instituições pesquisadas.

Ainda nessa dimensão, observou-se a fragilidade das Defensorias Públicas na disponibilização da informação. Duas deixaram de apresentar informações nesta dimensão (BA e RS), enquanto a maior média foi muito baixa (SP, 21%). A inexistência de norma específica emanada pelo Conselho da classe para regular o tema nacionalmente e a novidade dessas instituições no ordenamento jurídico talvez possam explicar o nível tão baixo de transparência constatado.

Na dimensão cidadã, duas defensorias não dispunham de qualquer canal de informações ao cidadão (PA e BA). Entre os tribunais, o mais transparente em relação ao SIC foi o TJRS (90%), enquanto o menos transparente foi o TJPA (35%). Entre os Ministérios Públicos, o maior índice foi do MPRS (90%) e o menor de MPGO e MPPA (20%). Entre as Defensorias que dispunham do serviço, o maior índice foi em SP (65%) e o menor em GO e no RS (20%).

Em relação às ouvidorias, destaca-se que ainda não houve a implantação de ouvidorias nos termos da LC 80/1994 nas defensorias dos estados de Goiás e Pará. Além disso, chama a atenção a não-publicação, pelos tribunais, dos relatórios de atividades da ouvidoria, a dificuldade relatada pela ouvidoria da defensoria de São Paulo em sistematizar informações para produzir os relatórios semestralmente e o fato de todos os Ministérios Públicos apresentarem relatórios regularmente, com periodicidade mensal e trimestral. Consequentemente, os Ministérios Públicos apresentaram os melhores índices entre as ouvidorias, seguidos pela ouvidoria da

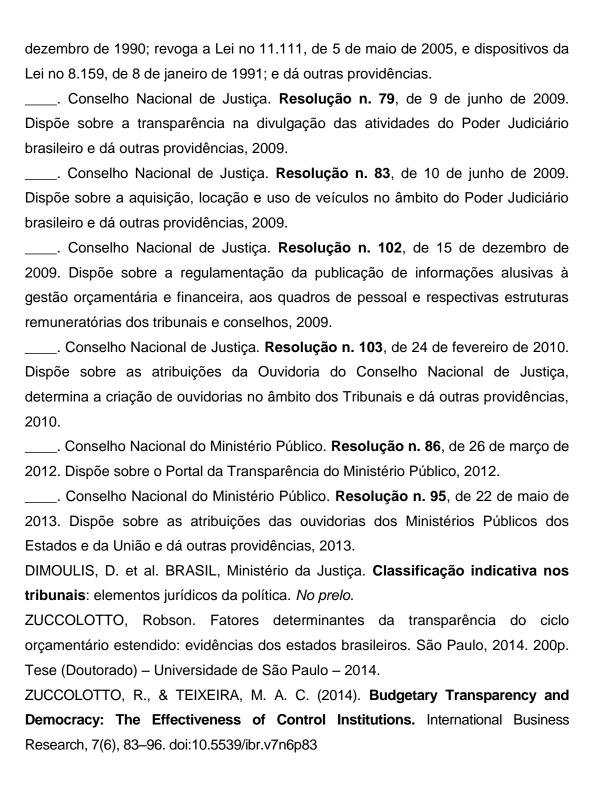
DPE-SP e dos tribunais.

Os resultados da dimensão processual mostram que não há uma política uniforme de transparência entre os tribunais. Por exemplo, o TJPA apresenta a melhor política de divulgação de estatísticas processuais, enquanto apenas TJGO e TJBA publicam suas pautas de julgamento e apenas o TJSP dispõe de um mecanismo de busca de atos normativos. TJGO e TJRS sequer publicam seus atos normativos em suas páginas na *internet*. Considerando-se todos os aspectos desta dimensão, o tribunal com maior índice de transparência é o TJBA (70%), seguido por TJGO (62%), TJPA e TJSP (60%) e TJRS (48%).

Assim, as evidências apuradas nesta pesquisa permitem dizer que há, ainda, um bom caminho a ser percorrido pelas instituições componentes das instancias judiciárias estaduais no que concerne à promoção da transparência.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO ET. AL. BRASIL, Ministério da Justiça. Desafios da Transparência no Sistema de Justiça Brasileiro. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário -Ministério da Justiça, 2013. 123 p. BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 05 de outubro de 1988. ____. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. ____. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000. . Congresso Nacional. Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. ____. Congresso Nacional. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 50, no inciso II do § 30 do art. 37 e no § 20 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de



Anexo 1 - Quadros elaborados segundo as diferentes perspectivas de análise

Quadro 1 – Dimensão de recursos - Perspectiva Orçamentária

RECURSOS - TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Poder Judiciário - Legislação Específica

Estados	TJ	Existe?	Visibili- dade	Indicador	Capaci- dade de Inferên cia	Indicador	Tempesti- vidade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%
PA	TJPA	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%
ВА	TJBA	Sim	6	50	1	50	Depois	50	Sim, desatualizado	50	200	50%
GO	TJGO	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%
SP	TJSP	Sim	5	50	1	50	Depois	50	Sim, alguns não funcionam	50	200	50%
RS	TJRS	Sim	7	25	1	50	Depois	50	Sim, alguns não funcionam	50	175	45%
						Defensor	ria Pública					
					Canaci							

Estados	Defen soria	Existe?	Visibili- dade	Indicador	Capaci dade de Inferên cia	Indicador	Tempesti- vidade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%
PA	DPE- PA	Não, Link leva a página do Gov Estado	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
BA	DPE- BA	Não	-	0	-	0	-	0	-	0		0%

GO	DPE- GO	Não, Link leva a página do Gov Estado	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
SP	DPE- SP	Sim, incompl eta	3	75	1	50	Depois	50	Não	0	0	0%
RS	DPE- RS	Não há página de Transpa rência	-	0	-	0	,	0	Não	0	0	0%
				Mi		blico Estadı	ual					
					Capaci							
Estados	MP Estad ual	Existe?	Visibilid ade	Indicador	dade de Inferên cia	Indicador	Tempesti- vidade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%
Estados PA	Estad	Existe? Sim		Indicador 75	dade de Inferên	Indicador 50		Indicador 50	Conteúdo Sim	Indicador 100	Total	%
	Estad ual		ade		dade de Inferên cia		vidade				275 275	70% 70%
PA	Estad ual MPPA	Sim	ade 3	75	dade de Inferên cia	50	vidade Depois	50	Sim	100	275	70%
PA BA	Estad ual MPPA MPBA	Sim Sim	3 3	75 75	dade de Inferên cia 1	50 50	vidade Depois Depois	50 50	Sim Sim	100	275 275	70% 70%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir nas normas específicas e da consulta à página dos órgãos na internet

Legendas

Visibilidade: Medida por quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Indicador: Entre 1 e 2 = 100; entre 3 e 4 = 75; entre 5 e 6 = 50 e entre 7 a 8 = 25; 8 em diante 0.

Capacidade de inferência: 3 - quadro+explicação+download; 2 - quadro+download; 1 - Apenas quadro; 0 - quadro de difícil compreensão. Indicador: 0=25; 1=50; 2=75; 3=100.

Tempestividade: Momento em que a informação foi disponibilizada.Indicador: durante=100; depois=50.

Conteúdo: Se contém a informação sobre despesa e receita. Sim=100; Sim, parcial ou desatualizado=50; não=0

Casos em que a informação está indisponível pontuam 0 em todas as categorias pertinentes.

Quadro 2 - Dimensão de recursos - Perspectiva Licitatória

-	Quadro 2 – Dimensão de recursos - Perspectiva Licitatória														
	RECURSOS - TRANSPARÊNCIA LICITATÓRIA														
	Poder Judiciário - Legislação Específica														
Estados	TJ	Existe?	Visibili- dade*	Indicador	Capacidade de Inferência	Indicador	Tempesti- vidade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%			
PA	TJPA	Não	-	0	•	0	•	0	•	0	0	0%			
BA	TJBA	Não	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%			
GO	TJGO	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim. Edital, tipo e modalidade etc.	100	275	70%			
SP	TJSP	Sim	6	50	2	75	Depois	50	Sim + Contrato	50	225	55%			
RS	TJRS	Sim	5	50	Exige Browser homologado	25	Depois	50	-	0	125	30%			
					D	efensoria P	ública								
Estados	Defens oria	Existe?	Visibili- dade*	Indicador	Capacidade de Inferência	Indicador	Tempestvi dade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%			
PA	DPE-PA	Não, Link leva a página do Gov	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%			

		Estado										
ВА	DPE-BA	Não	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
GO	DPE- GO	Não, Link leva a página do Gov Estado	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
SP	DPE-SP	Sim, incompl eta	3	75	1	50	Depois	50	N ⁰ , Valor, Objeto, Modalidade etc.	25	200	50%
RS	DPE-RS	Não há página de Transpa rência	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
					Minis	tério Público	Estadual					
Estados	MP	Existe?	Visibili- dade*	Indicador	Capacidade de Inferência	Indicador	Tempesti- vidade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%
PA	MPPA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%
ВА	MPBA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim. Edital, tipo e modalidade etc.	100	275	70%
GO	MPGO	Sim	3	75	2	75	Depois	50	Sim, mas não há o contrato	25	225	55%
SP	MPSP	Sim	7	25	2	75	Depois	50	Sim, disponibiliz a o contrato	50	200	50%

RS	MPRS	Sim, mas Link leva a página do Gov	5	50	1	50	Depois	50	Sim, mas não há o contrato	25	175	45%
		Estado										

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir nas normas específicas e da consulta à página dos órgãos na *internet*

Legendas

Visibilidade: Medida por quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Indicador: Entre 1 e 2 = 100; entre 3 e 4 = 75; entre 5 e 6 = 50 e entre 7 a 8 = 25; 8 em diante 0.

Capacidade de inferência: 3 - quadro+explicação+download; 2 - quadro+download; 1 - Apenas quadro; 0 - quadro de difícil compreensão. Indicador: 0=25; 1=50; 2=75; 3=100.

Tempestividade: Momento em que a informação foi disponibilizada. Indicador: durante=100; depois=50.

Conteúdo: A existência de informações sobre o edital e o contrato. Edital e contrato=100; somente o contrato=50; dados básicos sem edital e contrato=25 não=0

Quadro 3 - Dimensão de recursos - Transparência Contábil

		RE	CURSOS - TRA	NSPARÊNCIA	CONTÁBIL		
		•	Poder Judic	iário (TJ, DPE,	MPE)		
Estados	Instituições	Existe?	Visibilidade	Capacidade de Inferência	Tempestividade	Conteúdo	Indicador final (%)
	TJPA						0
PA	DPE-PA	Não	-	-	-	-	0
	MPPA						0
	TJBA						0
BA	DPE-BA	Não	-	-	-	-	0
	MPBA						0

	TJGO						0
GO	DPE-GO	Não	-	-	-	-	0
	MPGO						0
	TJSP						0
SP	DPE-SP	Não	-	-	-	-	0
	MPSP						0
	TJRS						0
RS	DPE-RS	Não	-	-	-	-	0
	MPRS						0

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir nas normas específicas e da consulta à página dos órgãos na internet.

Quadro 4 – Dimensão de recursos - Transparência Pessoal

				RECURS	OS - TRANSPAF	RÊNCIA DES	PESA COM PI	ESSOAL						
					Pod	ler Judiciári	0							
Estados	dade* de Inferencia Dade or Total %													
PA	TJPA	Sim	6	50	1	50	Durante	100	Sim	100	300	75%		
BA	TJBA	Sim	3	75	1	50	Durante	100	Sim	100	325	80%		
GO	TJGO	Sim	4	75	1	50	Durante	100	Sim	100	325	80%		
SP	TJSP	Sim	4	75	1	50	Durante	100	Sim	100	325	80%		
RS	TJRS	Sim	4	75	1	50	Durante	100	Sim	100	325	80%		

Defensoria Pública

					Deletis	Jila Fubili	<u>a</u>					
Estados	Defensori a	Existe?	Visibilidade *	Indic.	Capacidade de Inferência	Indic.	Tempestividad e	Indic.	Conteúdo	Indic.	Total	%
PA	DPE-PA	Sim, mas Link leva a página do Gov Estado	6	50	1	50	Depois	50	Sim	100	250	60%
BA	DPE-BA	Não	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
GO	DPE-GO	Sim, mas Link leva a página do Gov Estado	5	50	1	50	Depois	50	Sim, mas nem sempre há dados	50	200	50%
SP	DPE-SP	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim, mas a informação não é detalhada	50	225	55%
RS	DPE-RS	Não		0	-	0	-	0	Não há página sobre Transparên cia	0	0	0
	•		•		Ministério P	úblico Es	tadual					

Estados	MP Estadual	Existe?	Visibilidade *	Indic.	Capacidad e de Inferência	Indic.	Tempestivida de	Indic.	Conteúdo	Indic.	Total	%
PA	MPPA	Em construção	-	0	-	0	-	0	Página em construção	0	0	0%
BA	MPBA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%
GO	MPGO	Sim	4	75	2	75	Depois	50	Sim	100	300	75%
SP	MPSP	Sim	5	50	1	50	Depois	50	Sim	100	250	60%
RS	MPRS	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%

* Média

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir nas normas específicas e da consulta à página dos órgãos na internet

Legendas

Visibilidade: Medida por quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Indicador: Entre 1 e 2 = 100; entre 3 e 4 = 75; entre 5 e 6 = 50 e entre 7 a 8 = 25; 8 em diante 0.

Capacidade de inferência: 3 - quadro+explicação+download; 2 - quadro+download; 1 - Apenas quadro; 0 - quadro de difícil compreensão. Indicador: 0=25; 1=50; 2=75; 3=100.

Tempestividade: Momento em que a informação foi disponibilizada. Indicador: durante=100; depois=50

Conteúdo: Sim=100; parcial ou desatualizado=50; não=0

Quadro 5 - Dimensão de recursos - Transparência de cargos e salários

							parência de cargos						
			RECURSOS	- TRANSPA			RGOS EM COMIS	SÃO E SALÁ	ARIOS				
						ler Judiciári	0						
Estados	TJ	Existe?	Visibilidade*	Indicador	Capacidade de Inferência	Indicador	Tempestividade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%	
PA	TJPA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
BA	TJBA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
GO	TJGO	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
SP	TJSP	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
RS TJRS Sim 4 75 1 50 Depois 50 Sim 100 275												70%	
Defensoria Pública													
Estados	Defensoria	Existe?	Visibilidade*	Indicador	Capacidade de Inferência	Indicador	Tempestividade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%	
PA	DPE-PA	Não	•	0	•	0	-	0		0	0	0%	
BA	DPE-BA	Não	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%	
GO	DPE-GO	Não	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%	
SP	DPE-SP	Não	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%	
RS	DPE-RS	Não		0		0	-	0		0	0	0%	
					Ministéri	o Público Es	stadual						
Estados	MP Estadual	Existe?	Visibilidade*	Indicador	Capacidade de Inferência	Indicador	Tempestividade	Indicador	Conteúdo	Indicador	Total	%	
PA	MPPA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
BA	MPBA	Sim	3	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
GO	MPGO	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
SP	MPSP	Sim	6	50	1	50	Depois	50	Sim	100	250	60%	
RS	MPRS	Sim	4	75	1	50	Depois	50	Sim	100	275	70%	
						*Media							

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir nas normas específicas e da consulta à página dos órgãos na internet

<u>Legendas</u>

Visibilidade: Medida por quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Indicador: Entre 1 e 2 = 100; entre 3 e 4 = 75; entre 5 e 6 = 50 e entre 7 a 8 = 25; 8 em diante 0.

Capacidade de inferência: 3 - quadro+explicação+download; 2 - quadro+download; 1 - Apenas quadro; 0 - quadro de difícil compreensão. Indicador: 0=25; 1=50; 2=75; 3=100.

Tempestividade: Momento em que a informação foi disponibilizada. Indicador: durante=100; depois=50

Conteúdo: Sim=100; parcial ou desatualizado=50; não=0

Quadro 6 - Dimensão cidadã - Serviço de Informação ao Cidadão

				Quaur	7 0 – DII	Helisau Ciua	iua – Se	rviço de into	iiiaçao	au Ciuauau					
Estado	Órgão	Existe ?	Se não, tem canal alternati- vo?	Visibili- dade (cliques)	Indic.	Conteúdo	Indic.	Fornece protocolo?	Indic.	Tempesti- vidade	Indic.	Capaci- dade de Inferênci a	Indic.	Total	%
	TJPA	Não.	Fale conosco.	3	75	0	100	Não.	0	Não.	0	Não.	0	175	35
PARÁ	MPPA	Não.	SIC leva para Ouvidoria	3	75	4	20	Não.	0	Não.	0	Não.	0	95	20%
	DPEPA	Não.	-	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
	TJBA	Sim.	-	2	100	1	80	Não.	0	Sim.	100	3 e 5	25	305	60%
BAHIA	MPBA	Sim.	-	2	100	2	60	Sim. 649	100	Sim.	100	4	25	385	80%
	DPEBA	Não.	Ouvidoria	2	100	4	20	Não.	0	Não.	0	Não.	0	120	25%
	TJSP	Sim.	-	2	100	3	40	Sim. 2014/ 00146735	100	Sim.	100	1	75	415	80%
SÃO PAULO	MPSP	Sim.	-	2	100	2	80	Não.	0	Sim.	100	2	50	330	65%
	DPESP	Sim.	-	4	75	2	80	Não.	0	Sim.	100	1	75	330	65%
RIO	TJRS	Sim.	-	1	100	2	80	Sim. 2014 101520189	100	Sim.	100	1	75	455	90%
GRAND E DO SUL	MPRS	Sim.	-	2	100	2	80	Sim. 01413. 00429/2014 -9	100	Sim.	100	1	75	455	90%
JUL	DPRS	Não.	-	1	0	-	0	-	0	-		-	0	0	0%
GOIÁS	TJGO	Não.	Manifesta ção	5	50	1	80	Sim. 140.756.	100	Sim.	100	3 e 4	25	355	70%

		Ouvidoria					474.904							
MPGO	Sim.	-	2	100	0	0	Não. Erro 3x.	0	Não.	0	Não.	0	100	20%
DPEG O	Não.	Fale conosco da ouvidoria.	2	100	0	0	Não.	0	Não.	0	Não.	0	100	20%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Legendas

Visibilidade: Medida por quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Indicador: Entre 1 e 2 = 100; entre 3 e 4 = 75; entre 5 e 6 = 50 e entre 7 a 8 = 25; 8 em diante 0.

Conteúdo - Facilidade para preencher o formulário: Foi pensada com a seguinte graduação, de acordo com o que era obrigatório para envio do formulário: 0 - O formulário cobra apenas nome e contato para retorno, 1 - RG e CPF, 2- O formulário cobra também endereço completo e/ou nível de escolaridade, 3 - É necessário escolher uma opção de tipo de informação, 4 - Cobra informações sobre Estado civil e grupo familiar, e 5 - Só é possível preencher o formulário com número de processo. Indicador: 0=100; 1=80; 2=60; 3=40; 4 ou 5=20

Fornece protocolo: sim=100; não=0

Tempestividade: Dentro do prazo de 20 dias, prorrogável por mais 10. sim=100; não=0

Capacidade de inferência: A facilidade de inferir a informação requerida a partir das respostas obtidas, pensada na seguinte graduação: resposta 0 - Respondeu as perguntas diretamente, ou com links das informações no site, cruzadas; 1 -Respondeu as perguntas diretamente ou com links das informações, sem fazer cruzamento; 2 - Respondeu as perguntas com links no site que não respondiam de fato; 3 - Respondeu as perguntas apenas dizendo que a informação estava no site; 4 - respondeu encaminhando para outro setor responsável; 5 - Só com Ofício à autoridade indicada 0=100; 1=75; 2=50; 3, 4 e 5=25.

Quadro 7 - Dimensão Cidadã - Ouvidorias

					OUVID	ORIAS -	TRANPARÊI	NCIA CID	ADÃ					
						Pod	der Judiciári	0						
	Visibilio	dade	Сај	pacidade	de inferência		Pu	blicação	de relatórios					
Estado	Quantida de de cliques	Indic.	Manifesta -ções admitida s	Indic.	Tratament o das manifesta- ções	Indic.	Tempesti -vidade	Indic.	Conteúdo	Indic.	Sigilo e anonimato	Indic.	Tot	
PA	2	100	2	75	3	100	2012 (anual)	25	Indisponível	0	Não admite o anonimato; sigilo a pedido do interessado	75	375	65 %
ВА	1	100	2	75	2	75	-	0	-	0	Não admite o anonimato; não garante sigilo	25	275	45 %
GO	2	100	2	75	3	100	1	0	-	0	Admite o anonimato; sigilo a pedido do interessado	100	375	65 %
SP	3	100	1	50	1	50	-	0	-	0	Não admite o anonimato; sigilo a pedido do interessado	75	275	45 %
RS	2	100	2	75	2	75	1	0	-	0	Não admite o anonimato; sigilo a pedido do interessado	75	325	55 %
						Defe	nsoria Públi	ca						

13

			Сар	acidade	de inferência		Pu	blicação	de relatórios					
Estado s	Visibilid ade	Indic.	Manifestaç ões admitidas	Indic.	Tratament o das manifestaç ões	Indic.	Tempesti -vidade	Indic.	Conteúdo	Indic.	Sigilo e anonimato	Indic.	Total	%
PA	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
ВА	2	100	2	75	2	75	-	0	-	0	Não admite o anonimato; sigilo a pedido do interessado	75	325	65 %
GO	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	0	0%
SP	2	100	2	75	2	75	2013	50	Detalhado e acessível	100	Sigilo a pedido do interessado	50	450	75 %
RS	2	100	2	75	1	50	-	0	-	0	Omisso	0	225	40 %
					N	linistério	s Públicos e	staduais						
			Сар	acidade	de inferência		Pu	blicação	de relatórios					
Estado s	Visibilid ade	Indic.	Manifestaç ões admitidas	Indic.	Tratament o das manifestaç ões	Indic.	Tempesti vidade	Indic.	Conteúdo	Indic.	Sigilo e anonimato	Indic.	Total	%
PA	3	75	3	100	2	75	05/2014	75	Detalhado	75	Não admite anonimato; sigilo a pedido do interessado	75	475	80 %

ВА	2	100	2	75	3	100	06/2014	75	Detalhado	75	Admite anonimato; sigilo a pedido do interessado	100	525	90 %
GO	2	100	2	75	2	75	10/2014	100	Detalhado	75	Admite anonimato; sigilo a pedido do interessado	100	525	90 %
SP	2	100	2	75	2	75	3ºT/2014	100	Detalhado	75	Admite anonimato com reservas; sigilo a pedido do interessado ou quando se fizer necessário	100	525	90 %
RS	2	100	2	75	2	75	2013	50	Não separa por matéria, apenas por tipo	50	Admite anonimato; sigilo a pedido do interessado	100	450	75 %

Fonte: Elaborado pelos autores.

Legendas:

Visibilidade: Quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Entre 1 e 2 = 100%; entre 3 e 4 = 75%; entre 5 e 6 = 50% e entre 7 a 8 = 25%; 8 em diante 0%

Manifestações admitidas e tratamento das manifestações: 1 ponto significa que a ouvidoria admite menos que o previsto na regulação específica; 2 pontos significam que é admitido exatamente o previsto na regulação; 3 pontos significam que a ouvidoria admite mais que o previsto na regulação: Indicadores: 1=50; 2=75; 3=100

Tempestividade dos relatórios: publicou alguma coisa=25; publicação anual=50; publicação semestral=75; publicação mensal ou trimestral=100

Conteúdo dos relatórios: Se detalhado e acessível=100; detalhado=75; pouco detalhado=50

Sigilo e anonimato: garantia de sigilo. Indicador: Sim =100, não = 0.

Quadro 8 - Dimensão processual - Critérios de busca de decisões publicadas

Estados	Critérios de busca de decisões publicadas							Visibilidade		Desde guando são		
Estados Visibilidade	Visibilidade	Indicador	Segundo a Origem	Palavras- Chave	Data de Julgamento	Órgão que Proferiu a Decisão	Legislação	Indicador	publicadas?	Total	%	
PA	2	100	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	80	Indisponível	180	90%	
BA	2	100	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	80	Indisponível	180	90%	
GO	2	100	Sim	Sim	Não	Não	Não	40	Desde 1998	140	70%	
SP	2	100	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	80	Desde 1998	180	90%	
RS	1	100	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	80	Desde 2000	180	90%	

Fonte: Elaborado pelos autores. Dados sobre o tempo de publicação com base em Dimoulis et al 2014.

Legendas:

Visibilidade: Quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Entre 1 e 2 = 100%; entre 3 e 4 = 75%; entre 5 e 6 = 50% e entre 7 a 8 = 25%; 8 em diante 0%

Critérios de busca de decisões: Se oferece critérios para busca. Indicador: 20 pontos para cada critério.

Quadro 9 - Dimensão processual - Publicação de Regulamentos e Normas Internas

	Publicação de Regulamentos e Normas Internas							
Estados	Publica?	Visibilidade	Indicador	Mecanismo de busca específico?	Indicador	Total	%	
PA	Sim	2	100	Não	0	100	50%	
BA	Sim	2	100	Não	0	100	50%	
GO	Não	-	0	-	0	0	0%	
SP	Sim	2	100	Sim	0	100	50%	
RS	Não	-	0	-	0	0	0%	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Legendas:

Visibilidade: Quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Entre 1 e 2 = 100%; entre 3 e 4 = 75%; entre 5 e 6 = 50% e entre 7 a 8 = 25%; 8 em diante 0%

Mecanismo de busca: A existência de ferramenta de busca. Indicador: sim=100; não=0

Quadro 10 - Dimensão processual - Publicação de estatísticas sobre processos judiciais

Estados	Visibilidade	Indicador	Desagregação	Indicador	Tempestividade	Indicador	Portal ou relatórios próprios	Indicador	Total	%
PA	2	100	Sim	100	Mensal (10/14)	100	Sim	100	400	100%
ВА	0	0	Sim	100	Mensal (10/14)	100	Não	0	200	50%
GO	2	100	Sim	100	Mensal (10/14)	100	Não	0	300	75%
SP	2	100	Sim	100	Mensal (10/14)	100	Sim	100	400	100%
RS	2	100	Sim	100	Mensal (10/14)	100	Sim	100	400	100%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Legendas:

Visibilidade: Quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Entre 1 e 2 = 100%; entre 3 e 4 = 75%; entre 5 e 6 = 50% e entre 7 a 8 = 25%; 8 em diante 0%

Desagregação: Se as estatísticas são desagregadas entre causas ingressadas, pendentes e resolvidas. Indicador: sim=100; não=0

Tempestividade da publicação de estatísticas: publicou alguma coisa=25; publicação anual=50; publicação semestral=75; publicação mensal ou trimestral=100

Portal ou relatórios próprios: A existência de ferramentas adicionais aos relatórios do programa Justiça Aberta do CNJ. Sim=100; não=0.

Quadro 11 - Dimensão processual - Publicação da pauta de Julgamentos

Estados	Publica?	Visibilidade	Indicador	Regularidade	Indic.	Total	%
PA	Não	-	0		0	0	0%
BA	Sim	4	75	Semanal	100	175	90%
GO	Sim	1	100	Semanal	100	200	100%
SP	Não	-	0	-	0	0	0%
RS	Não	-	0	-	0	0	0%

Fonte: Elaborado pelos autores.

<u>Legendas</u>

Visibilidade: Quantidade de clicks necessários para acessar a informação. Entre 1 e 2 = 100%; entre 3 e 4 = 75%; entre 5 e 6 = 50% e entre 7 a 8 = 25%; 8 em diante 0%

Regularidade: a frequência da divulgação da pauta. Indicador: semanal = 100; mensal = 50; inexistente = 0.

Quadro 12 - Síntese dos resultados na dimensão recursos

Estado	Óraão							
Estado	Órgão	Orçamen.	Licitatória	Contábil	Pessoal	Cargos	Total	%
	TJ	70%	0%	0%	75%	70%	215	43%
PA	DP	0%	0%	0%	60%	0%	60	12%
	MP	70%	70%	0%	0%	70%	210	42%
	TJ	50%	0%	0%	80%	70%	200	40%
BA	DP	0%	0%	0%	0%	0%	0	0%
	MP	70%	70%	0%	70%	70%	240	48%
	TJ	70%	70%	0%	80%	70%	250	50%
GO	DP	0%	0%	0%	50%	0%	50	10%
	MP	75%	55	0%	75%	70%	275	55%
	TJ	50%	55%	0%	80%	70%	255	51%
SP	DP	0%	50%	0%	55%	0%	105	21%
	MP	50%	50	0%	60%	60%	220	44%
	TJ	45%	30%	0%	80%	70%	220	44%
RS	DP	0%	0%	0%	0%	0%	0	0%
	MP	45%	45%	0%	70%	70%	230	46%

Fonte: elaborado pelos autores.

Foram utilizados os indicadores percentuais finais de cada categoria da dimensão recursos. Assim, o máximo de pontos possível seria 500 pontos. O indicador que sintetiza o resultado final da dimensão recursos é a representação percentual dos pontos obtidos por cada instituição.

Quadro 13 - Síntese dos resultados nas dimensões cidadã e processual

Fatada	Órgão		Cidadã		%		Proce	essual		Total	0/
Estado	Orgao	SIC	Ouvidoria	Total	70	Busca	Normas	Estatíst.	Pauta	Total	%
	TJ	35%	65%	100	50%	90%	50%	100%	0%	240	60%
PA	DP	0%	0%	0	0%	-	-	-	-	-	-
	MP	20%	80%	100	50%	-	-	-	-	-	-
	TJ	60%	45%	105	53%	90%	50%	50%	90%	280	70%
ВА	DP	25%	65%	90	45%	-	-	-	-	-	-
	MP	80%	90%	170	85%	-	-	-	-	-	-
	TJ	80%	65%	145	73%	70%	0%	75%	100%	245	62%
GO	DP	65%	0%	65	33%	-	-	-	-	-	-
	MP	65%	90%	155	78%	-	-	-	-	-	-
	TJ	90%	45%	135	68%	90%	50%	100%	0%	240	60%
SP	DP	0%	75%	75	38%	-	-	-	-	-	-
	MP	90%	90%	180	90%	-	-	-	-	-	-
	TJ	70%	55%	125	63%	90%	0%	100%	0%	190	48%
RS	DP	20%	40%	60	30%	-	-	-	-	-	-
	MP	20%	90%	110	55%	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborado pelos autores.

Foram utilizados os indicadores percentuais finais de cada categoria das dimensões cidadã e processual. Assim, o máximo de pontos possível para a dimensão cidadã é de 200 e o da dimensão processual, 400. O indicador que sintetiza o resultado final de cada dimensão é a representação percentual dos pontos obtidos por cada instituição.

Quadro 14 - Síntese dos resultados

Estado	Órgão	Soma Total	%	
	TJ	153	51%	
PA	DP	12	6%	
	MP	92	41%	
	TJ	163	54%	
BA	DP	45	22,50%	
	MP	133	45%	
	TJ	123	41%	
GO	DP	44	22%	
	MP	133	45%	
	TJ	179	60%	
SP	DP	59	30%	
	MP	133	45%	
	TJ	155	51,50%	
RS	DP	30	15%	
	MP	101	50,50%	

Foram utilizados os indicadores percentuais finais das dimensões de recursos, cidadã e processual. Assim, o total de pontos possível seria 300 pontos para os tribunais e 200 para os Ministérios Públicos e Defensorias. O indicador que sintetiza o resultado final é a representação percentual dos pontos obtidos por cada instituição.

Anexo 2 – Orçamentos dos Tribunais de Justiça dos Estados

Região	ТЈ	Orçamento*		
	TJAC	189.424.694		
	TJAM	520.049.000		
NORTE	TJAP	235.202.071		
NORTE	TJPA	860.308.689		
	TJRO	586.545.503		
	TJRR	147.073.982		
	TJAL	392.911.500		
	TJBA	1.712.387.000		
	TJCE	814.495.903		
	TJMA	1.032.916.559		
NORDESTE	TJPI	413.535.238		
	TJPB	645.783.091		
	TJPE	1.131.456.200		
	TJRN	883.729.000		
	TJSE	477.706.346		
	TJDFT	2.020.785.000		
CENTEDO	TJGO	1.311.707.000		
CENTRO- OESTE	TJMS	605.673.000		
	TJMT	916.627.508		
	TJTO	398.520.205		
	TJES	1.009.534.578		
SUDESTE	TJMG	4.458.945.017		
	TJRJ	3.880.023.983		
	TJSP	8.479.408.732		
	TJPR	2.008.782.320		
SUL	TJRS	2.594.467.836		
	TJSC	1.573.925.091		

Fonte: elaborado pelos autores.

Consulta realizada em 30 de outubro de 2014, com base na dotação inicial e nos fundos previstos na Lei Orçamentária Anual de 2014 para cada unidade federativa.