

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Fernando Nunes de Souza Santos

**ENTENDES O QUE LÊS? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA
EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ.
Abril de 2018

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Fernando Nunes de Souza Santos

**ENTENDES O QUE LÊS? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA
EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade
Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do GRAU DE
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES.

Orientadora: Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ.
Abril de 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 022/2018

Santos, Fernando Nunes de Souza.

Entendes o que lêis? Uma análise da política de transparência em Campos dos Goytacazes. / Fernando Nunes de Souza Santos. – 2018.
174 f.; il.

Orientador: Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

Referências: f. 150-159.

1. Políticas públicas. 2. Transparência pública. 3. Accountability. 4. Campos dos Goytacazes. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 35(815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7^a-6723

FERNANDO NUNES DE SOUZA SANTOS

ENTENDES O QUE LÊS? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA EM
CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade
Candido Mendes - Campos/RJ, para obtenção do GRAU DE
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES.

Aprovada em: 19 de abril de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, DSc. - Orientadora
Universidade Candido Mendes

Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc
Universidade Candido Mendes

Prof. Mauro Macedo Campos, DSc
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
2018

Dedico este trabalho a Renan de Azevedo Santos e Jurema Nunes de Souza Santos, meus pais. Por abrirem mãos de seus sonhos para realização dos meus; por acreditarem que um dia eu seria tudo aquilo que eles sonharam para suas vidas; por me ensinarem o valor do trabalho árduo e incansável. Dedico este trabalho também aos moradores de Campos dos Goytacazes, minha cidade. Que os conhecimentos obtidos nesta dissertação contribuam para a construção de cidade que um dia sonhamos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus Criador, Amigo de todas as horas, que me capacitou com o necessário para a realização dos meus sonhos e me estendeu a mão quando pensei que não seria possível chegar até aqui.

Agradeço a minha família, por sonhar junto comigo a conclusão deste mestrado. Aos meus pais, Renan e Jurema, por embarcarem comigo neste projeto. Este título não é apenas meu: vocês são mestres junto comigo. Aos meus irmãos Renan Filho, Felipe e suas famílias, por torcerem junto comigo mesmo sem muitas vezes entenderem minhas ausências.

A minha orientadora e amiga Ana Paula, pelo apoio em todo este árduo trajeto; por torcer comigo a cada conquista, cada parágrafo escrito e por me fazer acreditar que esta dissertação seria possível. Ao professor José Luis Vianna da Cruz; muito mais que um membro da minha banca de qualificação e defesa, foi um apoiador deste trabalho e me fez enxergar pontos importantes sobre transparência pública e acesso à informação. Ao Prof. Mauro Macedo Campos, pelas riquíssimas considerações e sugestões realizadas.

As minhas amigas de mestrado: Juliana Landim, Juliana Viana e Renata Pobel por todo companheirismo e apoio nesta caminhada. Especialmente, à Gisele Tramont e Irenice Deodato, muito obrigado por ouvirem minhas angústias, me aconselharem e me apoiarem em todos os momentos.

Aos funcionários da Universidade Candido Mendes, especialmente, Aparecida, pelo incomensurável apoio nesta caminhada. Aos professores deste

programa de mestrado, por me orientarem em todos os momentos. Especialmente, agradeço ao Prof. Valdir Junio por cada conselho nesta pesquisa.

Ao IF Fluminense, por financiar parte considerável dos meus estudos, e permitir que meu conhecimento se expandisse. Especialmente, aos meus chefes, Fernanda Carvalho da Costa e Guilherme Batista Gomes: só sei dizer obrigado. Aos gestores do campus Campos Centro, por permitirem a realização da minha pesquisa e me apoiarem. Aos alunos, que se disponibilizaram a responder o questionário enviado e conceder entrevistas.

E a Prefeitura de Campos dos Goytacazes, pela concessão das entrevistas e presteza no atendimento, quando necessário.

A democracia não vence por nocaute, ela vence por acúmulo de pontos, é um processo. A implementação da democracia se dá gradativamente.

Carlos Ayres Britto, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal.

RESUMO

ENTENDES O QUE LÊS? UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

O presente trabalho busca compreender a relação entre transparência pública e accountability a partir da análise da Política de Transparência. O objetivo desta dissertação é verificar se a atual construção da Política de Transparência do município de Campos dos Goytacazes tem potencial para a promoção da accountability entre os estudantes universitários, identificando, ainda, aspectos que podem impactar positiva ou negativamente o processo de responsabilização no município. Logo, entende-se a accountability como um processo de responsabilização de agentes públicos e a transparência como um pilar necessário para o aprofundamento democrático e consolidação da accountability. Para a realização desta pesquisa, inicialmente foi aplicado questionário com o objetivo de adquirir informações, como conhecimento e uso dos instrumentos de transparência, compreensão das informações disponibilizadas, aspectos políticos e culturais e engajamento, junto aos estudantes universitários do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense Campos Centro; e foram realizadas entrevistas com a equipe responsável pelo Portal da Transparência de Sistema de Informação ao Cidadão e entrevistas com os estudantes universitários da referida instituição de ensino a fim de aprofundar os conhecimentos obtidos na coleta de dados por questionário. O estudo apontou que a atual estrutura da Política de Transparência possui potencial para contribuir para a promoção da accountability entre os estudantes universitários, mas que ainda há fragilidades tanto por parte da estrutura interna da prefeitura quanto por parte de como esta informação tem sido apropriada pela sociedade, sendo o campo desta pesquisa composto por estudantes universitários. Por parte da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, ainda persiste a divulgação de informações incompletas e desatualizadas, assim como falta gerenciamento de informações, pessoal qualificado, conscientização de gestores e persistem práticas tradicionais que mantêm a cultura do sigilo. Por parte da sociedade, por mais que as ações da prefeitura tenham gerado mudanças, esta pesquisa levantou desconfiança no governo e nas informações disponibilizadas, falta de participação e interesse político, falta de interação com o governo e dificuldades em compreender informações disponibilizadas no Portal da Transparência.

PALAVRAS-CHAVE: Accountability. Transparência pública. Apropriação da informação. Campos dos Goytacazes.

ABSTRACT

DO YOU UNDERSTAND WHAT YOU READ? AN ANALYSIS OF TRANSPARENCY POLICY IN CAMPOS DOS GOYCACAZES

The present study aims to comprehend the relation between public transparency and accountability through the analysis of the Transparency Policy. The objective of this dissertation is to verify if the current built of the Transparency Policy in the municipality of Campos dos Goytacazes has the potential to promote accountability amongst the college students, while also identifying aspects that could positively or negatively impact the process of accountability in the municipality. Thus, accountability is understood as a process of making public workers responsible to answer and to be transparent as a necessary pillar of the democratic maturity and the consolidation of accountability itself. To accomplish this research, both quantitative and qualitative techniques were adopted. The quantitative technique was used to acquire information, such as the knowledge and the use of transparency instruments, understanding of the information available, political and cultural aspects, and engagement, through the application of questionnaires targeting college students at *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense Campos Centro*. As for the qualitative technique, interviews were conducted with the team responsible for the *Portal da Transparência and Sistema de Informação ao Cidadão* (Transparency Portal and Information Systems to the Citizens) as well as the aforementioned college students with the aim to deepen the knowledge obtained from the data in the answered questionnaires. The study found that the current structure of Transparency Policy has the potential to contribute to the promotion of accountability to the college students, but there are still weak links both from the internal structure of City Hall and how these pieces of information have been handled by society, in this study composed by college students. On the side of Campos dos Goytacazes City Hall, there still persists the divulging of incomplete and outdated information, as well as lack of information management, qualified personnel, management awareness, and traditional practices that maintain a culture of secrecy. As for the society, as much as the actions from City Hall have generated change, the research discovered distrust in the government and the information available, lack of participation and political interest, lack of interaction with the government and difficulty to understand the information available in the *Portal da Transparência* (Transparency Portal).

KEYWORDS: Accountability. Public Transparency. Appropriation of information. Campos dos Goytacazes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Sentido da accountability	36
Figura 2:	Metodologia de Avaliação da Escala Brasil Transparente	71
Figura 3:	Resultados da 1ª e 2ª avaliações do Ranking Nacional da Transparência	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Estrutura da Accountability Democrática	43
Quadro 2:	Usuários externos das contas públicas e seus interesses	48
Quadro 3:	Metodologia de Avaliação do Ranking Nacional da Transparência	73
Quadro 4:	Pesquisas realizadas no Brasil sobre transparência pública e principais aspectos	76
Quadro 5:	Arrecadação consolidada de Royalties e Part. Especiais Norte Fluminense	81
Quadro 6:	Protocolo de observação da transparência ativa – 1ª e 2ª avaliações	86
Quadro 7:	Protocolo de observação da transparência passiva/LAI e boas práticas de transparência – 1ª e 2ª avaliações	88
Quadro 8:	Protocolo de observação da EBT de Campos dos Goytacazes - 2ª e 3ª avaliações	90
Quadro 9:	Protocolo de observação da transparência ativa - verificações setembro/2017 e fevereiro/2018	106
Quadro 10:	Protocolo de observação da transparência passiva/LAI e boas práticas de transparência - verificações setembro/2017 e fevereiro/2018	109
Quadro 11:	Perguntas enviadas ao e-Sic para verificação do sistema	110
Quadro 12:	Protocolo de observação EBT - verificações setembro/2017 e fevereiro/2018	111
Quadro 13:	Distribuição dos respondentes por curso	124

Quadro 14:	Formas de obtenção do conhecimento sobre a LAI e e-Sic	126
Quadro 15:	Formas de obtenção do conhecimento sobre a Lei e Portal da Transparência	131
Quadro 16:	Tipo de informação buscada no Portal da Transparência	132
Quadro 17:	Motivos para não acesso do Portal da Transparência	138
Quadro 18:	Perfil de participação dos respondentes	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Distribuição dos respondentes por faixa etária	123
Gráfico 2:	Conhecimento sobre a LAI e e-Sic	125
Gráfico 3:	Conhecimento da Lei da Transparência e Portal da Transparência	130
Gráfico 4:	Frequência de acesso ao Portal da Transparência	132
Gráfico 5:	Nível de compreensão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência	133
Gráfico 6:	Nível de confiança nas informações disponibilizadas pela prefeitura	137

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCS	Cadastro Único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
CIGA	Comitê Interministerial Governo Aberto
EBT	Escala Brasil Transparente
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
e-Sic	Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
IF Fluminense	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
OGP	Open Government Partnership
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
Rede-LAB	Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária

Sic	Serviço de Informação ao Cidadão
SIMBA	Sistema de Movimentação Bancária
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	PERCURSO METODOLÓGICO	23
1.2	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	26
2	A CONSTRUÇÃO DE UM QUADRO TEÓRICO	28
2.1	A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ACCOUNTABILITY	28
2.1.1	O sentido da accountability	28
2.1.2	O conceito e as tipologias de accountability	36
2.2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E INFORMAÇÃO	45
2.2.1	Transparência pública e acesso à informação	45
2.2.2	Governo eletrônico e transparência	50
2.2.3	Possíveis tensões na transparência pública	53
3	ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO	58
3.1	POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL PÓS 1988	58
3.2	DIFUSÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL	66
3.2.1	Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA	68
3.2.2	A Escala Brasil Transparente	70
3.2.3	Ranking Nacional da Transparência e Ministério Público Federal	72

3.3	ESTUDOS NACIONAIS EM TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	75
4	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SOCIEDADE EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	80
4.1	CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	81
4.2	POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NA PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	82
4.2.1	Histórico e Política de Transparência em Campos dos Goytacazes – período 2013 – 2016	83
4.2.1.1	Resultados do Ranking Nacional da Transparência e EBT	86
4.2.1.2	Percepções dos gestores municipais sobre transparência pública e suas possíveis tensões	91
4.2.2	Política de Transparência em Campos dos Goytacazes – período 2017 – atual	103
4.2.2.1	Resultados do Ranking Nacional da Transparência e EBT	105
4.2.2.2	Percepções dos gestores municipais sobre transparência pública e suas possíveis tensões	112
4.3	SOCIEDADE E POLÍTICA DA TRANSPARÊNCIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	121
4.3.1	Política da Transparência em Campos dos Goytacazes: a percepção dos estudantes universitários e a compreensão da informação	123
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
	REFERÊNCIAS	150
	APÊNCIE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA JUNTO AOS GESTORES DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES	160
	APÊNCIE B: QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DO IFFLUMINENSE CAMPUS CAMPOS CENTRO	163
	APÊNCIE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA JUNTO AOS ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DO IFFLUMINENSE CAMPUS CAMPOS CENTRO	173

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar o potencial da Política de Transparência para a promoção da accountability em municípios brasileiros a partir da análise do Portal da Transparência e e-Sic (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão), instrumentos da transparência mais utilizados no Brasil. É importante ressaltar que este estudo parte da noção e entendimento da relação entre accountability e democracia e da importância do controle social nos regimes democráticos atuais.

Este tema ganha força à medida que o Brasil vive um processo de redemocratização a partir de 1985, onde se abre espaço para o debate de uma nova constituição. Um país recém-saído de um regime autoritário e que reaprendia a democracia aprovou em 1988 a Constituição Federal, que ficou conhecida como Constituição Cidadã pelo fato de garantir a proteção social e ampliação dos direitos cidadãos.

Outros aspectos tornam a Constituição Federal de 1988 o ponto de partida deste estudo, uma vez que nela há a consolidação de instituições democráticas, principalmente no que diz respeito às possibilidades de participação social no desenho, implantação e controle social de políticas públicas. Da perspectiva de participação direta, a Constituição prevê o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. No que diz respeito à democracia participativa, estabelece os conselhos gestores de políticas públicas, com representação do Estado e da sociedade civil (BRASIL, 1988).

Todo este aparato institucional baseia a noção de accountability no Brasil, uma vez que quanto mais avançado democraticamente é uma sociedade, maior o interesse pela accountability (CAMPOS, 1990). Afinal, o que é accountability? Tal

como relatou Campos (1990) e reafirmaram Pinho e Sacramento (2009) há uma dificuldade em traduzir o termo para o português, fruto do próprio desconhecimento cultural do que é *accountability*. Ou seja, o que nos falta é o conceito em si e não a tradução em uma única palavra equivalente.

Neste contexto, esta dissertação trata de *accountability*, - um conceito em debate, seja no campo teórico, como no prático – e desta forma, apontamos aqui para suas diversas definições na literatura. Campos (1990) analisa *accountability* na perspectiva de busca do significado e não definição do conceito em si. Logo, a autora relaciona *accountability* à democracia, responsabilização e proteção dos direitos do cidadão contra as ações e más ações de agentes públicos. Campos (1990) afirma que sociedades democráticas aceitam e acham natural que governos e serviço público sejam responsabilizados por suas ações.

Schedler (1999) toma a existência do poder como ponto de partida de sua percepção sobre *accountability*. De acordo com Schedler (1999), o poder é a essência da política. Se há poder, existe a necessidade de controlá-lo de forma a mantê-lo dentro de procedimentos e regras considerados adequados pela população. O autor entende a *accountability* como a capacidade de garantir que os agentes públicos sejam responsabilizados por suas ações.

Se a sociedade deseja responsabilizar os agentes públicos por suas ações, é preciso saber o que eles estão fazendo, o que de acordo com Abrucio e Loureiro (2004) pode ser feito através do processo eleitoral, controle institucional durante mandatos e regras estatais intertemporais, conceitos que serão devidamente desenvolvidos no capítulo a seguir.

Além disto, é necessário estabelecer uma relação saudável entre governo e governados. Campos (1990) afirma que o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade da relação entre governo e população. O comportamento responsável é consequência do comportamento e atitude das próprias clientelas e seu interesse pelo que se passa na vida pública. Aqui, encontramos a dimensão da cultura política e sua influência sobre o processo de *accountability*.

A forma de saber o que se passa na vida pública é através de transparência pública, o que implica em desenvolver e implementar mecanismos que permitam à população conhecimento sobre ações dos agentes públicos, utilização de recursos e implementação de políticas públicas (ALBUQUERQUE, 2006 apud RAUPP, 2011).

Com a transparência pública e disponibilização de informações é que a sociedade terá possibilidade de realização de controle social, ou seja, acompanhar, cobrar e julgar as ações dos agentes públicos.

No caso brasileiro, a Constituição da República Federativa de 1988 estabelece a publicidade dos atos públicos como princípio da Administração Pública, possibilita o acesso às informações do governo e estabelece as bases da responsabilidade fiscal dos entes públicos. No que se refere à transparência pública, o que a norteia não é apenas o princípio constitucional da publicidade em seu sentido estrito de divulgação de atos do ente público. A noção de transparência possui sentido amplo, uma expressão democrática e que abrange as possibilidades de controle social e exercício da cidadania, ou seja, condição de uma pessoa gozar de seus direitos que permitam participar da vida política. Logo, uma visão inclusiva da população no processo democrático (FILGUEIRAS JÚNIOR, 2015). Esta inclusão no processo democrático diz respeito a divulgar informações compreensíveis às diversas camadas sociais e intelectuais existentes na população. E ainda: possibilitar que a sociedade possa buscá-las, não privando o direito constitucional do acesso às informações (BRASIL, 1988).

No Brasil, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) categoriza a transparência pública em ativa e passiva. A transparência ativa diz respeito à divulgação de informações por iniciativa do órgão público daquilo que é de interesse da sociedade. Já a transparência passiva se dá quando a divulgação de informações ocorre por demanda da sociedade. Todo este corpo normativo estabelece e motiva a transparência, via Portais da Transparência e e-Sic (CGU, 2013).

Os portais da transparência tornaram-se obrigatórios para União, estados e municípios brasileiros a partir da aprovação da Lei 131/09, que determina a divulgação em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público das informações pormenorizadas quanto à execução financeira e orçamentária. Já o e-Sic operacionaliza a Lei 12.527/11, que passou a vigorar a partir de maio de 2012. Esta lei regulamenta o direito constitucional de acesso à informação, criando mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa física ou jurídica, e sem necessidade de apresentar o motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades, salvo em raras exceções previstas na lei.

No entanto, as avaliações sobre a transparência pública realizadas pelos órgãos de controle não têm sido positivas. Na avaliação realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 09/05/2016 - 20/05/2016 através do Ranking Nacional da Transparência, o município de Campos dos Goytacazes alcançou a posição nacional 1851º e 34º na posição estadual. A avaliação apontou que o município não disponibilizou informações essenciais ao controle social como receitas, despesas com valor do empenho e da liquidação, íntegra dos editais de licitação, contratos na íntegra, relatório resumido de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal e relatórios de pedido de acesso à informação (MPF, s.d).

Já o indicador Escala Brasil Transparente (EBT) elaborado pela CGU é composto de 12 quesitos que cobrem aspectos referentes à regulamentação de Lei de Acesso à Informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão - Sic, auferindo pontuação numa escala de 0 - 10. O município de Campos dos Goytacazes foi avaliado no 3ª edição do EBT no período de 12/07/2016 - 27/12/2016, pontuando 3,33, figurando entre os piores resultados do estado do Rio de Janeiro (CGU, s.d).

Vale ressaltar que a divergência de resultado entre os dois indicadores é proveniente da própria metodologia e critérios avaliados. Enquanto o Ranking Nacional da Transparência mescla dispositivos da transparência ativa, passiva e boas práticas em transparência, a Escala Brasil Transparente encontra-se focada apenas na transparência passiva, ou seja, a Lei de Acesso à Informação. E mais: a accountability (termo traduzido como responsabilização) é um processo democrático amplo e complexo e não se restringe apenas à divulgação de informações. Entretanto, partindo da centralidade da informação como aspecto essencial para a governança democrática, a transparência pública torna-se dimensão importante para o estudo do tema.

É neste contexto que se desenvolve esta pesquisa, tendo como objeto a Política de Transparência da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, buscando verificar se a atual construção e configuração do Portal da Transparência e e-Sic tem potencial para contribuir à promoção da accountability entre população e identificando possíveis aspectos que podem influenciar positiva ou negativamente a sua execução no município. De forma a recortar a população do estudo, a pesquisa foi realizada entre estudantes universitários do Instituto Federal de Educação,

Ciência e Tecnologia Fluminense campus Campos Centro (IF Fluminense Campos Centro), em Campos dos Goytacazes/RJ.

Este estudo se torna relevante à medida que a transparência pública e o direito de acesso às informações são percebidos como pilares essenciais do processo democrático, contribuindo para a participação e o controle social. São temas que se encontram em destaque na mídia, no meio acadêmico e entre a população, principalmente pelos constantes casos de corrupção investigados nos últimos anos. Numa perspectiva internacional, documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, entre outros, dão exemplos da preocupação com o direito à informação. No cenário nacional, a Lei da Transparência (131/09) e a Lei de Acesso à Informação (12.527/11), constituem o marco legal das políticas públicas de transparência.

Além disso, o pouco tempo de existência das leis brasileiras de transparência sinaliza a necessidade de debater esses instrumentos na academia com o objetivo de aprimorá-los e aumentar as possibilidades de controle social. Por outro lado, o Brasil precisa encarar a informação não só como uma necessidade, mas como um direito em si mesmo. Logo, destaca-se a necessidade do estudo neste campo temático no âmbito dos municípios brasileiros, uma vez que estes são atores estratégicos e responsáveis pela implementação de políticas públicas de transparência.

No caso de Campos dos Goytacazes, este assunto ganha importância pelo fato do município ser um dos maiores recebedores de rendas petrolíferas¹, o que coloca em destaque o uso destes recursos. Em um relevante estudo sobre sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local, Serra (2007) sinalizou uma realidade por ele percebida em municípios dependentes destas rendas: a apropriação e sequestro do público pelo privado, comprometendo, assim a existência de um projeto de desenvolvimento duradouro nos municípios brasileiros recebedores de tais recursos. Sem pretensões de esgotar o tema, lançamos reflexões sobre o controle social e responsabilização das ações dos governantes, o

¹ Campos dos Goytacazes é um dos maiores recebedores de *royalties* e participações especiais do Brasil. Em 2013, o município recebeu R\$ 1,3 bilhões em rendas petrolíferas. Fonte: Info Royalties, 2017.

que enseja a importância do objeto desta dissertação no município de Campos dos Goytacazes.

1.1 PERCURSO METODOLÓGICO

Este tópico trata de desenhar o percurso metodológico traçado pelo pesquisador para análise do objeto em questão. Quanto aos objetivos, esta pesquisa possui, essencialmente, caráter exploratório, pois, apesar do tema transparência pública e accountability já serem estudados na academia, o assunto em si é específico aos locais de implementação das políticas públicas concernentes ao tema, uma vez que são aspectos sociais e culturais que embasam a discussão da transparência nos municípios brasileiros. De acordo com Gil (2008) a pesquisa exploratória permite maior familiaridade entre o pesquisador e o tema estudado, buscando explicitá-lo. Visto que os temas accountability e transparência pública são poucos conhecidos e explorados em Campos dos Goytacazes, a pesquisa exploratória apresenta-se como ideal para tratar o assunto no município.

Em se tratando da forma como o problema foi abordado, a pesquisa integrou técnicas qualitativas e quantitativas, buscando a integração destas como solução para as limitações de aplicabilidade de ambas as técnicas na pesquisa social. Tal integração auxilia na obtenção de uma noção ampla do objeto estudado ao realizar o cruzamento (triangulação) dos dados coletados e verificação de sua validade (GOLDENBERG, 2004). Ou seja, apropriar-se de todas as técnicas e recursos necessários para analisar e compreender a transparência pública em Campos dos Goytacazes, sendo possível obter conhecimento detalhado do objeto estudado.

Inicialmente, realizou-se levantamento bibliográfico a fim de embasar o tema da dissertação. Utilizando os termos “accountability” “transparência pública”, “portal da transparência”, “acesso à informação” e “public transparency” foi realizada pesquisa nos anais da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP, edições 2012, 2014 e 2016), na base da Scielo e no Portal Periódicos Capes. Dos artigos encontrados, foram selecionados 96 (noventa e seis) artigos científicos nos idiomas português, inglês e espanhol para constituir a base analítica desta dissertação. Foram selecionadas, também, 05 (cinco) dissertações e 04 (quatro) teses que

possuem como tema principal a accountability relacionada à transparência pública e acesso à informação.

Realizou-se levantamento documental, sendo identificadas 05 (cinco) leis, 08 (oito) estudos técnicos e manuais elaborados no âmbito da Fundação Getúlio Vargas, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Controladoria Geral da União, Universidade de Brasília e Organização Não Governamental Artigo 19. Procedeu-se, também, levantamento documental de notícias em jornais impressos e portais eletrônicos, entrevistas, propaganda eleitoral, reportagens televisivas e participação em debates políticos atual prefeito de Campos dos Goytacazes a fim de auxiliar a traçar o histórico de construção da atual Política de Transparência no município.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, estes materializam e operacionalizam conceitos abstratos que precisam ser analisados na pesquisa. Logo, convertem tais conceitos em itens, variáveis, dados e perguntas que serão utilizados nos instrumentos de pesquisa (BABBIE, 1999). No presente estudo, os instrumentos utilizados para coleta de dados foram: entrevista e questionário.

Esta dissertação utilizou entrevistas junto aos gestores responsáveis pela Política de Transparência no período de 2013 - 2016 e o gestor atualmente responsável pela gestão da Política de Transparência do município de Campos dos Goytacazes a fim de conhecer o histórico da transparência pública no município, seus dilemas por ocasião da criação, a construção da Política de Transparência do atual governo e suas principais motivações.

Utilizou, também, questionário aplicado estudantes de graduação do IF Fluminense Campos Centro, a fim de identificar aspectos como: conhecimento dos instrumentos de transparência pública, frequência de acesso, engajamento político e entendimento ou não das informações disponibilizadas no Portal da Transparência e e-Sic, assim como opiniões sobre transparência e acesso à informação. Para aprofundar as informações quantitativas obtidas por meio do questionário, foram realizadas entrevistas com alunos da mesma instituição com o objetivo de levantar percepções qualitativas sobre o Portal da Transparência, acesso e qualidade da informação.

A decisão de utilizar como parcela da população a segmentação de estudantes universitários se dá pelo fato do município ser identificado como um polo

universitário bastante diversificado. Em 2017, encontravam-se em atividade em Campos dos Goytacazes 11 (onze) instituições de ensino públicas e privadas, a saber: Universidade Candido Mendes, Universidade Salgado de Oliveira - Universo, Universidade Estácio de Sá, Centro Universitário Redentor, Centro Universitário Fluminense - UNIFLU, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Faculdade Batista do Estado do Rio de Janeiro, Institutos Superiores de Ensino do CENSA - ISECENSA e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense.

Além disso, os jovens encontram-se presentes e ativos na vida política tanto através dos meios tradicionais (via partidos políticos), quanto pelas novas formas de expressão políticas mais abrangentes, universais e menos institucionalizadas². Pelo fato de Campos dos Goytacazes ser um polo universitário, entende-se que o recorte da população em estudantes de graduação de uma instituição de ensino superior constitui uma parcela importante desta cidade, sendo possível a realização de inferências a partir dos resultados obtidos.

A este fato, acresce-se a questão relacionada ao entendimento das informações disponibilizadas. O nível de compreensão dos estudantes universitários pode ser utilizado como referência para discutir o nível de compreensão da população de uma forma geral, uma vez que o grau de escolaridade por estes detido auxiliaria no melhor entendimento das informações compartilhadas. Caso o entendimento deste grupo estudado não ocorra, já há indicativo importante de que os demais segmentos da população podem apresentar a mesma ou maior dificuldade de compreensão das informações disponibilizadas pela prefeitura.

No entanto, a escolha de estudantes universitários como público-alvo desta pesquisa possui limitações no que se refere à representação da sociedade. Dados os limites de escolha de uma amostra que represente todos os estratos sociais, é necessário destacar que a amostra escolhida possui familiaridade com a linguagem do ambiente onde as informações encontram-se disponíveis (internet), sendo, ainda, um público que poderia se colocar mais sensível a este tema e que possui nível de escolaridade propício para a compreensão das informações.

² Sobre o engajamento e sociabilidade política entre jovens universitários, ver Almeida (2004) e Brenner (2011).

Em relação à escolha da instituição, o IF Fluminense Campos Centro foi escolhido pela sua conceituação no município e pelo fato de ser uma instituição focada na produção, difusão e aplicação de conhecimento e cultura de forma crítica e socialmente diferenciada e que buscam o desenvolvimento do interior fluminense e redução das desigualdades socioeconômicas. Além disso, é uma instituição comprometida com a formação de cunho técnico-científico, possuindo cursos nas áreas humanas, exatas e biológicas focados na formação de profissionais capacitados³. Logo, este perfil diverso contribui para a formação de uma amostra diversificada. Além disso, foi uma instituição que deu retorno quanto aos pedidos de realização de pesquisa e na qual o pesquisador conseguiu os dados necessários para o envio dos questionários.

Quanto às metodologias de análise dos dados, esta pesquisa utilizou a análise de conteúdo da documentação, entrevistas com gestores e estudantes universitários do IF Fluminense Campos Centro selecionados nesta pesquisa, buscando identificar tendências e padrões de respostas relacionados ao tema em questão. Realizou-se, também, a codificação, tabulação e análise dos dados levantados por meio dos questionários enviados aos alunos das universidades. Por fim, procedeu-se a triangulação dos resultados como parte do processo de validação dos dados obtidos de forma a alcançar conhecimento profundo do objeto em estudo.

1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos. O presente capítulo destaca os tópicos iniciais deste trabalho ao abordar os objetivos propostos, o problema de pesquisa que origina este trabalho, sua justificativa e percurso metodológico, detalhando a tipologia de pesquisa, instrumentos de coleta de dados e técnicas de análise dos dados, assim como a forma de organização desta dissertação.

O segundo capítulo constrói o referencial teórico deste trabalho. Logo, estabelece a relação entre regimes democráticos e accountability por meio da apresentação das principais teorias relacionadas ao tema. O terceiro capítulo

³ O perfil do IF Fluminense e suas motivações podem ser observados no site da instituição: <http://portal1.iff.edu.br/conheca-o-iffuminense/apresentacao>,

contextualiza o tema accountability e transparência pública no Brasil, apresentando a Lei da Transparência (131/09) e Lei de Acesso à Informação (12.527/11), assim como a estrutura da transparência pública no Brasil e suas possíveis tensões. Apresenta, ainda, os indicadores Escala Brasil Transparente (EBT) do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União e do Ranking Nacional da Transparência do Ministério Público Federal, destacando também a importância da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) para o tema em questão. Por fim, trata de e-government (governo digital) e suas implicações aos regimes democráticos atuais.

O quarto capítulo apresenta o diagnóstico da Lei da Transparência e Acesso à Informação à luz dos órgãos de controle externo e interno e as entrevistas realizadas, em Campos dos Goytacazes, município de estudo desta dissertação. Trata, também, da construção atual da Política de Transparência no município a partir da apresentação de entrevistas realizadas com os gestores da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Em seguida, são apresentados os dados coletados e as análises realizadas entre estudantes de graduação do IF Fluminense Campos Centro, a fim de entender se a estrutura da atual Política de Transparência tem possibilidade de contribuir para a construção e promoção da accountability em Campos dos Goytacazes.

No quinto e último capítulo, são apresentadas as conclusões da pesquisa e as inferências realizadas pelo pesquisador. Verifica, também, se os objetivos propostos na dissertação foram alcançados. Analisa as limitações da pesquisa e propõe novas frentes de estudos a serem abordadas. Por fim, são apresentadas as referências utilizadas para embasar a pesquisa.

2 A CONSTRUÇÃO DE UM QUADRO TEÓRICO

O presente capítulo busca a construção de um quadro teórico que dê suporte às discussões sobre accountability e transparência pública no município de Campos dos Goytacazes. De forma a construir este quadro teórico, buscou-se a construção do conceito de accountability, que por vezes, permanece sem definição clara nos estudos realizados no Brasil. Além disto, realizaram-se debates sobre os conceitos de transparência pública e a apropriação da informação por parte da sociedade.

2.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ACCOUNTABILITY

Para a construção do conceito de accountability, esta pesquisa procura, inicialmente, o sentido do termo, a partir do entendimento do contexto, significado, aspectos que influenciam a responsabilização e os atores envolvidos no processo de accountability. Ademais, discutiu-se o conceito em si, além de buscar as tipologias mais atuais presentes nos estudos de transparência pública no Brasil.

2.1.1 O sentido da accountability

Compreender e analisar a accountability não são tarefas simples, pois a construção da accountability é um processo em marcha na sociedade brasileira, sendo muito prematuro, ainda, afirmar a posição atual da accountability nesta sociedade (RAUPP, 2011). Schedler (1999) afirma que o termo accountability é amplo no que se diz respeito ao seu campo de atuação, não havendo consenso sobre o que realmente seja. Depois de tanto discutir o termo, este ainda continua

amplo, com limites complexos e sem definição, sendo necessária a reconstrução do conceito.

Como já debatido no capítulo de introdução, a dificuldade de tratarmos de accountability no Brasil não é fruto apenas de uma luta pela tradução literal do termo para a língua portuguesa, mas pelo fato da responsabilização de governantes não ser uma realidade consolidada na cultura política brasileira (CAMPOS, 1990; PINHO E SACRAMENTO, 2009). Logo, alguns trabalhos sobre accountability no Brasil deixam de lado a busca da tradução e partem em direção à busca do significado, do sentido do termo.

A accountability pressupõe a existência do poder como essência da política. Logo, se há poder, existe a necessidade controlá-lo. Primeiro é necessário que os governos controlem os governados; em seguida, é necessário que controle a si mesmos. Portanto, há uma preocupação em como manter o governo sob controle, prevenindo abuso e submetendo o mesmo a certas regras de procedimento e conduta. O objetivo da accountability é limitar, restringir e disciplinar o poder, e não extingui-lo (SCHEDLER, 1999).

Schedler (1999) busca o significado originário do termo nas enciclopédias, definindo-o como a habilidade de garantir que os agentes públicos sejam responsáveis por suas ações. Ao buscar o entendimento do conceito de accountability através dos dicionários em seu idioma original (inglês), Pinho e Sacramento (2009) realizaram uma busca pelo termo e seu correlato accountable. As definições encontradas corroboram a noção apresentada por Schedler (1999) de responsabilização, destacando um conjunto de ideias, como: responsabilidade, explicação, obrigação ou vontade.

Ao buscarem a tradução inglês-português dos termos accountability e accountable, Pinho e Sacramento (2009) identificaram a noção de responsabilidade frente a algo e sujeição à prestação de contas, apresentando também três adjetivos: responsável, explicável e justificável. Logo, o sentido a que se propõe é de responsabilização pelas ações e decisões tomadas por agentes públicos, mais especificamente, a responsabilização pessoal na iniciativa pública ou privada, sendo este o sentido a ser trabalhado nesta dissertação.

A noção de responsabilização atribuída por Pinho e Sacramento (2009) já havia sido apontada por Campos (1990), pois a autora afirma que as sociedades

democráticas consideram natural e aceitam que governantes sejam responsabilizados por seus atos perante os cidadãos. Além disso, a accountability é apresentada como capaz de proteger os cidadãos contra a má conduta das burocracias, relacionando-se aos direitos dos cidadãos e fazendo refletir sobre os sobre deveres da administração pública. A significação dada por Mosher (1968 apud Campos, 1990) à accountability de responsabilidade objetiva acarreta a responsabilização de uma pessoa perante outra.

A responsabilização obriga a existência de justificativa para as ações e decisões provenientes do exercício do poder público, sendo um passo essencial para que a sociedade realize controle social quando as justificativas não são claras o suficiente ou quando as decisões não se adequam às preferências dos eleitores. Esta noção estabelece também uma relação entre resultados e sanções impostas pela sociedade, dependendo, ainda, da criação de instrumentos e condições que possibilitem o acompanhamento dos atos públicos por parte da sociedade (GRAU, 2000). Przeworski (1995) traz também uma importante visão sobre a responsabilização ao afirmar a necessidade de instrumentos que obriguem os governantes a prestar contas ao público, sendo necessários incentivos para que os governantes assumam responsabilidades por suas ações perante a sociedade. Resumindo o sentido de responsabilização do termo accountability, Pinho e Sacramento (2009) afirmam que:

Claro está, portanto, que, de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português que defina a palavra accountability, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

A própria noção de responsabilização atribuída ao conceito de accountability conduz-nos ao segundo ponto que precisa ser levado em consideração por ocasião da realização de estudos sobre o tema e que ganha destaque neste momento da dissertação. Se accountability trata de responsabilidade perante outros, quem tem o direito de cobrar os governantes por suas ações? Campos (1990) identifica que tais discussões passam pela noção de representatividade e legitimidade de poder, o que a conduz à teoria democrática.

Logo, a autora identifica a accountability como uma questão de democracia, sendo este o contexto em que se localizam as discussões sobre accountability. Quanto mais avançado democraticamente um país é, maior o seu interesse pela accountability. Ressalta também a necessidade do desenvolvimento de estruturas democráticas que tornem os governos mais responsivos perante a população. Campos (1990) afirma que accountability necessita ser compreendida numa relação equilibrada entre burocracias e política. O controle puramente burocrático não é suficiente para tornar a administração pública responsiva, pois não possui a perspectiva do cidadão que é contemplado pela política, não se tratando a accountability apenas de desenvolvimento organizacional e reforma administrativa. Por outro lado, accountability vista apenas do ponto de vista político, não enseja as necessidades de controles burocráticos efetivos para evitar desperdícios.

O avanço da democracia no mundo passou a influenciar o funcionamento das nações, uma vez que estas necessitam de instituições democráticas de qualidade na busca pela solução de problemas. Neste sentido, ganha importância a accountability que é definida como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”, realizando não apenas um controle relacionado ao programa de governo, corrupção e preservação de direitos, mas um controle também voltado para a melhoria do desempenho dos programas governamentais, maior transparência e responsabilização perante a sociedade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Dentro do próprio contexto da democracia, Abrucio e Loureiro (2004) trazem à luz uma discussão sobre a relação entre política e economia no que se refere à accountability. Burocratas defendem a visão que eficiência decisória e democracia são objetivos opostos e até mesmo excludentes. Neste sentido, as decisões sobre a vida pública são tomadas em ambientes de insulamento burocrático⁴, onde predominam arranjos institucionais que isentam os agentes públicos da prestação de contas por suas ações no exercício do poder público. A atividade política é vista como fonte de ineficiência na medida em que os governantes podem ser corruptos ou facilmente pressionados para atender às demandas dos eleitores. Logo, é necessário separar as duas atividades: política e economia.

⁴ Sobre insulamento burocrático, ver Nunes (2003): A gramática política do Brasil.

Por outro lado, a visão de uma accountability democrática supõe a rejeição da ideia que política e economia são partes opostas e incompatíveis. O que tem se constatado é que policymakers⁵ ampliam a qualidade de suas decisões ao combinarem competência técnica com habilidades políticas. O que Abrucio e Loureiro (2004) defendem é que cada vez mais é necessária a burocratização da política e a politização da burocracia com o objetivo de aumentar a qualidade das decisões democráticas. Para isso, os autores buscam combater duas falácias.

A primeira, dos tecnocratas, que defende não só a reserva de assuntos técnicos à burocracia como também a redução ou eliminação de controles democráticos sobre decisões públicas, criando assim redes sociais espúrias e não controláveis. A segunda trata de identificar a política democrática como mero jogo eleitoral. Mesmo que as eleições sejam a base do processo democrático, não se trata apenas de escolhas, mas fundamentalmente da qualidade do debate. Neste sentido, é necessário fortalecer regras que favoreçam a disseminação de informações, o aperfeiçoamento da discussão e o maior equilíbrio entre candidaturas em competição (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Também se faz necessária a criação de regras que defendam os direitos que não podem ser facilmente alterados e estruturas institucionais que garantam amplas negociações de debates entre os diferentes atores políticos envolvidos. Enfim, a perspectiva de accountability proposta pelos autores supõe a superação da dicotomia entre exigência de eficiência e imperativos democráticos. Esta perspectiva emerge a partir das reformas de Estado que buscam não apenas tornar os governos não apenas eficientes em provimento de políticas públicas, mas também em responsividade aos eleitores, propondo assim um novo padrão de relacionamento entre economia e política (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Este ponto de conflito entre burocracia e democracia foi apontado por Campos (1990) quando destacou a visão de autores americanos que sinalizam a necessidade de que o amadurecimento da administração pública e accountability caminhem juntas. Em que pese a necessidade de controles internos que possibilitam a construção de administrações mais responsáveis perante a sociedade, a autora defende que accountability não se trata apenas de desenvolvimento organizacional e reforma administrativa. O aprimoramento da máquina pública não é suficiente para

⁵ Elaboradores e decisores de políticas públicas (DICIONÁRIO COLLINS, 2017).

responsabilizar os agentes públicos. É necessário relacioná-lo à democracia e arena política, de forma a potencializar as possibilidades da accountability, buscando os ideais que norteiam a democracia: um governo que emane da vontade popular, sendo a principal fonte de soberania; governantes que prestem contas ao povo, responsabilizando pelos seus atos e omissões; Estado regido por regras que delimitem o campo de atuação em prol da defesa dos direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos (SARTORI, 2004 apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Ainda em relação ao contexto democrático em que se dá o debate sobre accountability, O'Donnell (1998) localiza o debate nas poliarquias, modelo elaborado por Robert Dahl que busca classificar em diferentes graus o nível de democratização de uma determinada sociedade. O autor defende a tese de que as poliarquias atuais são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo. Do liberalismo, o autor acredita que as poliarquias herdaram a noção que existem direitos que não podem de forma alguma ser retirados dos cidadãos por nenhum poder, inclusive pelo Estado. Do republicanismo, a noção que o cumprimento dos deveres públicos é uma atividade tão nobre que requer uma cuidadosa sujeição à lei e ao serviço público, mesmo que isso signifique abrir mão dos interesses individuais em favor dos coletivos. Da democracia vem o direito positivo de participação nas decisões da demos e em condições de igualdade.

O'Donnell (1998) identifica que um modelo democrático ao qual chama de poliarquia delegativa, que pode ser resumido numa premissa básica: aquele que ganha as eleições é autorizado a governar como bem lhe convier, sendo, portanto, o governante a encarnação de seus eleitores. Logo, não se sente obrigado a cumprir obrigações da campanha eleitoral, nem agir conforme as preferências dos eleitores. A ele, foi delegado autoridade para agir em favor do “interesse nacional”, sendo um entrave ao processo de accountability, uma vez que a delegação mina o potencial de responsabilização dos agentes públicos.

Um terceiro ponto a ser destacado diz respeito à relação estabelecida entre governo e governantes nos modelos democráticos. O sentido de responsabilização e contexto democrático atribuído à accountability denota uma relação entre diversos atores e não uma relação unilateral. O que queremos destacar é que a accountability é um processo multilateral que envolve a relação entre Estado e sociedade. Logo, a

maioria dos estudos atuais sobre responsabilização de governantes apenas enxergam tais aspectos sob a ótica do Estado, agente responsável pela implementação destas políticas. Se a abordagem da accountability atual carece de uma abordagem multifacetada, esta dissertação se atenta a tal aspecto ao inserir a sociedade nas análises sobre responsabilização.

Ao analisar a relação entre Estado e sociedade, Przeworski (2006) observa que o problema central dos cidadãos nos regimes democráticos é induzir os políticos a olhar o bem estar da sociedade, em vez de procurar atender os interesses da burocracia e os interesses particulares. Entretanto, pelos receios de perder o poder, os políticos agem de forma a tornar a burocracia imune aos controles políticos, buscando atribuir uma pretensa autonomia à burocracia, dificultando o atendimento aos objetivos sociais.

Identifica, pois, uma relação complexa, denominando os cidadãos de principais, pois detém a soberania do poder dentro do sistema democrático e os políticos de agents, pois são eleitos pelos principais para representá-los. No entanto, o Estado é um mecanismo centralizado e com poder de coerção, levando os agents (políticos) a decidirem regras para os principais (cidadãos) obedecerem (PRZEWORSKI, 2006).

Há, portanto, boas razões para que as instituições democráticas não contenham mecanismos que limitem prospectivamente a representação. Escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam enquanto pessoas, mas queremos que os governos sejam capazes de governar. Assim sendo, embora todos preferissem que os governos se mantivessem fiéis a suas promessas, a democracia não contém mecanismos institucionais que assegurem que nossas escolhas sejam respeitadas (PRZEWORSKI, 2006, s.p.).

A análise nos faz refletir que a democracia representativa possui distorções que comprometem a relação entre Estado e sociedade. No entanto, a accountability figura como uma possibilidade de auxiliar na correção destas distorções, uma vez que através dela os cidadãos podem saber o que se passa na vida pública. Os governos são responsivos (accountable) se os cidadãos podem acompanhar se os governos estão - ou não - atuando em defesa dos interesses públicos e se podem propor sanções apropriadas. A garantia da accountability depende de outras condições, como: a necessidade de saber a quem atribuir responsabilidade pelo desempenho do governo, poder votar com o objetivo destituir do governo os partidos

responsáveis pelo mau desempenho, incentivos para que os políticos possam ser reeleitos, instrumentos institucionais disponíveis aos cidadãos para que possam recompensar ou punir os governos pelos resultados produzidos (PRZEWORSKI, 2006).

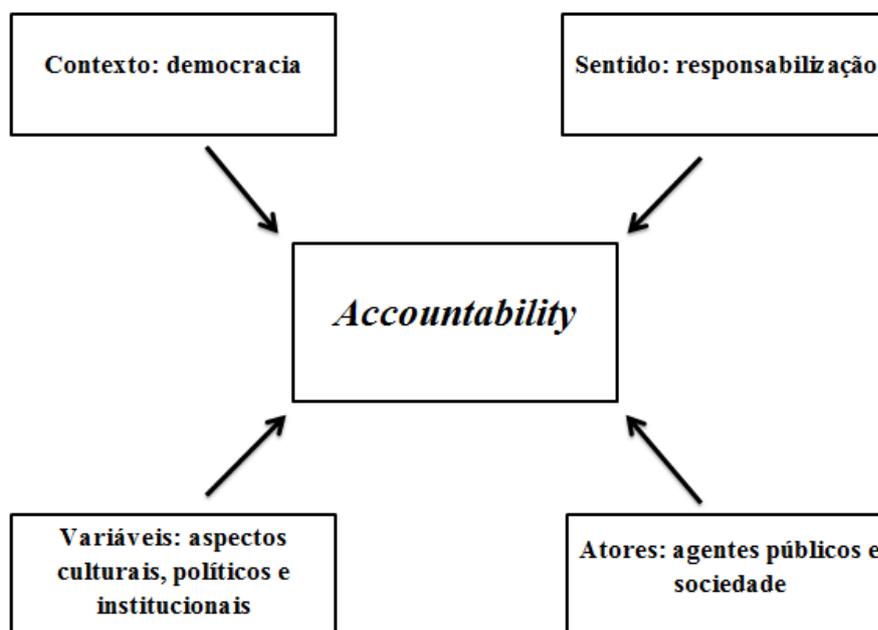
A complexidade da relação Estado e sociedade no que se refere à accountability foi destacada por Campos (1990) ao analisar a relação entre administração pública, o público e a própria noção de público. Por um lado, agentes públicos demonstram falta de zelo pelos recursos públicos e desprezo pela clientela (sociedade). De outro lado, uma população passiva e tolerante ante a corrupção e que parece não se importar com a dupla tributação (impostos e propina) e desperdício de recursos. No que se refere à relação clientela e Estado, identifica-se que em países politicamente pobres, os baixos índices de participação, associativismo e representatividade favorecem a prepotência do Estado sobre a sociedade. Sendo assim, o Estado torna-se tutor e a sociedade tutelados, comprometendo, portanto, o processo de accountability.

Por fim, devemos destacar que as características culturais, políticas e institucionais dos países são variáveis que impactam o processo de accountability. Ao salientar que as diferenças da accountability entre países democraticamente mais desenvolvidos e os democraticamente menos desenvolvidos, Campos (1990) ressalta a questão dos aspectos culturais e políticos da accountability. Em países mais amadurecidos democraticamente, a textura política é caracterizada por uma ampla rede de associações, enquanto nos países menos desenvolvidos tal textura é pobre. As instituições não possuem compromisso com a continuidade, falta legitimidade e aptidão para a autossustentação, sendo sua principal fonte de recursos o próprio governo.

Como é possível verificar na figura abaixo, as discussões acima realizadas apresentam um panorama do sentido da accountability a ser tratada neste texto. Entendemos que se trata de um processo contínuo que é impactado por diversos aspectos. Tais aspectos são mais abrangentes do que se encontram destacados abaixo, mas a figura em questão apresenta um bom norte para os debates sobre a accountability. Neste sentido, para discutir responsabilização é necessário entender que esta é um conceito influenciado pelo contexto (circunstâncias que acompanham o processo), sentido (propósito que se deseja alcançar com o processo), variáveis

(aspectos que impactam o processo) e atores (indivíduos, grupos e instituições que possuem interesse no processo em questão).

Figura 1: Sentido da accountability.



Fonte: elaboração do autor.

Certo está, portanto, que quando falamos de accountability, o sentido ao qual nos referimos diz respeito a um processo de responsabilização de agentes públicos que é possível no contexto de regimes democráticos, ou seja, aqueles que se baseiam na vontade popular e na noção de participação da sociedade na vida pública. Sendo assim, não estamos nos referindo a um processo unilateral, que envolve apenas uma visão do Estado e sua burocracia; referimo-nos a um processo multilateral que envolve Estado, sociedade e que tem sua dinâmica afetada por aspectos políticos, culturais e institucionais dos ambientes em análise.

2.1.2 O conceito e as tipologias da accountability

Para compreender o conceito de accountability, Schedler (1999) parte da noção de que há três formas de prevenir o abuso de poder político: submeter o poder às ameaças de sanções, obrigá-lo a ser exercido de forma transparente e forçar os agentes públicos a justificar seus atos, estabelecendo uma abordagem didática do tema ao denominar a primeira forma como enforcement, e as duas

últimas de answerability. Estes três aspectos juntos caracterizam a accountability como uma possibilidade multifacetada de combate à corrupção e abuso de poder político. Esta estrutura bidimensional apresentada pelo autor é o que passamos a discutir.

A noção de answerability indica que ser accountable (responsivo) para alguém é a capacidade de informar sobre suas decisões e justificar seus atos. Desta forma, deve ser garantida a possibilidade de perguntar pelos atos (dimensão informacional da accountability) e razões válidas de tais escolhas (dimensão argumentativa da accountability). Ou seja, o direito de receber informações e a obrigação de fornecer todos os detalhes necessários. A dimensão da answerability trata, pois, de monitoração e supervisão da conduta dos agentes públicos. Tais atividades não se referem apenas à regra legal, mas também a regra da razão. Isso significa que o agente público será acompanhado não apenas pela regra da lei, mas pela racionalidade de suas decisões. A accountability é oposta ao monólogo e trata-se de relação multilateral entre accounting e accountable atores (SCHEDLER, 1999).

Por outro lado, o enforcement ultrapassa as barreiras da informação e justificação. Para Schedler (1999), a accountability não se trata apenas de fornecimento de informações e justificação das atitudes de agentes públicos. Contém também elementos de enforcement, que se trata de premiar agentes públicos com bons comportamentos e punir aqueles que possuem má conduta. Ou seja, assumir as consequências de seus atos enquanto agentes públicos.

As ações que expõem má conduta dos agentes públicos sem resultar em sanções materiais aos mesmos figuram como fracas e diminuídas formas de accountability. Conforme a literatura neoinstitucionalista, para as regras serem efetivas é necessário um conjunto de mecanismos que previnam que má condutas públicas passem sem ser noticiadas. Mas não apenas isso: é preciso também a existência de mecanismos de enforcement, prevenindo que tais atos passem sem punição (SCHEDLER, 1999).

Vale ressaltar que os mecanismos de enforcement podem ser diversos. No mundo político, por exemplo, Schedler (1999) cita a existência da destruição da reputação através da exposição pública e até mesmo a demissão do cargo público. Para o autor, a severidade da sanção deve ser compatível com severidade da

ofensa. Corrupção e violação de direitos humanos, por exemplo, precisam ser analisados à luz da regra da lei.

A definição de accountability pode ser resumida através da sentença: A é accountable a B quando A é obrigado a informar a B sobre ações passadas ou futuras de A, justificando-as e podendo sofrer punições por má conduta. Esta não é a única forma de conceituar a accountability, pois existe uma variedade de formas de lidar com o conceito que preveem diversos modelos com ênfases diferentes. Se uma ou até mesmo as duas dimensões apresentadas não estiverem presentes nos variados modelos, ainda pode-se falar de accountability. O que se conclui é que a accountability pode ser tratada como um “radial concept”, o que quer dizer que se trata de um conceito aberto, em constante mudança e flexível (SCHEDLER, 1999).

Outro conceito que pode ser destacado é uma definição normativa da accountability, que apresenta o processo como uma obrigação de evidenciar que ações e decisões de agentes públicos estão sendo conduzidos conforme regras e padrões acordados ou que os resultados das ações estão sendo corretamente reportados honesta e apuradamente aos cidadãos pelos programas ou no decorrer dos mandatos (OECD, 2002 apud PRADO, 2004). Já o conceito apresentado pela Organização das Nações Unidas - ONU destaca a ação com vistas à responsabilidade e de forma responsiva, ao mesmo tempo (ONU apud PRADO, 2004).

Vale destacar, também, a clássica tipologia de accountability apresentada por O'Donnell (1998) para esclarecer o conceito e possibilitar uma abordagem prática. Para o autor, existem duas principais vertentes: a vertical e a horizontal. A accountability vertical se refere às ações de fiscalização realizadas em grupo ou individualmente pela sociedade civil com relação àqueles que ocupam cargos em instituições do Estado, eleitos ou não.

Na accountability vertical, a eleição é o principal mecanismo de controle, uma vez que através das eleições livres e justas os cidadãos podem punir ou premiar agentes públicos por sua conduta através do voto neles ou apoiando seus candidatos. Desta forma, para seu exercício é necessário que os países garantam a existência de liberdade de expressão e associativismo, assim como acesso às variadas fontes de informação e a existência de uma mídia razoavelmente livre. Logo, eleições livres e justas, reivindicações sociais que podem ser proferidas sem

risco de retaliações e cobertura razoável de tais reivindicações a atos ilícitos de agentes públicos são dimensões daquilo que O'Donnell (1998) chama de *accountability vertical*.

No entanto, as eleições ocorrem de tempos em tempos, caracterizando-se como processos descontínuos que não oferecem condições para a realização de um controle relevante nos intervalos eleitorais. Além disso, existem questionamentos quanto à eficácia das eleições como mecanismo de tal *accountability*, uma vez que sistemas políticos pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas, parecem enfraquecer tal mecanismo eleitoral (O'DONNELL, 1998). Tais limitações das eleições foram discutidas por Smulovitz e Peruzzotti (2002) que apresentam três limitações das eleições como mecanismos de *accountability*. A primeira limitação refere-se ao fato da eleição ser uma oportunidade única para o cidadão castigar ou recompensar múltiplas decisões governamentais. A segunda refere-se ao fato de votar ser uma estratégia descentralizada. E a terceira, trata dos déficits de informação impedir os cidadãos de analisar e avaliar com clareza as ações dos governos (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002).

O'Donnell (1998) afirma, por outro lado, que as manifestações públicas e a devida cobertura da mídia quanto a escândalos envolvendo agentes públicos só terão eficácia se as responsáveis agências públicas tomem iniciativa de investigar tais atos. Fora isso, as manifestações e a mídia apenas causarão impacto nas eleições seguintes. Logo, a análise da *accountability vertical* evidencia que este mecanismo garante o pilar da democracia nas poliarquias, uma vez que a sociedade pode escolher aqueles que irão governá-los por um período e possuem liberdade de expressão.

Já a *accountability horizontal* refere-se aos controles mútuos entre poderes, realizados por agências estatais legalmente autorizadas, tecnicamente capacitadas e dispostas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais. Ou seja, os mecanismos horizontais são frutos de um sistema de controle e fiscalização mútuos (O'DONNELL, 1998).

No entanto, O'Donnell (1998) afirma que a *accountability horizontal* apresenta algumas deficiências. Dentre elas, é importante destacar que para que os mecanismos horizontais sejam efetivos, é necessária a existência de agências

estatais autorizadas e dispostas a monitorar, acompanhar e punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Entretanto, é necessário que tais agências sejam dotadas de autoridade legal e autonomia suficiente para tal controle. Ou seja, o mecanismo de controle e equilíbrio entre os poderes. A esta relação de fiscalização mútua, O'Donnell (1998) chamou de mecanismos de check and balances, ou como conhecido no Brasil, sistema de freios e contrapesos.

Espera-se que tais agências sejam efetivas, mas salvo exceções, elas não funcionam isoladamente. Podem até influenciar a opinião pública, mas os resultados de suas ações dependem de tribunais e legisladores dispostos a considerar suas colocações. O que o autor conclui é que a efetividade da accountability horizontal não está relacionada apenas à existência de agências, mas sim de uma rede de agências que tenham em seu cume o comprometimento com a accountability (O'DONNELL, 1998).

Partindo da perspectiva bidimensional apresentada por O'Donnell (1998) e buscando aprofundar o conceito de accountability na América Latina, Smulovitz e Peruzzotti (2002) afirmam que esta pode ser de dois tipos: a legal e a política. A noção de accountability legal defende a ideia que as ações de agentes públicos devem estar de acordo com dispositivos legais e constitucionais do referido país, que são os procedimentos considerados corretos. A arbitrariedade do poder do Estado é controlada a partir da divisão dos poderes, os mecanismos de check and balances e o reconhecimento de direitos fundamentais. Assim, um governo é legalmente responsável se suas ações não infringem a lei e se ajustam ao devido processo. Entretanto, para que os mecanismos de controle legais funcionem é necessário um sistema jurídico forte capaz de fazer cumprir a lei e impô-las aos governantes.

Mais uma vez, a presente dissertação aponta para a definição de accountability política referindo-se à capacidade dos eleitores de fazer com que as políticas governamentais respondam ou se adequem as suas preferências, estando, pois, conectada ao conceito de representação democrática. Logo, um governo é politicamente responsável se os cidadãos dispõem de meios para punir os governantes quando suas ações não se encontram de acordo com as preferências do eleitorado. Em geral, se sustenta que as eleições são as instituições centrais para levar avante este tipo de controle. No entanto, conforme também questionado por

O'Donnell (1998), a potencialidade das eleições pode ser questionada, pois são consideradas mecanismos ineficazes de accountability e não contribuem para que os cidadãos responsabilizem os governantes, conforme já discutido (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002).

Os autores identificam a necessidade de enxergar outro mecanismo de controle vertical que mesmo tendo sido esquecido, é visto como possível instrumento potencializador da accountability legal e política. Por mais que as eleições sejam o único mecanismo de autorização da representação, não se trata do único mecanismo de controle vertical. A realização de eleições justas e competitivas precisa ser acompanhada da construção de uma sociedade civil ativa e meios de comunicação autônomos. O conceito de accountability social engloba outros conceitos da literatura da sociedade civil e esfera pública. Instituições como ONGs, associações, movimentos sociais e meios de comunicação são novos instrumentos que podem agregar valor ao repertório clássico de controles do governo.

Smulovitz e Peruzzotti (2002) justificam este foco nos mecanismos sociais de controle por dois motivos. O primeiro diz respeito à natureza empírica do tema, uma vez que os últimos estudos sobre accountability na América Latina tem focalizado excessivamente a fragilidade dos mecanismos tradicionais de controle dos agentes públicos, como, por exemplo, a fragilidades dos controles horizontais. Parecem ignorar as potencialidades do controle a partir dos cidadãos e das mídias. O segundo se refere ao fato do controle social ser uma possibilidade ao processo eleitoral, tido como descontínuo e frágil para o fortalecimento da democracia na América Latina. Logo, o conceito de accountability social procura especificar como funcionam as relações entre governos e governados e suas influências em tornar os governos mais responsáveis (accountable). Os autores resumem o conceito afirmando que:

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002, p. 32).

A accountability social pode se dar tanto por vias institucionais como por vias não institucionais. As ações judiciais ou reclamações perante órgãos de controle são

considerados mecanismos institucionais. As mobilizações sociais e as denúncias midiáticas representam mecanismos não institucionais, pois buscam impor apenas sanções simbólicas. Outro ponto a ser destacado é a potencialidade dos mecanismos de accountability social. Diferentemente das eleições, estes mecanismos são contínuos e não possuem um calendário fixo de realização. Podem supervisionar as ações dos agentes públicos no sentido legal, ou até mesmo por temas e áreas de interesse (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002).

Outro aspecto a ser discutido é a forma como os mecanismos sociais impõem sanções. Para tal, Peruzzotti e Smulovitz (2002) destacam a dimensão em que o controle se realiza. Enquanto os mecanismos verticais eleitorais e horizontais dependem de maiorias especiais ou atribuições constitucionais para a realização do controle, os mecanismos sociais podem realizar a vigilância das ações de agentes públicos sem tais prerrogativas. Ou seja, enquanto os mecanismos provenientes das eleições necessitam de maximizar a extensão do apoio para controlar a política dos representantes, os que atuam no campo social podem fazê-lo tomando por base a intensidade das reclamações e o impacto de suas ações na opinião pública.

Os autores argumentam que a maioria dos mecanismos sociais possui como recursos principais a visibilidade e intensidade, não podendo impor imperativamente sanções. Entretanto, possuem consequências materiais, pois impõem custos de reputação que levam a consequências políticas que se manifestam institucionalmente. Por outro lado, os mecanismos sociais são essenciais no que se referem a agências de accountability que necessitam de “alarmes” para realização de controle. Em alguns casos, mecanismos verticais e horizontais não são ativados sem os mecanismos sociais. Logo, os mecanismos sociais de accountability controlam os agentes públicos através da exposição e denúncia de atos presumidamente ilegais, ativação da operação de mecanismos horizontais e estabelecendo organizações paralelas de vigilância social (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2002).

Numa leitura mais recente, Abrucio e Loureiro (2004) apresentam uma visão aprofundada dos conceitos apresentados anteriormente, uma reflexão focada na numa perspectiva prática da accountability.

Quadro 1: Estrutura da Accountability Democrática.

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de Financiamento de Campanhas • Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado • Pluralismo de idéias (crenças ideológicas e religiosas) • Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações • Independência e controle mútuo entre os Poderes
Controle Institucional durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle Parlamentar (controles mútuos entre os Poderes, CPI, 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-Processual (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira) • Controle do Desempenho dos Programas Governamentais • Controle Social (Conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, Orçamento participativo etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
Regras estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais 	

Fonte: Abrucio; Loureiro, 2004.

As formas identificadas pelos autores são o processo eleitoral, controle institucional durante mandatos e regras estatais intertemporais. Tais formas contemporâneas de accountability existem em maior ou menor grau em todos os países democráticos. Sua concretização depende da utilização de instrumentos institucionais e de existência de condições gerais, conforme Quadro 1 acima.

Abrucio e Loureiro (2004) afirmam que esta classificação não tem divergência com aquela sugerida por O'Donnell (1998), que classifica a accountability como vertical e horizontal. Esta nova classificação proposta pelos autores baseia-se em duas razões. A primeira, e principal, é esclarecer os princípios que orientam o regime democrático e auxiliar na reflexão de formas, instrumentos e condições

garantidoras da accountability que muitas vezes são esquecidos nos estudos políticos sobre accountability.

O processo eleitoral surge como o ponto de partida de qualquer regime democrático, garantindo o princípio de soberania popular. Entretanto, para que tal forma seja viável existe a necessidade de assegurar condições básicas, como a liberdade de expressão e reunião, a tolerância entre opiniões divergentes (exceto aquelas que se colocam contra princípios democráticos), disponibilidade de informações ao conjunto de eleitorado e garantia do direito de voto a todos integrantes da população. Quanto aos instrumentos, podem ser citados: escolha do sistema eleitoral, existência de uma justiça independente que garanta a lisura do pleito, uso de mecanismos para estimular a disseminação de informações, debates de alternativas colocadas à população e estabelecimento de regras de financiamento de campanha que evitem o abuso do poder econômico, significando a transparência dos gastos eleitorais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Outro elemento pouco abordado também é que o exercício da accountability democrática depende da criação de regras intertemporais que protejam os direitos básicos dos indivíduos e da sociedade. O objetivo da criação destas regras é separar o domínio do Estado do domínio de governo, uma vez que o último possui horizonte temporal definido e de curto prazo, priorizando, muitas vezes, regras que se submetam aos interesses eleitorais. Já o Estado possui um horizonte temporal longo e que seu foco é a coletividade, garantindo a melhor resolução de questões que podem afetar gerações futuras (aspectos intergeracionais). No Brasil, há pacto constitucional e as cláusulas pétreas que garantem a própria existência da sociedade e do jogo democrático. Em segundo plano, há normas que garantem a continuidade e impessoalidade do Estado, como a seleção burocrática pelo mérito e a definição do poder discricionário da administração pública e seus serviços (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Por fim, é necessário destacar o controle da sociedade durante os mandatos, que surge como fruto das limitações do processo eleitoral. Logo, criam-se instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos para garantir o controle de durante o mandato dos eleitos, que pode ser realizado através consulta popular (plebiscitos), dos conselhos consultivos e/ou deliberativos de políticas públicas, através do Ombudsman (porém vale destacar a necessidade de autonomia funcional

perante os governantes), através de processos orçamentários participativos e da parceria com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos. O controle social se estende após as eleições, atuando de forma ininterrupta (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Os instrumentos citados acima contribuem para a qualidade do controle social, fortalecendo o processo de accountability. No entanto, dependem de duas condições gerais para seu exercício: a transparência governamental e a disponibilização de informações fidedignas. Sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de atores ativarem processo de responsabilização (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E INFORMAÇÃO

O objetivo deste tópico é apresentar a transparência pública e a disponibilização de informações como condições essenciais para o processo de responsabilização, assim como debater os conceitos de transparência pública e a forma diversa como as informações são apropriadas por diferentes estratos da sociedade. Para isto, discutem-se os conceitos e apresenta-se um debate relacionado a governo eletrônico, que consegue levar as discussões sobre transparência a um novo patamar. Discutem-se, também, as tensões que existem em torno da transparência pública e acesso à informação.

2.2.1 Transparência pública e acesso à informação

Antes de tratar sobre a importância da transparência e informação, é necessário destacar que o processo de accountability não se resume a isto. A transparência está contida na accountability, mas não é tudo que este processo é. Desta forma, reforça-se a visão de Schedler (1999) que apresenta a answerability como uma das dimensões da accountability, referindo-se ao aspecto informacional do processo de responsabilização. O autor afirma, também, que esta dimensão da answerability objetiva criar a transparência, trazendo luz sobre aquilo que ele chama de caixa preta da política.

Logo, afirmar que um órgão público é transparente e que, por conseguinte, possui um processo estruturado de accountability seria uma minimização daquilo que o processo de responsabilização é. A transparência pública é uma condição sem a qual não haveria possibilidade de responsabilização; no entanto, a accountability é um processo maior e mais complexo que apenas a transparência. Logo, a disponibilização de informações não fecha a equação total da accountability, sendo apenas parte integrante do processo em questão (ANGÉLICO 2012).

No entanto, a existência de informações confiáveis e adequadas é um mecanismo que contribui para o processo de accountability, sendo necessária para que os cidadãos controlem os agentes públicos no exercício do poder. Dentro da própria visão de regime democrático, é necessário que o conteúdo das decisões esteja ao acesso de todos, mesmo que isso não conduza a construção total de um sistema forte de responsabilização, tendo como consequência um alto grau de transparência na tomada de decisão pública (O'DONNELL, 1998).

Numa abordagem prática da accountability, a transparência pública e informação são apresentadas como condições essenciais para o fortalecimento do processo de accountability. A análise do processo eleitoral como uma forma de accountability nos permite destacar a disponibilidade de informações confiáveis ao conjunto de eleitorado como uma necessidade para que o voto consolide-se como um mecanismo de controle social. Quanto ao controle durante mandatos, a transparência é apresentada como fundamental para efetivação do controle social. Sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de atores políticos e sociais ativarem mecanismos de responsabilização, sendo essencial a visibilidade dos atos do poder público (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Para o exercício da democracia, é essencial a existência de um governo que represente o povo, a qual pode ser obtida através do voto. É destaque, ainda, que as eleições devem representar as decisões do povo, sendo necessário considerar como o povo adquire opiniões que os auxiliem nas decisões democráticas, processo este que impacta a qualidade do processo democrático. Logo, encontramos um vínculo entre qualidade democrática e informações. (SARTORI, 1994, apud PRADO, 2004). Os cidadãos só podem realizar escolhas se conhecem o que se passa na Administração Pública. Logo, manter os cidadãos apartados do real conhecimento

da Administração Pública é do interesse daqueles que se beneficiam da falta de conhecimento (PRADO, 2004).

Neste ponto, é necessário destacar também as discussões que se dão no âmbito do acesso às informações. A Transparência Internacional (Transparency International, 2009, p.01, tradução nossa) define acesso à informação como: “o direito por lei de acessar fatos e dados importantes do governo e de qualquer órgão público”. No artigo “Acesso à Informação”, Cepik (2002) propõe as primeiras teorizações sobre o acesso à informação no Brasil. Neste trabalho, afirma que:

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos e, por outro lado, é condição para participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva (CEPIK, 2002, p. 377).

O acesso é também essencial ao controle da corrupção, não se restringindo apenas à garantia legal do acesso, mas também é construção de um canal direto, aberto e transparente entre sociedade e Estado que possibilite a participação ampla da sociedade nos processos de deliberação. Sendo assim, o acesso às informações possibilita também o diálogo para a construção de políticas públicas. Em relação aos municípios, é necessário levar em consideração alguns elementos essenciais para a gestão de políticas de transparência, como: democratização da gestão de políticas públicas através dos conselhos municipais, fortalecimento da descentralização, processos de avaliação das políticas públicas e modernização dos processos administrativos (CEPIK, 2002).

Tal acesso é considerado por Michener e Bersch (2011) como um dos pilares primários para a construção de uma sólida democracia. O acesso à informação auxilia a dissipar a opacidade que existe sobre a Administração Pública, que é o primeiro refúgio para a corrupção, ineficiência e incompetência.

Lima e Nascimento (2015) afirmam que a informação pública é um instrumento de desenvolvimento e deve ser acessível a todos, servindo para apoiar a ação do Estado e auxiliar no planejamento de políticas públicas. Os autores relacionam, ainda, o acesso às informações públicas como um instrumento que

possibilita a democratização, contribuindo para o controle social e participação da sociedade civil.

O quadro abaixo, elaborado por Platt Neto (2005), nos oferece uma relação dos possíveis usuários das informações disponibilizadas pela Administração Pública e seus interesses presumíveis, de forma que possamos verificar as inúmeras implicações da disponibilização de informações confiáveis à sociedade.

Quadro 2: Usuários externos das contas públicas e seus interesses.

Usuários	Síntese dos interesses presumíveis
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decisão de venda ao Estado, através do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas.
Empresários	Decisão de continuidade, expansão ou retração dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo governo.
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs: Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos.
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão ou renegociação de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decisões sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgação de notícias e de matérias investigativas.

Fonte: Platt Neto, 2005.

Conforme o Quadro 2, o acesso à informação é essencial para todos os usuários externos, mas no que se refere ao tema desta dissertação podemos destacar os cidadãos, contribuintes, eleitores, ONGs, associações e governos em outras esferas ou poderes. Para estes, a informação é essencial para a realização de controle social, participação política, acompanhamento e fiscalização da ação governamental e fiscalização na utilização de recursos.

Por fim, destacamos que o direito de acesso à informação é também um direito humano, previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo XIX:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (ONU, s.d, p. 05).

Partindo do acesso às informações em direção à transparência, precisamos primeiro compreender o que é a transparência. De acordo com a organização Transparência Internacional (Transparency International, 2009, p.44, tradução nossa), “transparência é a característica dos governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos em relação às informações a respeito de planos, regras, processos e ações”.

No contexto público, conclui-se que a transparência diz respeito a fluxo de informações a partir do governo em direção à sociedade, não se relacionando apenas à disponibilização de informações, mas também à qualidade da informação e ao uso dessas informações para o fortalecimento da accountability. Vale destacar que a transparência não é um fim em si mesmo, mas um meio para conhecer o que se passa nas organizações. Logo, tão mais útil será quando as informações disponibilizadas contribuírem para a prestação de contas efetivas, resultando em inferências corretas (ANGÉLICO, 2012).

No caso brasileiro, a transparência é um dos alicerces da gestão fiscal pública responsável, estando vinculada ao princípio constitucional da publicidade, sendo um dos objetivos da Administração Pública moderna. Auxilia na ampliação da divulgação das ações desenvolvidas pelo governo, assim como contribui para o fortalecimento da democracia e desenvolvimento da noção de cidadania como forma de conscientização dos direitos e pertencimento à vida pública (GUADAGNIN, 2011).

A transparência tem lugar importante nas discussões da teoria política como um dos princípios de democratização do Estado, uma vez que o aprofundamento do processo de accountability necessita de maior transparência das ações do Estado frente às sociedades modernas, submetendo os governos ao controle da cidadania. Por conseguinte, o conceito de transparência tem se tornado um lugar comum nos discursos modernos dos políticos como uma verdade irrefutável (FILGUEIRAS, 2011).

Bowman e Bearfield (2016) estabelecem um vínculo entre transparência e accountability ao destacar que a transparência possibilita aos cidadãos e demais grupos de interesse a observar os governos, identificar suas inconsistências e

denunciar às mídias ou demais instituições que possam exercer a capacidade de enforcement. Destacam, ainda, que a transparência tornou-se um valor essencial para a gestão pública, sendo essencial para o bom funcionamento da coisa pública.

Heald (2006) ao analisar a transparência, teceu uma importante observação. O autor apresenta o argumento que muitas vezes transparência é confundida com a abertura do governo à sociedade. Por vezes, os termos *openness*⁶ e *transparency*⁷ são utilizados como se possuíssem o mesmo sentido. No entanto, Heald esclarece que a utilização do termo *openness* deveria estar restrita à capacidade dos governos em abrir a gestão pública à sociedade, ou seja, o processo de permitir que a sociedade visualize o que se passa dentro da vida pública.

Por outro lado, *transparency* ultrapassa a perspectiva de abertura do governo e chega ao debate sobre simplicidade e compreensibilidade da informação disponibilizada à sociedade, evitando, também, a disponibilização de informações incoerentes à sociedade. Em resumo, o autor afirma que o termo *openness* diz respeito às características da organização, enquanto a transparência necessita de receptores externos capazes de processar e compreender as informações disponibilizadas (HEALD, 2006).

Somando-se a todos os pontos apresentados acima, é preciso entender que as discussões sobre transparência, acesso à informação e *accountability* precisam levar em conta as modificações ocorridas no mundo e em especial no Brasil, dentro do contexto de reformas administrativas e no movimento de modernização da gestão pública, que incorpora em sua dinâmica o governo eletrônico.

2.2.2 Governo eletrônico e transparência

A noção de governo eletrônico tem forte vínculo com a crise que toma conta do cenário mundial a partir da década de 70, mais precisamente relacionada ao aumento dos preços do petróleo em 1973. Tal movimento acaba por trazer sobre vários países a crise fiscal e, principalmente, a crise do *Welfare State*⁸. Estas

⁶ Abertura dos governos (HEALD, 2006).

⁷ Transparência (HEALD, 2006).

⁸ O conceito de *Welfare State* (Estado de Bem-estar) baseia-se na visão que o ser humano possui direitos indissociáveis a sua existência enquanto cidadão, ou seja, direitos sociais. Logo, o cidadão desde seu nascimento possui direito a um conjunto de bens e serviços que devem ser oferecidos e garantidos diretamente pelo Estado.

ocorrências, somadas às inovações tecnológicas e processo de globalização que afetam os países, acabam por pressionar as administrações públicas a realizarem os movimentos de reforma do Estado (PRADO, 2004).

Destaca-se, portanto, que os movimentos de reforma do Estado rumam em dois sentidos. O primeiro relaciona-se ao movimento de diminuição do tamanho do Estado, a partir das privatizações, concessões e realização de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, redefinindo o papel do Estado de executor para indutor e regulador (REZENDE, 2002 apud PRADO, 2004). O segundo sentido diz respeito à busca dos governos em tornarem suas gestões mais profissionais e eficientes na utilização dos recursos públicos, assim como potencializar a participação dos usuários e da comunidade na gestão e supervisão dos recursos públicos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002 apud PRADO, 2004).

Sobre este segundo sentido, o de modernização e busca de um Estado mais eficiente, estão firmadas as bases das reformas administrativas realizadas pelos governos ao redor do mundo. Como já citado acima, tais reformas buscaram a redefinição do papel do Estado e a realização do ajuste fiscal para contenção de despesas, buscando maior eficiência de suas ações. Visualizaram, ainda, a democratização do Estado através da participação da sociedade e construção de governos mais transparentes e responsivos. Sobre o ponto relacionado à transparência e responsabilização é que esta dissertação se desdobra. Logo, a noção de accountability e transparência têm fortes vínculos com a reforma do Estado.

O governo eletrônico insere-se nesta discussão uma vez que a modernização do Estado passa pela noção da importância de utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). As TICs podem contribuir para a organização, melhoria do funcionamento do aparelho do Estado e, conseqüentemente, para o aumento da eficiência do Estado. Por outro lado, a noção de governo eletrônico e a sua instrumentalização através das TICs contribuem para aumentar a transparência da ação pública, sendo uma contrapartida ao sistema burocrático de gestão da administração pública (DINIZ, 2015).

A noção de governo eletrônico popularizou-se sem que houvesse uma consolidação e definição de sua abrangência. Mesmo assim, a noção de governo eletrônico se espalhou pelo mundo e hoje, ao falarmos de eficiência na gestão

pública e transparência, é impossível não falar de governo eletrônico. O governo eletrônico pode ser visto como um conjunto de plataformas tecnológicas de comunicação, informação e utilização no setor público (VAZ, 2003).

Vicentin (2012) visualiza o governo eletrônico como a utilização de tecnologias pelo setor governamental para a prestação de serviços e informações aos servidores, fornecedores e cidadãos. Além da conceituação, o autor apresenta uma importante evolução do conceito de governo eletrônico ao afirmar que:

Assim, percebe-se que ao longo do tempo o conceito relacionado ao e-gov foi sofrendo mudanças em função do foco e do objetivo do uso das tecnologias de informação e comunicação. Preliminarmente as definições tratam o e-gov como algo relacionado à disponibilização de informações por intermédio das facilidades proporcionadas pela internet. Posteriormente o conceito evolui para o uso da internet para disponibilizar, além de informações, serviços aos cidadãos, na perspectiva de que estes pudessem usufruir de serviços que antes eram somente acessíveis presencialmente. Em definições mais recentes o conceito de e-gov para a incorporar a melhoria da interação dos governos com os cidadãos e com a sociedade em geral, bem como incorpora mais claramente o uso do e-gov para fins de governança pública, mais especificamente no que se refere à necessidade de transparência na gestão pública (VICENTIN, 2012, p. 131).

O que Vicentin (2012) apresenta é uma importante visão para o debate sobre utilização das TICs na administração pública. A noção de governo eletrônico estaria muito restrita à instrumentalização das tecnologias de informação na organização e disponibilização de informações e serviços aos cidadãos. O entendimento necessário é aquele que ultrapassa a noção de disponibilização de informações e serviços aos cidadãos e atinge a esfera da democratização do Estado, interação com a sociedade, ampliação da participação popular e possibilite o acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

No que se refere à responsabilização, Prado (2004) concorda que o avanço do governo eletrônico traga efeitos positivos sobre a accountability e transparência ao estabelecer-se como um meio essencial para a disponibilização de informações entre governo e cidadãos. No entanto, o autor destaca que para o governo eletrônico alcance seu potencial, é necessário mecanismos institucionais efetivos que favoreçam e possibilitem a ocorrência de maior transparência.

Vale destacar que em relação à accountability e transparência, as principais contribuições do governo eletrônico dizem respeito à utilização da internet como meio de disponibilização das informações aos cidadãos. Pinho (2008) identifica que,

no Brasil, o principal meio de divulgação das informações sobre a ação pública são os portais eletrônicos através da rede de alcance mundial (World Wide Web).

Neste sentido, Amaral (2012) destaca que o estudo das possibilidades de contribuição da internet para o aprofundamento democrático caminha em dois sentidos. O primeiro, diz respeito às possibilidades que são abertas aos cidadãos no que se refere à disponibilização de informações para que estes possam interagir com outros cidadãos no sentido de debater as informações recebidas e fiscalizar as atividades públicas. O segundo trata dos recursos que a administração pública possui para disponibilizar serviços públicos e informações aos cidadãos através da internet e promover a participação com vistas ao desenvolvimento da cidadania.

Um grande avanço mundial em relação ao governo eletrônico foi realizado em 2010, quando na 65ª Assembleia Geral da ONU o então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, sugeriu a criação da Open Government Partnership (OGP). A OGP (Parceria para Governo Aberto) é um movimento internacional que tem por objetivo assegurar compromissos dos governos no que se refere à transparência, combate à corrupção, participação popular e fomento de tecnologias que auxiliem os governos a se tornarem mais transparentes, efetivos e responsáveis. Além disso, estabelece uma rede de parcerias para o fomento da accountability e transparência (NASCIMENTO; LIMA, 2015).

No entanto, apesar do avanço na democratização, responsabilização de agentes públicos e as novas tendências trazidas pelo governo eletrônico, a transparência possui distorções que podem comprometer o processo de accountability, as quais nos debruçamos no próximo tópico.

2.2.3 Possíveis tensões na transparência pública

A transparência pública pode ter tensões diversas que dependem do objeto de estudo em questão. Os debates abaixo se referem a alguns pontos destacados pelo autor desta dissertação e não esgotam as inúmeras possibilidades de tensões que existem no fluxo de informação entre Estado e sociedade.

Przeworski (2006) analisa a relação entre cidadãos e políticos no que diz respeito à disponibilização de informações. Tomando por base os mecanismos de responsabilização verticais que dizem respeito à relação entre Estado e sociedade,

encontramos no voto um importante mecanismo de controle da sociedade. No entanto, é necessário ressaltar que o governo é o produtor e guardião das informações públicas que a sociedade utilizará para realização do controle social através do voto.

Desta forma, Przeworski (2006) destaca que esta dinâmica pode levar políticos que buscam a reeleição a disponibilizar aos cidadãos informações que não condizem, necessariamente, com a realidade, o que prejudica o processo de responsabilização e a transparência. O autor afirma que existe uma situação onde as informações são assimétricas, ou imperfeitas, num contexto onde um dos atores - neste caso a sociedade - envolvido no processo não dispõe de todas as informações necessárias para a tomada de decisão. Costa e Magalhães (2007) afirmam ser este o postulado da teoria da captura, pois aqueles que detêm as informações e encontra-se do lado favorecido do contexto de assimetria pode capturar o lado mais fraco, aquele que não dispõe de todas as informações necessárias. Se entendermos que o processo de accountability, tal como destacamos nesta dissertação, trata-se de uma relação multilateral e que a transparência e o acesso à informação são dimensões essenciais deste processo, precisamos entender que a accountability é suscetível ao contexto de assimetria informacional como apresentado por Przeworski (2006).

Logo, na relação entre Estado e sociedade, ressalta-se que o Estado é o agent e a sociedade o principal, dentro da lógica da democracia. Mas, o Estado detém informações privilegiadas de aspectos como custos, capacidade operacional, técnica e resultados de avaliações de políticas públicas que podem ser retidas em contextos onde exista assimetria informacional. Assim sendo, é necessário estabelecer fluxos de processo que busquem combater a assimetria de informações (COSTA; MAGALHÃES, 2007).

Outro ponto que merece destaque no que se diz respeito às tensões na transparência pública se refere à qualidade das informações disponibilizadas aos cidadãos. Angélico (2012) destaca que não basta que os dados estejam visíveis e disponíveis aos cidadãos: é necessário que estes tenham utilidade no sentido de possibilitar avaliações e conclusões a partir daquilo que foi disponibilizado. Isto quer dizer que se a informação não tiver utilidade, ela não atinge o objetivo da transparência e não reforça o processo de accountability.

Este ponto foi também analisado por Michener e Bersch (2011), uma vez que o autor destaca a qualidade da transparência como um assunto que ganha relevância a partir do final dos anos 90. Para o autor, a qualidade da transparência depende de duas condições: *visibility* e *inferability*. *Visibility* diz respeito à disponibilização de informações de forma pública que sejam completas em seu conteúdo e fáceis de serem encontradas pelos cidadãos. Michener e Bersch (2011) afirmam que se as informações não são visíveis tomando por base estas duas perspectivas (informações completas e facilmente localizadas) a transparência perde o seu sentido de ser. Quanto ao conteúdo, as informações devem ser completas, caso contrário não é possível visualizar o quadro completo, prejudicando a extensão da transparência. A *visibility* foi o ponto de atenção dos estudos de transparência a partir de 1990. No entanto, a própria noção de utilização da informação para controle social levou os estudos a rumarem em direção ao debate sobre a qualidade da transparência.

Logo, a qualidade depende também da *inferability*, que é a capacidade das informações disponibilizadas serem usáveis e verificáveis, de forma a conduzir a conclusões sobre o conteúdo disponibilizado. Logo, *inferability* está relacionada à qualidade das informações e dados disponibilizados, uma vez que se as informações são obscuras, imprecisas ou incompreensíveis, não são verificáveis e usáveis (MICHENER; BERSCH, 2011).

Ainda sobre a qualidade da transparência, podemos destacar as situações em que a disponibilização de informações é realizada de forma técnica - aspecto comum no caso brasileiro - a tal ponto que se torna inviável para a sociedade realizar controle a partir dos dados disponibilizados. Como o acesso à informação e garantia da transparência são em grande parte assegurados por legislações, é comum encontrarmos uma lista de relatórios e informações que são de obrigação dos governos disponibilizar.

Tais informações, em grande parte, são disponibilizadas ao público na forma de relatórios financeiros e contábeis que possuem uma linguagem própria dos profissionais desta área, o que dificulta o entendimento daqueles que não possuem familiaridade com este vocabulário específico. Tal ponto, no entanto, não é muito destacado pelos estudos atuais. Mesmo assim, este fato nos leva a questionar se não estamos diante de uma nova forma de assimetria informacional e processo de

captura tal como destacado anteriormente (PRZEWORSKI, 2006; COSTA; MAGALHÃES, 2007).

Por último, mas não menos importante, o debate sobre as tensões da transparência passa pela discussão da apropriação social da informação pública. De acordo com Batista (2010) a questão da apropriação da informação pública perpassa pela noção que a própria sociedade possui de público. A autora afirma que a informação em propriedade do Estado é um bem público, patrimônio cultural e de propriedade do povo, salvo em raras exceções. Afirma ainda que a própria dificuldade da sociedade em entender o acesso à informação pública como um direito é um desafio à apropriação.

Em muitos países, as Constituições Federais tem legitimado o acesso à informação como um direito. Neste sentido, a UNESCO (2009) publicou um série de princípios para uma compreensão ampliada do direito à informação, como: divulgação máxima, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, abrangência limitada das exceções, procedimentos que facilitem o acesso à informação, redução de custos nos pedidos de acesso, reuniões de órgãos públicos abertas ao público e proteção para os denunciante.

Contudo, por mais que o acesso à informação seja um direito, é preciso relacioná-lo a aspectos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantam o exercício efetivo do direito. Logo, a transparência e o acesso à informação são dependentes de variáveis relacionadas à dimensão física, intelectual e comunicacional. A dimensão física diz respeito à disponibilidade das informações, dificuldade no acesso, indisponibilidade de detalhamento. Já a dimensão intelectual trata das dificuldades de compreensão das informações disponibilizadas, uma vez que o princípio de legalidade das instituições públicas acarreta a criação informações com conteúdo jurídico que nem sempre se encontram ao alcance de todos. E a dimensão comunicacional trata dos meios que operacionalizam o fluxo de informações do Estado para a sociedade (BATISTA, 2010).

O debate sobre a apropriação social da informação pública, ou seja, a forma como a sociedade toma posse das informações disponíveis e a utiliza para o controle, necessita levar em consideração a própria relação desta sociedade com o Estado, os meios e mediações de comunicação e com os espaços informacionais. Estudos mostram que pessoas com maior grau de instrução e que possuem as

informações disponibilizadas pelo Estado como objeto de trabalho e estudo se apropriam melhor das informações em detrimento daqueles que não se encontram habituadas ao conteúdo das informações e possuem menor grau de instrução. O direito de acesso à informação procura resolver o problema relacionado à dimensão física do acesso à informação. No entanto, a dimensão intelectual (apropriação) ainda é um desafio para a Administração Pública (BATISTA, 2010).

3 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Este capítulo se dedica a entender a accountability e a transparência pública no contexto brasileiro. Inicialmente, apresenta-se a estrutura e funcionamento da Política de Transparência no Brasil, com destaque para a Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação que regulamentam os principais instrumentos de transparência no Brasil. Em seguida, discutem-se os problemas federativos relacionados à difusão da Política de Transparência e seus impactos. Por fim, traça-se um panorama dos estudos nacionais relacionados à transparência pública e acesso à informação, estabelecendo o ponto de partida para as discussões da transparência pública em Campos dos Goytacazes.

3.1 POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL PÓS 1988

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, aprovada logo após o processo de redemocratização ocorrido no país, consolida e oferece segurança jurídica ao direito de acesso às informações produzidas por todos os entes da federação, em todos os poderes. A Constituição Federal de 1988 trouxe amplo avanço na garantia dos direitos fundamentais do cidadão, no exercício da cidadania e no fortalecimento da ordem democrática de direito através da legitimação do povo. Alguns trechos do discurso de promulgação do texto constitucional, proferido por Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988, nos possibilita entender o que a Constituição Federal representava por ocasião de sua aprovação.

Dois de fevereiro de 1987: Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar.” São palavras constantes do discurso de posse como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou

[...]

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

[...]

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador (GUIMARÃES, 1988).

Além da participação, da cidadania e da garantia dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 determinou no art. 37 os princípios que guiam a Administração Pública. Entre eles, está o princípio da publicidade que norteia a noção de transparência pública e acesso às informações (BRASIL, 1988). Ulysses Guimarães destacou a questão do acesso às informações, assunto em destaque nesta dissertação. Para ele, a constituição transforma a população em agentes de fiscalização através do mandado de segurança coletivo, direito de receber informações públicas e defesa de direitos contra ilegalidade e abuso de poder (GUIMARÃES, 1988). O art. 5º que versa sobre o tema em questão encontra-se citado abaixo:

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:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

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 (BRASIL, 1988).

Dentro deste panorama, é necessário destacar a existência de instituições de controle existentes no Brasil. A Constituição Federal abre possibilidades para a realização do controle institucional e controle social. O controle institucional da Administração Pública no cenário brasileiro é dividido entre controle externo e controle interno. O controle institucional externo é exercido pelo Poder Legislativo com o apoio dos tribunais de contas. No caso federal, por exemplo, este controle fica a cargo do Congresso Nacional, que o realiza com o apoio do Tribunal de Contas da União. Por outro lado, o controle institucional interno é exercido pelos órgãos de controle interno de cada poder. No caso do Poder Executivo Federal, a CGU possui a atribuição para realização das atividades de controle interno.

Já o controle social é aquele realizado pela sociedade civil organizada ou individualmente pelos cidadãos, tendo sua legalidade garantida pela Constituição Federal. No que se refere à participação popular, a Constituição Federal estabelece os conselhos gestores de políticas públicas, que possuem função deliberativa, consultiva e fiscalizatória. Somados a isto, há ainda possibilidade de participação nas audiências e conferências públicas, plebiscito, referendo e os projetos de lei de iniciativa popular.

No entanto, todo este aparato de participação e acesso à informação necessitava de instrumentalização e regulamentação que viabilizassem o exercício do controle social. O primeiro passo foi dado quando em 04 de maio de 2000 foi aprovada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O Capítulo IX do texto original desta lei estabelece normas que tratam sobre a transparência, fiscalização e controle das finanças públicas e institui alguns instrumentos que contribuem para a transparência, controle social e responsabilização de agentes públicos. A criação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), divulgação de planos e leis orçamentárias e a divulgação da prestação de contas são instrumentos apresentados na LRF e que possibilitam o acompanhamento da arrecadação de receitas, realização de despesas, limites com gastos de pessoal e endividamento, operações de crédito para realização de controle social (LRF, 2000).

A LRF não apenas estabeleceu normas para a utilização dos recursos públicos, mas inovou ao estabelecer normas também para a responsabilização e transparência, sendo esta última um dos seus pilares essenciais, pois é vista como produção e divulgação de informações com o objetivo de aproximar Estado e sociedade de forma a ampliar o acesso dos cidadãos à gestão pública (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2012). A LRF prioriza, ainda, a transparência como meio eficaz de controlar a gestão da coisa pública (JÚNIOR; ROSSI, 2000).

Seguindo a linha cronológica do desenvolvimento da transparência no Brasil, em 2003, através da Lei 10.683, o Governo Federal criou a Controladoria Geral da União - GCU (atual Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União), uma agência anticorrupção com o objetivo de assessorar diretamente ao Presidente da República na defesa do patrimônio público, incremento da transparência da gestão através de atividades de controle interno, auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção. Tais atividades já eram anteriormente desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno e pela Ouvidoria Geral da União. Porém, a criação da CGU em 2003 modificou a estrutura de funcionamento e aumentou a qualidade dos serviços de controle interno do Governo Federal (CGU, 2014).

Entretanto, novo rumo à transparência foi dado em novembro de 2004, quando o Governo Federal lançou o Portal da Transparência com o objetivo de aumentar a transparência do gasto público, assegurando a correta e boa aplicação dos recursos públicos. Tal portal divulga as informações sobre realização de receitas, execução de despesas e gastos públicos. A transparência pública foi defendida pelo Governo Federal como o melhor antídoto contra a corrupção, uma vez que a transparência contribui para que os gestores públicos ajam com mais responsabilidade ante a sociedade (CGU, s.d.).

Em 2009, foi promulgada a Lei Complementar 131/09, conhecida como Lei da Transparência, de autoria do ex-senador João Capiberibe que em 2001 já havia possibilitado a divulgação dos gastos públicos pela internet por ocasião de sua atuação como governador do estado do Amapá. Esta lei alterou os artigos 48 e 49 da LRF ao estabelecer a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e municípios em meios eletrônicos de acesso público (LEI 131, 2009). Desta forma, consolida a obrigatoriedade da existência de portais eletrônicos para divulgação das

informações sobre a execução financeira e orçamentária, que nos municípios brasileiros tem se dado por meio dos portais da transparência.

Martins e Véspoli (2013) destacam que os portais de transparência visam aproximar o cidadão do Estado, abrindo para a sociedade o que sempre foi considerado sigiloso. Logo, os portais da transparência assumem uma grande importância como informadores para o desenvolvimento da cidadania, sendo este instrumento objeto de análise desta dissertação. Para os autores, o cidadão consciente é aquele que se mantém informado, cumpre seus deveres e faz valer os seus direitos.

Em 2011, na mesma semana da 66ª Assembleia Geral da ONU, foi lançado a OGP - Open Government Partnership, proposta do presidente dos Estados Unidos Barack Obama no ano de 2010. O Comitê Diretor Internacional desta organização para o biênio 2011-2012 teve a participação da presidência dos Estados Unidos e Brasil, tendo ainda em suas composições representantes do México, África do Sul, Filipinas, Indonésia, Reino Unido e Noruega e de organizações da sociedade civil do mundo todo. No contexto brasileiro, o Governo Federal publicou em 15 de setembro de 2011 um decreto que criou o Plano Nacional sobre o Governo Aberto, buscando firmar um compromisso com a sociedade de adotar medidas que permitam que o país siga avançando em relação à transparência pública (NASCIMENTO; LIMA, 2015).

Este decreto instituiu também o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), que é o responsável por orientar a elaboração e implementação dos Planos de Ação relacionados ao governo aberto no Brasil. O CIGA é composto por 18 ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e suas ações baseiam-se nos quatro princípios estabelecidos pela OGP: transparência, accountability (prestação de contas e responsabilização), participação cidadã e tecnologia e inovação.

Ainda em 2011, foi elaborada e aprovada a Lei 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Esta lei regulamenta o acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988 e ratifica a obrigatoriedade de disponibilizar as informações de interesse coletivo pelos produzidas órgãos e entidades públicas. Vale destacar que tal lei já surge como aplicável aos três Poderes da União,

Estados, Distrito Federal e Municípios. Ferreira, Santos e Machado (2012) afirmam que:

A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei do Acesso à Informação, representa um marco histórico, pois pela primeira vez se reconhece o direito que todos os atores sociais possuem de acessar a informação produzida ou guardada pelos órgãos ou entidades públicas, por pessoas físicas ou jurídicas a eles relacionadas; estão excluídas desse contexto as informações relativas a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança nacional (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012, p. 6).

A Lei de Acesso à Informação é um direito de todos perante a constituição brasileira. Isso é importante para a sociedade, do qual tem direito de saber as atuações dos governos e do poder público, seja por controle social, seja por transparência na gestão do governo, ou até mesmo para inibir possíveis corrupções no governo (FERREIRA; SANTOS; MACHADO, 2012, p. 7).

Desta forma, o aparato legal que apresentamos acima é a base daquilo que chamamos nesta dissertação de Política de Transparência. A GCU (2013) classifica a transparência pública no Brasil em ativa e passiva. Por transparência ativa, a CGU entende como a iniciativa do órgão público de divulgar informações de interesse geral e coletivo, mesmo que estas não tenham sido expressamente solicitadas. Trata-se de ativa, pois parte do órgão a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que é de interesse da sociedade. A Lei de Acesso à Informação contém dispositivos que obrigam os órgãos a disponibilizar informações proativamente. No entanto, o principal dispositivo legal da transparência ativa é a Lei da Transparência e o principal instrumento, o Portal da Transparência.

Por outro lado, a transparência passiva se dá quando algum órgão público é demandado pela sociedade a prestar informação que sejam de caráter público e interesse coletivo, com exceção de sigilo. A obrigatoriedade da prestação das informações está prevista no art. 10 da LAI:

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”.

Dentro do contexto de disponibilização de informações a partir da transparência passiva, a GCU (2013) traz um importante ponto de atenção: além de disponibilizar as informações que julgue ser de caráter público e interesse coletivo, é

dever dos órgãos públicos garantir que os pedidos de acesso às informações sejam atendidos. Caso contrário, não há razão de existir da transparência passiva.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação é atendida através da criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico, onde é possível o atendimento pessoal dos cidadãos para disponibilização de informações; e também através do e-SIC, objeto de análise desta dissertação. Desta forma, o Serviço de Informação ao Cidadão se institui como o principal instrumento de transparência passiva no Brasil.

Entretanto, esta classificação realizada pela CGU é passível de debate, como demonstraremos a seguir. A principal crítica apresentada se refere ao termo transparência ativa, aquela onde o órgão público disponibiliza informações de caráter público e interesse coletivo de forma ativa, sem que haja necessidade de demanda por parte da sociedade. O que ocorre é que a utilização do termo transparência ativa denota que há predisposição por parte dos órgãos públicos na divulgação de informações de caráter público e interesse coletivo. Desta forma, entende-se que a Administração Pública é proativa na disponibilização das informações, ou seja, que se antecipa a disponibilizar as informações necessárias e possui iniciativa própria para tal.

No entanto, o que se percebe é que a divulgação das informações de forma “ativa” apenas se deu após a aprovação das leis que obrigam tal disponibilização. Alves (2011) destaca que a cultura de sigilo sempre predominou na Administração Pública brasileira, sendo o acesso uma inovação trazida pelas legislações em questão. Por cultura de sigilo, a autora entende como “a forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder por meio de uma relação diretamente proporcional”.

Desta forma, a autora entende que compartilhar informações significa para a lógica da cultura do sigilo renunciar uma parcela do poder. Logo, o sigilo é uma estratégia para manter a influência necessária para o exercício do poder. Sacramento (2004) destaca que mesmo com a aprovação da LRF a disponibilização de informações aos cidadãos é um desafio. Por mais que a transparência ocupe o discurso dos gestores públicos, os pareceres dos tribunais de contas tem destacado o descumprimento do que se encontra previsto na lei.

Apesar de traçarmos críticas à classificação acerca dos processos de transparência proposta pela CGU, é necessário admitir que tal classificação é

predominante na linguagem da Administração Pública e em diversos estudos sobre transparência realizados no país após a classificação apresentada pela CGU em 2013 (GOMES; MARQUES; PINHEIRO, 2016; ZORZAL; RODRIGUES, 2015; MERLO; BASSI; CRUZ, 2014; CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016; BRAGA, 2016; RAUPP; PINHO, 2016). Desta forma, será esta a nomenclatura que utilizaremos nesta pesquisa, uma vez que vários pontos abordados e analisados decorrem desta classificação. No entanto, ressaltamos que quando nos referimos à transparência ativa acoplamos a este conceito todas as críticas realizadas acima e reforçamos que a iniciativa de divulgação das informações é produto de uma obrigação advinda da legislação vigente.

Além das leis acima destacadas, decretos e normas têm sido publicados no país de forma a consolidar a transparência no Brasil. O Governo Federal, por exemplo, publicou em 2012 o Decreto 7.724, onde regulamentou o acesso à informação em nível de Governo Federal. O Decreto 8789/2016 também é um avanço na gestão dos dados do Governo Federal. Tal decreto regulamenta a disponibilização da base de dados da administração pública federal e obriga o compartilhamento da base de dados entre órgãos da administração pública direta e indireta.

Outro grande avanço foi a publicação do Decreto 8359/2015 que determina a realização do processo administrativo por meio eletrônico em toda a administração pública federal. Um dos pilares da criação do processo eletrônico em nível federal é a transparência, uma vez que o projeto prevê a criação do Sistema Protocolo Integrado. Tal sistema toma por base o entendimento que os sistemas de processo eletrônico são diversos nos órgãos federais e, portanto, cria o Protocolo Integrado para consolidar as informações sobre documentos avulsos e processos criados a partir de 2015 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, s.d.).

O apresentado neste tópico trata Política de Transparência a nível nacional. No entanto, vale destacar que este estudo refere-se a municípios, que são entes federativos autônomos, sendo necessário discutir como tal política difunde-se para os estes municípios.

3.2 DIFUSÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

Além da participação popular e transparência já destacados nas discussões acima, a Constituição Federal de 1988 trouxe outra inovação no que se refere a organização dos entes federativos. O art. 18 da Constituição Federal enquadra os municípios dentro da estrutura da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, enquanto o art. 29 do mesmo texto constitucional prevê a autonomia dos municípios. Além disso, o art. 30 da Constituição Federal destaca as competências dos municípios, sendo asseguradas ainda a estes entes da federação as seguintes capacidades: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Braga (2016) ao abordar tais capacidades afirma:

Por auto organização entende-se a capacidade do ente federativo organizar-se e reger-se por sua própria lei orgânica, observados os princípios e preceitos da Constituição Federal. No que se refere a autogoverno, compreende-se a capacidade do município de exercer todas as funções necessárias ao poder, como, por exemplo, a eletividade do Executivo e Legislativo (prefeitura e câmara de vereadores). Já a autolegislação diz respeito ao poder de elaborar sua própria legislação. Por último, a autoadministração revela a competência para decretar seus tributos, aplicar suas rendas e manter e prestar os serviços de interesse local (BRAGA, 2016, p. 47).

Tais conceitos apresentados ressaltam o processo de descentralização ocorrido no Brasil a partir dos anos 80, reforçado pelo Constituição Federal de 1988 que o consolida. A descentralização pode ser entendida como a transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais a partir do Governo Federal. Tal transferência de poder é relacionada à participação popular como um corretivo das distorções existentes na democracia representativa, uma vez que as decisões passariam a ser tomadas em nível mais próximo da população. A descentralização também é visualizada como uma forma de combater a centralização a nível federal existente durante o período de Ditadura Militar (KERBAUY, 2008).

A partir deste processo de descentralização, os municípios brasileiros assumem uma nova importância e passam a ser o locus de prestação de serviços públicos à sociedade, sendo atribuído a tais entes a autonomia e competências através do texto constitucional. Os municípios passam a ter mais relevância no Estado Federal Brasileiro, além do aumento no número de municípios, causando a alta fragmentação da federação brasileira. Houve também o aumento das

competências e atribuições dos municípios brasileiros, desassociado da necessidade de delegação de recursos financeiros, que continuam centralizados no Governo Federal (BRAGA, 2016). Vale destacar também que o processo de transição do regime autoritário para o democrático no Brasil tratou-se de um processo negociado nas elites políticas com o objetivo de retornar as forças armadas aos quartéis e formar uma coalisão de interesses que favorecesse o controle sobre as regras da competição política e mantivesse as bases de reprodução da economia (O'DONNELL, 1988 apud FILGUEIRAS, 2014).

A discussão sobre os problemas federativos relaciona-se ao estudo da transparência à medida que esta é executada pelos municípios através de políticas públicas e pelo fato dos municípios possuírem capacidade de auto decisão. Angélico (2012) destaca que a implementação da LAI apresenta problemas relacionados ao aspecto federativo da República brasileira no sentido que existem dificuldades para implementar políticas públicas em todo o território nacional. Afirma ainda que iniciativas que buscam reduzir a assimetria informacional enfrentam dificuldades não apenas pela falta de definição de papéis, mas também pelo poder de agentes políticos locais, que lutam pela cultura do sigilo como forma de manutenção do poder.

Outro ponto a ser destacado é a dificuldade de institucionalização da accountability e transparência no Brasil. Tomando por base a visão de O'Donnell (1999), Filgueiras (2014) afirma que a democratização no Brasil conseguiu universalizar as condições de democracia eleitoral competitiva; por outro lado, a institucionalização de um governo realmente democrático ainda é um desafio para o país. Logo, consolidou-se um processo eleitoral democrático que não tem como pano de fundo as condições sociais pré-políticas capazes responsabilizar políticos por suas ações.

Mesmo após os avanços normativos e institucionais no Brasil, ainda persistem problemas que se relacionam a falta de coordenação e monitoramento na implantação da transparência nos municípios, o que levou muitos municípios a não aderirem à Política de Transparência, mesmo que esta seja obrigatória em todo território nacional. Destaca-se que, no que se refere à LAI, não houve o envolvimento dos diversos atores relevantes para a construção e processo de

implementação, se tratando apenas de uma resposta aos diferentes escândalos de corrupção ocorridos no Brasil (FILGUEIRAS, 2014).

Quanto à institucionalização da transparência via criação de legislações e fortalecimento de agências de controle, Filgueiras (2014) afirma que é fundamental que tais instituições contribuam para a redução do déficit de informação entre sociedade e Estado e propiciem a abertura dos segredos do Estado. Tal institucionalização da transparência em território brasileiro apresenta desafios. Angélico (2012) afirma que levando em conta o federalismo brasileiro, o poder de barganha dos políticos locais no quadro das instituições democráticas brasileira em nível local e os desafios da implementação para entes governamentais de menor capacidade técnica e financeira, o que se pode visualizar é a dificuldade em se difundir a Política de Transparência no Brasil. O processo de difusão da Política de Transparência trata-se de um processo de mudança institucional coordenado por atores centrais no processo de decisão política, sendo que no caso brasileiro, tal processo se dá a partir da União em direção aos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas de transparência: os estados e municípios (FILGUEIRAS, 2014).

Ademais, a Política de Transparência no Brasil foi elaborada com forte restrição da participação da sociedade no processo. Filgueiras (2014) afirma que tais iniciativas voltadas para transparência surgiram no interior da burocracia estatal, tendo em vista o grande avanço de tais políticas a nível internacional. Portanto, a União difundiu a transparência obrigando os estados e municípios a instituírem seus portais da transparência e regula a transparência ativa e passiva. Novo capítulo, no entanto, passa a ser escrito a partir de 2015. Apesar do funcionamento já conhecido da CGU e do MPF, novas instituições são inseridas no contexto da Política de Transparência, as quais passamos a detalhar no tópico seguinte.

3.2.1 Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), instituída em 2003, trata-se de uma instância composta por aproximadamente 70 órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e sociedade civil e tem como objetivo a prevenção, combate à corrupção e lavagem de

dinheiro. Atualmente, a estratégia funciona na forma de plenária através de uma reunião realizada anualmente onde, a partir do consenso, são traçadas ações para serem executadas no ano seguinte. Tais ações são executadas por grupos de trabalho que são instituídos na plenária e que realizam mais encontros para organização e cumprimento das ações.

Desde sua criação em 2003, a ENCCLA tem acumulado bons resultados no combate à corrupção e lavagem de dinheiro, a saber: o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); a Rede Nacional de Laboratórios contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB); o Sistema de Movimentação Bancária (SIMBA); a iniciativa de padronização do layout para quebra de sigilo bancário e a posterior criação do Cadastro Único de Correntistas do Sistema Financeiro Nacional (CCS); a proposição legislativa que resultou na promulgação de leis importantes para o país, tais como a Lei 12.683/12, que modernizou a Lei de Lavagem de Dinheiro (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, s.d).

Na XII Plenária da ENCCLA realizada no ano de 2014 com o objetivo de elaborar ações para o ano de 2015, foi estabelecida a ação nº 4, que busca a ação articulada entre diversos órgãos com o objetivo de fomentar, monitorar e cobrar o cumprimento da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) no que se refere à transparência ativa e passiva, coordenada pela CGU e realizada com o apoio de diversas instituições, entre elas o MPF. Braga (2016) destaca que a atuação do MPF é essencial, pois o órgão possui capacidade de enforcement (punição) e defende os interesses sociais e individuais indisponíveis aos cidadãos.

Desta forma, como resultado desta ação conjunta para criação da estratégia articulada, foram elaborados dois indicadores que possibilitam acompanhar o mapa da transparência no Brasil. A EBT elaborada e medida pela CGU, que busca acompanhar a regulamentação da LAI e a efetividade da transparência passiva; e o Ranking Nacional da Transparência, elaborada conjuntamente pela CGU e MPF e que mede itens relacionados à transparência ativa, passiva e boas práticas em transparência.

3.2.2 A Escala Brasil Transparente

Como já destacado acima, a coordenação da ação nº 4 da XII Plenária da ENCCLA ficou a cargo da CGU, tendo em vista o importante papel que esta instituição tem realizado na difusão da transparência e publicização (BRAGA, 2016). A CGU foi criada em 2003 e tem a importante missão de assistir ao presidente na defesa do patrimônio público e fomento da transparência na gestão. É constituída por cinco secretarias para a realização das suas atividades: a Secretaria Executiva, Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Corregedoria-Geral da União e Ouvidoria-Geral da União.

As discussões aqui realizadas recaem sobre o âmbito da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que tem como atribuições a atuação na formulação e implementação de políticas de transparência e governo aberto; executar as obrigações concernentes à CGU dispostas no Decreto 7.724/2012, referentes ao acesso às informações; auxiliar estados e municípios na implementação de políticas e programas de prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade, dos princípios de governo aberto e do controle social; estimular a participação dos cidadãos no controle social; supervisionar a gestão do sistema eletrônico de acesso às informações; gerenciar o Portal da Transparência do Governo Federal; e assessorar a coordenação do CIGA (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CGU, 2017).

Dentro de suas atribuições e com base na responsabilidade por coordenar a ação nº 4 da XII Plenária da ENCCLA, a CGU criou em 2015 a Escala Brasil Transparente com o objetivo de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. Esta escala avalia o grau de cumprimento das disposições previstas na LAI, sendo o seu principal enfoque na transparência passiva. Logo, verifica as solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. Desta forma, a CGU procura aprofundar o acompanhamento das ações desenvolvidas por estados e municípios no que se refere ao direito de acesso à informação. Braga (2016) destaca que esta medição realizada pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção apresenta possibilidades de representar um programa contínuo de acompanhamento do órgão.

A metodologia de avaliação da Escala Brasil Transparente consiste em um checklist composto de 12 quesitos que se referem a aspectos da regulamentação do acesso à informação, existência e funcionamento do Sic. A figura abaixo evidencia os pontos analisados na Escala Brasil Transparente.

Figura 2: Metodologia de Avaliação da Escala Brasil Transparente



Fonte: CGU, s.d.

Para a realização das medições, são realizados quatro pedidos de acesso à informação que tratam dos seguintes assuntos: saúde, educação, assistência social e regulamentação do acesso à informação. Ao todo, já foram realizadas três medições. Como as notas não são consolidadas a nível estadual e federal,

abordaremos o caso específico de Campos dos Goytacazes no capítulo de apresentação dos dados coletados.

3.2.3 Ranking Nacional da Transparência e Ministério Público Federal

O Ranking Nacional da Transparência trata-se de uma avaliação realizada através de um questionário desenvolvido em por representantes do MPF, Conselho Nacional do Ministério Público, Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas, Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização. Tal metodologia foi desenvolvida para atender a ação nº 4 da XII Plenária da ENCCLA e tem como objetivo analisar o cumprimento das legislações no que se refere à transparência ativa, passiva e bocas práticas em transparência. Com esta avaliação, o MPF pretende elaborar ações judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com a lei.

O questionário é baseado nas exigências legais, exceto o item de boas práticas de transparência. Trata-se de um questionário abrangente, porém enxuto que não abrange 100% das exigências legais por conta da necessidade de praticidade por ocasião da aplicação. Entretanto, o MPF afirma que o “cerne das leis de transparência foi avaliado e aqueles que obtiveram pontuação elevada estão com níveis muito satisfatórios de transparência” (MPF, s.d).

Braga (2016) ressalta que até 2015 não havia avaliação do efetivo cumprimento da LAI nos municípios brasileiros, o que dificultou a difusão da política de Transparência no Brasil. Desta forma, o Ranking Nacional da Transparência busca verificar o atendimento das exigências legais, contribuindo para o combate à corrupção e o fortalecimento da participação dos cidadãos.

Abaixo, apresentamos os pontos levados em consideração na avaliação do Ranking Nacional da Transparência, que consiste na observação do cumprimento legal no que se refere à transparência ativa, passiva e boas práticas de transparência.

Quadro 3: Metodologia de Avaliação do Ranking Nacional da Transparência.

	TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC	9) Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: 9a) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)? físico? 9b) Há indicação do órgão? 9c) Há indicação de endereço? 9d) Há indicação de telefone? 9e) Há indicação dos horários de funcionamento?
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC	10) Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)? 11) Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação? 12) A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO	13) No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente? 14) O portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	15) Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público? 16) Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

Fonte: elaboração própria, com base nos itens avaliados pelo MPF.

No que se refere a transparência ativa, o questionário verifica a existência de informações sobre transparência na internet e informações sobre receitas, despesas, licitações e contratos, além dos relatórios previstos na Lei de Transparência. Quanto à transparência passiva, verifica a existência de informações sobre o SIC e existência e funcionamento do e-SIC, além de destacar as boas práticas de transparência relacionadas à divulgação de remuneração dos servidores públicos e divulgação de diárias e passagens.

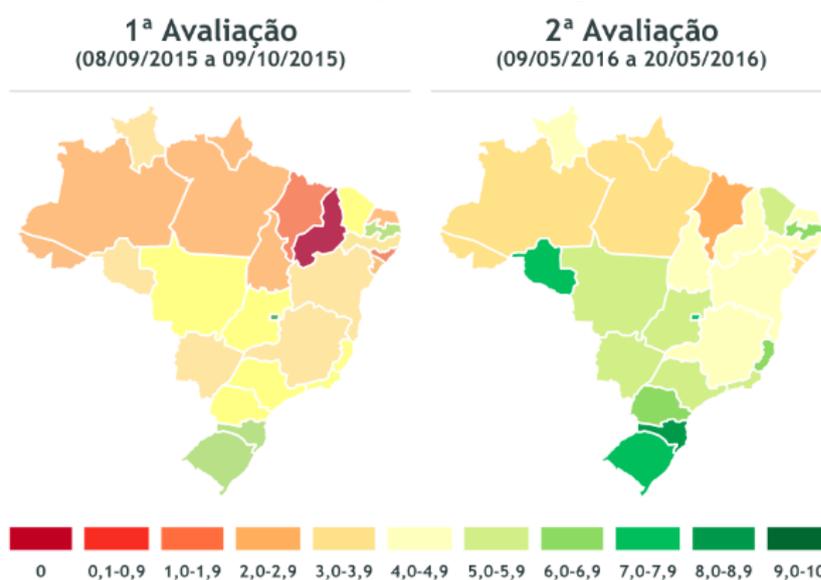
Como já mencionado acima e voltamos a ressaltar neste momento, a atuação do MPF é essencial para a difusão da Política de Transparência tendo em vista a sua capacidade de punição ante aos entes que não cumprem a legislação. Se tomarmos por base a visão de Schedler (1999) que discute o conceito da accountability a partir da answerability (informação e justificação) e enforcement (punição), podemos considerar que a atuação do MPF e sua capacidade de

enforcement seriam essenciais para a consolidação da accountability no Brasil. O MPF não pertence a nenhum dos três poderes, sendo um órgão autônomo na estrutura do Estado que não se extingue e não repassa suas atribuições a nenhuma outra instituição (BRAGA, 2016).

É composto por procuradores e promotores que possuem também independência funcional e se subordinam a um chefe apenas no aspecto administrativo. Tal autonomia confere aos servidores possibilidade de atuação em defesa do patrimônio público e em favor dos direitos da sociedade, defendendo-a contra eventuais abusos de poder e omissões do Poder Público. Logo, o que podemos perceber é a existência de uma agência que possui autonomia institucional e independência funcional. A necessidade deste tipo de agências é destacada por O'Donnell (1998) como essencial para o sucesso da accountability horizontal.

Destacamos também que os resultados da atuação do MPF podem ser vistos no Ranking Nacional da Transparência. O MPF já realizou duas avaliações, nas quais foram coletados os resultados relacionados a seguir. A primeira avaliação foi realizada entre 08/09/2015 e 09/10/2015, tendo sido a média nacional de 3,92 pontos. A segunda avaliação foi realizada entre 09/05/2016 e 20/05/2016, sendo a média nacional de 5,21 pontos, constando, pois, um aumento de 32,91%. Mediante o significativo aumento da primeira para a segunda avaliação, ressaltamos o importante papel do MPF.

Figura 3: Resultados da 1ª e 2ª avaliações do Ranking Nacional da Transparência.



Fonte: MPF, s.d.

A partir de tais avaliações, foi possível ao MPF emitir mais de 3.000 recomendações a estados e municípios, dando ciência dos pontos que precisam ser melhorados em seus portais da transparência. Foram propostas ainda 1.987 ações civis públicas por procuradores da República em todo o país. Além da parte legal que é inquestionável, existe o viés político também, uma vez que a divulgação do Ranking Nacional da Transparência expôs gestores inadimplentes com as normas legais, compensando as lacunas que o processo judicial, com seu natural tempo de transcurso, deixa (MPF, s.d.).

3.3 ESTUDOS NACIONAIS EM TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Destacamos neste tópico alguns trabalhos mais recentes realizados no Brasil que dizem respeito à Política de Transparência no país e que tomaremos como base para as análises desta dissertação. Medeiros, Silva e Crantschaninov (2013) analisaram a produção bibliográfica no Brasil sobre accountability e destacaram que o tema ganha relevância no Brasil a partir de 2006. Em 2013, por ocasião da elaboração do artigo publicado pelas autoras, foi constatado um total de 53 artigos nos periódicos qualificados entre “A1” e “B2” na Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

O quadro abaixo relaciona alguns estudos realizados no Brasil que destacam aspectos levados em consideração por ocasião da análise do objeto, ou seja, Política de Transparência do município de Campos dos Goytacazes. Vale ressaltar que tais estudos foram escolhidos por apresentarem similitude com o objeto em análise e não representam o quadro geral de estudos sobre responsabilização e transparência no Brasil.

Martins et. al. (2012) ressaltaram em seus estudos que mesmo com a aprovação da legislação, a transparência ainda não era uma preocupação imediata dos gestores, comprometendo a transparência. Tal aspecto foi ratificado por Campos et. al. (2012), ao identificar o descaso dos gestores públicos com o acesso do cidadão à informação e por Lopes (2012), que apontou as lideranças possuem papel fundamental na promoção do acesso à informação, o que não tem ocorrido.

Quadro 4: Pesquisas realizadas no Brasil sobre transparência pública e principais aspectos

ASPECTOS NEGATIVOS	AUTORES
Ausência de conscientização dos gestores	Martins et. al. 2012; Campos et. al. 2012; Lopes, 2012
Baixa disponibilidade de pessoal	Lopes, 2012; Oliveira et. al. 2013; Martins et. al. 2012; Campos et. al. 2012
Qualificação insuficiente	Martins et. al. 2012; Campos et. al. 2012
Falta de divulgação dos instrumentos de transparência	Campos et. al. 2012
Insuficiência e inadequação do capital tecnológico	Platt et. al. 2007
Informações incompletas, incorretas e desatualizadas	Platt et. al. 2007; Oliveira et. al. 2013
Fragilidades na integração com a sociedade	Pinho, 2012; Jahns e Raupp, 2016
Predominância de práticas antigas de gestão que valorizam a cultura do sigilo	Campos et. al. 2012; Oliveira et. al. 2013
Dificuldades no gerenciamento, organização e sistematização das informações	Lopes, 2012; Campos et. al. 2012; Cavalcanti et. al. 2013; Bernardes et. al. 2015; Santos et. al. 2013
Baixa preocupação com a compreensibilidade das informações	Platt et. al. 2007; Franco et. al. 2012; Jahns e Raupp, 2016
ASPECTOS POSITIVOS	AUTORES
Possibilidade de contribuição da internet para a divulgação das contas públicas	Platt et. al. 2007
Cumprimento da legislação sobre transparência	Guadagnin, 2012
Divulgação de informações corretas, dispostas de forma clara e objetiva	Guadagnin, 2012
Possibilidade de realização de consultas de formas variadas	Guadagnin, 2012
Equipe de transparência autônoma para divulgação de informações	Campos et. al. 2012
Preocupação com linguagem e qualidade da informação	Campos et. al. 2012
Adequada tecnologia para busca de informações	Pinho, 2012; Jahns e Raupp, 2016

Fonte: elaboração do autor.

Em relação à disponibilidade de pessoal, Lopes (2012), Oliveira et. al. (2013), Martins et. al. (2012) e Campos et. al. (2012) apontam que as administrações dispõem de poucos recursos humanos para atender às demandas de transparência

e acesso à informação, sendo este um desafio à implementação das ações de transparência nos órgãos públicos. Martins et. al. (2012) e Campos et. al. (2012) ressaltam, ainda, que as equipes envolvidas em transparência possuem baixa qualificação para lidar com o assunto.

Campos et. al. (2012) destaca que a falta de conhecimento da existência e sobre o funcionamento dos instrumentos de transparência é outro desafio na implementação do acesso às informações. Segundo os autores, a sociedade parece desconhecer os instrumentos, sendo este um dos motivos da dificuldade de acesso e compreensão das informações. A lei garante o acesso, mas a população desconhece o seu direito, impactando na apropriação do mesmo.

Oliveira et. al. (2013) e Platt et. al. (2007) constataam que outra dificuldade para atendimento das demandas de transparência é a insuficiência do capital tecnológico e que muitas vezes a estrutura disponível não é adequada para as atividades. Segundo o autor, problemas de ordem tecnológica dificultam o acesso e a compreensão das informações disponibilizadas. Em contraponto, Pinho (2008) sinaliza a existência de adequada tecnologia para disponibilização de informações, sendo um aspecto positivo. Oliveira et. al. (2013) e Platt et. al. (2007) apresentam, ainda, uma grande questão relacionada à divulgação de informações incompletas, incorretas e desatualizadas, comprometendo a qualidade das informações disponibilizadas.

Pinho (2008), Jahns e Raupp (2016) ressaltam que a atual estrutura de funcionamento dos instrumentos de transparência apresentam dificuldades em relação à interação com a sociedade. Principalmente os portais eletrônicos não apresentam a possibilidade de interação e diálogo com o público, contrariando a noção de governo eletrônico, faltando, ainda, predisposição para implementar procedimentos de accountability. Pinho (2008) conclui que sobra tecnologia, mas falta democracia em tais portais.

Alves (2011), Campos et. al. (2012) e Oliveira et. al. (2013) destacam aspectos relacionados à cultura organizacional que impera na administração pública. Mesmo com a publicação da regulamentação da transparência e acesso à informação, persistem na estrutura brasileira práticas antigas de gestão que valorizam a cultura do sigilo em detrimento da cultura do acesso.

Outra dificuldade percebida na transparência pública brasileira diz respeito ao gerenciamento das informações. A desorganização e a falta de sistematização das informações públicas dificultam a estruturação de um sistema integrado e eficiente de gerenciamento das informações e, conseqüentemente, o acesso por parte da sociedade, tendo sido este aspecto identificado por Lopes (2012), Campos et. al. (2012), Cavalcanti et. al. (2013), Bernardes et. al. (2015) e Santos et. al. (2013).

Platt et. al. (2007), Franco et. al. (2012), Jahns e Raupp (2016) sinalizam um aspecto relacionado à compreensão das informações disponibilizadas pelos governos. De acordo com os autores, as administrações demonstram baixa preocupação com a compreensão das informações, comprometendo o controle social a partir dos instrumentos de transparência. Por outro lado, Campos et. al. (2012) apresenta um caso específico onde existe a preocupação com a compreensão das informações, sendo, portanto, identificado como um aspecto positivo.

Platt et. al. (2007) buscam identificar como a internet pode contribuir com a evidenciação das contas públicas, em relação ao princípio de publicidade e transparência. Foi constatado que a internet se constitui como uma forma emergente de divulgação das contas públicas. Os autores ainda destacam que a transparência pública compreende três dimensões: publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões.

Guadagnin (2011) analisa o cumprimento legal na disponibilização de prestações de contas de receitas e despesas por meio eletrônico. A partir da sua análise, a autora concluiu que a disponibilização se dá de forma transparente, cumprindo o que determina a legislação vigente, com informações dispostas de forma clara e objetiva e com variadas possibilidades de consulta. Logo, apresenta possibilidade de desenvolver-se como instrumento de combate à corrupção.

Por fim, Campos et. al. (2012) destaca a autonomia da equipe de transparência como um fator positivo, pois não impacta o andamento das atividades de transparência, sendo essencial para a disponibilização de informações para a sociedade.

Os estudos citados acima apresentam um panorama de como se encontram os processos de accountability e transparência no cenário nacional. Tomando por base as constatações acima descritas, realizaremos as análises do cenário da

accountability e transparência em Campos dos Goytacazes, levando em consideração as especificidades do objeto em questão.

4 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SOCIEDADE EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Este capítulo busca apresentar, analisar e discutir os dados coletados durante a pesquisa realizada. Para isto, inicialmente, busca-se a caracterização do município de Campos dos Goytacazes e as suas dimensões que motivam a realização deste estudo. Além disso, realiza-se também a caracterização do público alvo escolhido para a análise nesta pesquisa, a saber, os estudantes universitários do IFFluminense campus Campos Centro, localizado em Campos dos Goytacazes.

Em seguida, são apresentados os dados e debatidos os resultados desta pesquisa. Logo, é necessário retomar a noção de accountability apresentada no referencial teórico desta dissertação. Entende o autor a responsabilização de agentes públicos como uma relação multilateral, carecendo os estudos atuais de análises que contemplem ambas as partes: sociedade e Estado, sendo este o recorte desta dissertação.

Desta forma, a apresentação dos resultados desta pesquisa contempla a apresentação do histórico e análise da Política da Transparência no município dentro da perspectiva da prefeitura, assim como as percepções dos estudantes universitários do IFFluminense campus Campos Centro sobre esta política, através dos instrumentos utilizados entre o referido público alvo. Por último, os resultados alcançados em ambas as análises são comparados e possibilitam traçar um panorama sobre a atual configuração da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes e suas possibilidades de contribuição à responsabilização de agentes públicos.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município de Campos dos Goytacazes encontra-se localizado no estado do Rio de Janeiro, mais especificamente na Região Norte Fluminense, juntamente com os municípios de Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Caparebus, Conceição de Macabu, Macaé e Quissamã. Historicamente, é uma região que teve suas estruturas sociais, econômicas e políticas influenciadas pela agroindústria açucareira, principal atividade econômica da Região Norte Fluminense até meados da década de 70, quando foi descoberta a existência de petróleo no litoral de Campos dos Goytacazes (CRESPO, 2003).

Em 1977, inicia-se a exploração econômica do petróleo, trazendo tal atividade econômica modernização do mercado de trabalho e novos impactos na estrutura social existente. Com as regras de distribuição das rendas petrolíferas redefinidas no final dos anos 90, a Região Norte Fluminense torna-se uma das maiores recebedores de royalties e participações especiais do petróleo, colocando alguns municípios da região entre os maiores níveis de orçamento per capita do país (CRUZ, 2004).

Quadro 5: Arrecadação de Royalties e Part. Especiais Norte Fluminense (em milhões)

Município	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Campos dos Goytacazes	R\$ 1.303,27	R\$ 1.208,37	R\$ 618,40	R\$ 352,66	R\$ 429,58	R\$ 3.912,29
Macaé	R\$ 516,46	R\$ 542,66	R\$ 343,41	R\$ 265,09	R\$ 399,57	R\$ 2.067,19
São João da Barra	R\$ 228,79	R\$ 237,09	R\$ 159,20	R\$ 89,98	R\$ 105,11	R\$ 820,16
Quissamã	R\$ 94,74	R\$ 95,10	R\$ 54,62	R\$ 40,09	R\$ 55,41	R\$ 339,97
Carapebus	R\$ 37,58	R\$ 41,38	R\$ 24,53	R\$ 18,36	R\$ 26,31	R\$ 148,15
São Francisco do It.	R\$ 8,29	R\$ 8,87	R\$ 6,19	R\$ 5,09	R\$ 7,61	R\$ 36,05
São Fidélis	R\$ 8,03	R\$ 8,58	R\$ 5,99	R\$ 4,92	R\$ 7,36	R\$ 34,89
Conceição de Macabu	R\$ 6,96	R\$ 7,44	R\$ 5,19	R\$ 4,27	R\$ 6,38	R\$ 30,23
Cardoso Moreira	R\$ 5,89	R\$ 6,29	R\$ 4,39	R\$ 3,61	R\$ 5,40	R\$ 25,58

Fonte: Info Royalties, 2017.

No que se refere a Campos dos Goytacazes, objeto de estudo desta dissertação, a tabela acima evidencia o recebimento de rendas petrolíferas do município. No período entre 2013 e 2017, o município arrecadou R\$ 3,9 bilhões em

rendas petrolíferas. Entre 2013 e 2016, é percebida uma queda na arrecadação, mas a melhoria do desempenho da indústria petrolífera refletiu-se na arrecadação de 2017. No entanto, os estudos (Cruz, 2004; Serra, 2007; Postali, 2007) apontam que tais rendas não têm sido convertidas em desenvolvimento para os municípios recebedores de tais recursos. Cruz (2004) afirma que o Norte Fluminense figura como uma das regiões de menor desenvolvimento do país, levando em conta critérios de desigualdade de renda, qualidade de vida e bem-estar, níveis e condições de emprego e do dinamismo econômico.

Vilani (2013) reforça esta problemática ao afirmar que a inexistência de regras claras e específicas sobre a utilização das rendas petrolíferas têm possibilitado diferentes aplicações por parte dos entes implementadores de políticas públicas. Ademais, Serra (2007) sinaliza a existência de um fenômeno de apropriação privada dos recursos públicos, o que compromete a utilização destes recursos para o desenvolvimento regional. Para ele, as elites locais vêm ao longo dos anos se apropriando dos recursos provenientes do petróleo, dificultando o desenvolvimento de projetos que busquem a diversificação da matriz energética e da atividade econômica local. Serra (2007) também aponta para um processo de dependência de tais rendas, um risco para as administrações locais por conta da finitude do recurso do petróleo.

A isto, o autor chama de sequestro das rendas petrolíferas, quando os interesses que definem a aplicação das rendas em nada estão comprometidos com a noção de compensação pela finitude dos recursos naturais e, por conseguinte, o poder local acaba por capturar tais rendas em atendimento aos interesses pessoais. Neste contexto, Santos e Arruda (2017) apontam a accountability e a transparência pública como algumas das possibilidades de combate à apropriação do público pelo privado.

4.2 POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NA PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A análise de Política de Transparência na Prefeitura de Campos dos Goytacazes foi realizada através de um corte temporal. No primeiro momento, a análise é realizada no período de 2013 - 2016 e, no segundo momento, análise a

partir de 2017 até a presente data. A escolha deste recorte temporal leva em consideração o fato de a análise estar focada em duas gestões distintas, tendo em vista que a eleição de 2016 levou ao cargo de prefeito um candidato de oposição à gestão de 2013 - 2016. Logo, a contraposição de resultados obtidos da análise a partir deste recorte temporal auxiliará a identificar a forma como cada gestão visualiza a transparência pública e as modificações ocorridas.

Desta forma, este capítulo busca o histórico e construção da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes, além de verificações do atendimento dos requisitos legais. Por fim, busca identificar aspectos que podem influenciar positiva ou negativamente o processo de responsabilização através da transparência pública.

4.2.1 Histórico e Política de Transparência em Campos dos Goytacazes - período 2013 - 2016

A análise da Política de Transparência foi realizada levando em consideração os resultados alcançados nas avaliações do Ranking Nacional da Transparência e a Escala Brasil Transparente (EBT). De forma complementar, foram realizadas entrevistas com ex gestores da Prefeitura de Campos dos Goytacazes da gestão de 2013 - 2016. Para análise deste período, foram entrevistados a ex-secretária de Controle, Orçamento e Auditoria (entrevistada 1) e o ex gestor do CIDAC (entrevistado 2).

Relembrando esta fase inicial, as primeiras ações relacionadas à Política de Transparência em Campos dos Goytacazes ocorreram em janeiro de 2009, quando a então prefeita solicitou a criação do Portal da Transparência no prazo de 30 dias. A criação e operacionalização deste portal foram atribuídas ao Centro de Informações e Dados de Campos - CIDAC. Criado em 2001, o CIDAC possuía inicialmente a atribuição ser o órgão gerenciador das informações produzidas sobre o município. Mas em 2006, passou a responder também pelas ações de tecnologia da informação da prefeitura, inclusive dos órgãos da administração indireta. Atualmente, trabalha na elaboração e implementação das políticas de Tecnologia Comunicação e Informação do município, auxiliando, principalmente, os demais órgãos da prefeitura na implementação e modernização de sistemas informatizados de gestão.

Em relação à solicitação da prefeita de criação do Portal da Transparência em 30 dias, após negociações com a gestão, foi concedido o prazo de 60 dias ao CIDAC para criação do portal. A motivação para a criação do portal foi a existência de um projeto de lei no Congresso Nacional que pretendia obrigar os municípios a divulgar informações sobre execução orçamentária e financeira através de meios eletrônicos. Tratava-se do projeto de Lei Complementar nº 217 de 2004, também chamado de Projeto Transparência e que se encontrava em tramitação no Congresso. Após sua aprovação em 27 de maio de 2009, passou a ser conhecido como a Lei Complementar nº 131/2009 ou Lei da Transparência. No entanto, antes mesmo da aprovação da referida lei, a prefeitura criou e implementou o Portal da Transparência no final de fevereiro de 2009. Sobre a criação do portal, o gestor do CIDAC entrevistado afirmou que:

No final de fevereiro, a gente colocou o portal de Campos no ar. Então o Portal de Transparência de Campos seguiu o que a lei determinava porque a lei estava sendo votada, mais ainda ia ser aprovada. A gente já pegou o escopo da lei e começamos a trabalhar. Campos foi o primeiro município, talvez do Estado, não sei, mas com certeza do Norte e Noroeste a ter o Portal da Transparência. Se não era ideal foi por conta das poucas ferramentas que a gente tinha e por falta de informações, pois tínhamos acabado de entrar no governo e não tínhamos uma série de informações necessárias. Realmente pegamos um governo com uma estrutura administrativa arrasada pelo governo Mocaiber⁹, não tinha informação de nada, não tinha dados de nada, era um caos. Com aquilo que a gente tinha, colocamos o portal no ar em 60 dias, que foi um tempo recorde (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

A fala do entrevistado acima aponta os problemas e justificativas da provável não adequação do Portal da Transparência às necessidades reais por transparência. Em outros momentos, o entrevistado 2 destaca o ineditismo e pioneirismo na criação do Portal da Transparência em Campos dos Goytacazes e como este portal foi utilizado como modelo para outros municípios da região. Além disto, esta fala aponta que este recurso (Portal da Transparência) parece ter sido utilizado – e por isto a busca pela sua criação a frente dos demais municípios e antes da aprovação da lei - como uma forma de propaganda da então gestão quanto a sua competência administrativa. Em entrevista a Associação Imprensa Campista, publicada em 26 de

⁹ Alexandre Mocaiber foi prefeito do município de Campos dos Goytacazes entre 2004 e 2008, tendo sido sucedido por Rosinha Garotinho, candidata da oposição.

setembro de 2012, a então prefeita destaca o pioneirismo da gestão municipal na criação do portal da transparência:

Todas as contas da prefeitura são disponibilizadas no Portal da Transparência, criado por mim, nos primeiros meses de nosso governo, de forma pioneira em Campos e na região. Em gestões anteriores à minha, prefeitos que tiveram suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado e da União não publicavam sequer balancetes ou atos no Diário Oficial, pessoas que hoje criticam o Portal da Transparência. Porque não fizeram quando foram governantes? (Ex prefeita de Campos dos Goytacazes, site Associação de Imprensa Campista)

Em relação ao e-Sic, o entrevistado afirmou que este foi criado a partir de uma exigência legal. Segundo o gestor do CIDAC, a demanda pela criação do e-Sic partiu da Secretaria de Governo e o CIDAC foi apenas um agente desenvolvedor do produto, ou seja, a atribuição do CIDAC em relação ao e-Sic ficou restrita apenas ao desenvolvimento do software que daria suporte à operacionalização da Lei 12.527/2011.

A gente era uma fábrica do software dentro da prefeitura. Dentro das nossas atribuições éramos uma fábrica de software. No Portal da Transparência, o CIDAC foi o artífice do portal. Veio uma demanda por conta da prefeita e a gente partiu pra fazer o portal, a gente coordenou a montagem. O e-Sic não, ele veio da Secretaria de Governo que disse o que precisava ser feito, os moldes e foi passado para a gestão controlar (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

Quanto à criação do e-Sic vale destacar que a responsabilidade pelo gerenciamento do sistema não estava a cargo do CIDAC, sendo este apenas o desenvolvedor da solução. A Secretaria de Governo foi a responsável pela operacionalização do sistema, não tendo sido possível a realização de entrevistas com os responsáveis pela secretaria. Após estabelecer este breve histórico que nos permite entender como se deu a criação do Portal da Transparência e do e-Sic em Campos dos Goytacazes, passamos a analisar a Política de Transparência no período de 2013 - 2016.

4.2.1.1 Resultados do Ranking Nacional da Transparência e EBT

As avaliações realizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e consolidadas através dos resultados do Ranking Nacional da Transparência sinaliza a existência de requisitos legais que não estavam sendo cumpridos pela gestão à época. A primeira avaliação foi realizada no período de 08/09/2015 - 09/10/2015, recebendo o município de Campos dos Goytacazes a pontuação de 7,4. Na segunda avaliação do MPF realizada entre 09/05/2016 e 20/05/2016, a nota alcançada pelo município foi de 6,8. No quadro abaixo, encontra-se especificada a avaliação realizada pelo MPF através do protocolo de observação.

Quadro 6: Protocolo de observação da transparência ativa – 1ª e 2ª avaliações

	TRANSPARÊNCIA ATIVA	1ª AV.	2ª AV.
GERAL	1) O ente possui informações sobre transparência na internet?	S	S
	2) O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S	S
RECEITA	3) Há informações sobre a receita do período em análise, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	S	N
DESPESA	4) As despesas apresentam dados do período em análise, contendo:		
	4a) Valor do empenho?	N	N
	4b) Valor da liquidação?	N	N
	4c) Valor do pagamento?	S	S
LICITAÇÕES E CONTRATOS	4d) Favorecido?	S	S
	5) O site apresenta dados do período em análise, contendo:		
	5a) Íntegra dos editais de licitação?	N	N
	5b) Resultado dos editais de licitação ?	S	S
	5c) Contratos na íntegra?	N	N
	6) O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios do período em análise?		
	6a) Modalidade?	S	S
6b) Data?	S	S	
6c) Valor?	S	S	
6d) Número/ano do edital?	S	S	
6e) Objeto?	S	S	

Fonte: Elaboração do autor, com base em informações Ministério Público Federal.

Quadro 7: Protocolo de observação da transparência ativa – 1ª e 2ª avaliações (conclusão)

RELATÓRIOS	7) O site apresenta:		
	7a) A prestação de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	S	S
	7b) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do período em análise?	S	N
	7c) Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do período em análise?	S	N
	7d) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N	N
	8) O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	N	S

Fonte: Elaboração do autor, com base em informações Ministério Público Federal.

A análise das respostas das avaliações realizadas sinaliza a inconstância e descumprimento de aspectos legais no que se refere à transparência ativa e passiva. Em relação à transparência ativa, a primeira avaliação realizada em 2015 indica a inexistência de informações relacionadas ao empenho¹⁰ e liquidação¹¹ de despesas. As íntegras dos editais de licitações e dos contratos ainda não estavam disponíveis, o que compromete a possibilidade de acompanhamento das compras realizadas pela prefeitura, assim como dos termos que regem os serviços prestados à prefeitura, informação esta disponível nos contratos de prestação de serviços. Ademais, a não publicação desses documentos infringe diretamente o que se encontra disposto no art. 8º da Lei 12.527/11.

Além disso, os relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação e a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto com o objetivo de facilitar a análise das informações também não estavam disponíveis. Em relação à gravação de relatórios em tais formatos, a avaliação do MPF destacou que apenas as informações referentes a servidores e suas remunerações encontravam-se em formato abertos.

¹⁰ O empenho é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de cumprir com o pagamento de uma determinada despesa (material, serviços, bem ou obra), sendo uma garantia de que existe o crédito necessário para a honrar com o compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.

¹¹ Segundo estágio da despesa pública, a liquidação consiste na verificação da despesa empenhada, identificando se a mesma foi executada de acordo com os termos acordados entre a administração pública e o credor.

Por outro lado, é pertinente destacar que muitos outros aspectos estavam sendo cumpridos rigorosamente pela prefeitura, como informações sobre pagamentos e seus favorecidos, resultados de licitações, assim como informações sobre modalidade, data, valor, número de edital e objeto dos procedimentos licitatórios realizados. Relatórios essenciais para o acompanhamento do desempenho de administração pública como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e prestação de contas (RAC) do ano anterior, estavam disponíveis por ocasião da primeira avaliação do MFP.

Quadro 8: Protocolo de observação da transparência passiva/LAI e boas práticas de transparência – 1ª e 2ª avaliações.

	TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI	1ª AV.	2ª AV.
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC	9) Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial:		
	9a) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S	S
	9b) Há indicação do órgão?	S	S
	9c) Há indicação de endereço?	S	S
	9d) Há indicação de telefone?	S	S
	9e) Há indicação dos horários de funcionamento?	N	S
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC	10) Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S	S
	11) Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S	S
	12) A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	S	S
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO	13) No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S	S
	14) O portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	N	S
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	15) Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	S	S
	16) Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	N	S

Fonte: Elaboração do autor, com base em informações do Ministério Público Federal.

Em relação à transparência passiva, a prefeitura não disponibilizou informações sobre horário de funcionamento do Sic físico, assim como telefone e horário de funcionamento das unidades administrativas. Também não se encontravam disponíveis as informações sobre pagamento de diárias, passagens aéreas e motivos de concessão das mesmas a servidores públicos municipais. A avaliação do MPF sinalizou que havia área no Portal da Transparência destinada a tais informações, mas que as mesmas não estavam sendo divulgadas. Por outro lado, a avaliação do MPF mostrou a existência do e-Sic e do Sic físico, além da possibilidade de acompanhamento posterior do pedido de acesso à informação. Outras informações como estrutura organizacional e remuneração individualizada dos servidores também estavam disponíveis.

No entanto, a segunda avaliação da transparência ativa (09/05/2016 – 20/05/2016) realizada pelo MPF sinalizou mudanças no Portal da Transparência de Campos dos Goytacazes. A avaliação demonstrou decréscimo de 8,1% da em relação à primeira avaliação. O quadro 6 demonstra os itens que não estavam de acordo com a legislação de transparência. Entretanto, o que merece destaque é que alguns itens que estavam sendo atendidos na primeira avaliação do MPF passaram a não ser atendidos na segunda avaliação. Informações referentes às receitas deixaram de ser disponibilizadas, assim como o RREO e RGF estavam desatualizados na segunda avaliação do MPF. Outras informações, assim como na primeira avaliação, continuaram sem publicação, como valor de empenho e liquidação das despesas, íntegra de editais de licitações e contratos, relatório estatístico dos pedidos de acesso à informação. O horário de funcionamento do Sic físico e os endereços e telefones das unidades administrativas, passaram a ser disponibilizados e as demais informações mantiveram-se como na primeira avaliação.

Em relação à avaliação da transparência passiva realizada pelo MPF é necessário ponderar sobre a análise da existência da possibilidade de envio de pedidos de acesso à informação. A metodologia de avaliação do MPF não consistia na simulação do envio de pedidos de acesso à informação, mas sim na verificação dos portais eletrônicos das prefeituras via checklist. Isso quer dizer que a avaliação não auferiu se o sistema de acesso à informação funcionava ou não, mas se existia a funcionalidade no portal. Tal visão é reforçada pelos estudos de Braga (2016),

onde aponta que os pedidos de acesso à informação enviados à Prefeitura de Campos dos Goytacazes não eram respondidos, existindo, apenas a possibilidade de envio dos pedidos.

Para tanto, o autor utiliza os resultados da Escala Brasil Transparente (EBT), avaliação realizada pelo MPF e focada na transparência passiva. No entanto, a metodologia de avaliação da EBT consiste na verificação da existência de regulamentação da LAI e avaliação da transparência passiva, através do envio de pedidos de acesso à informação. Neste sentido, a CGU realizou três avaliações, sendo que o município de Campos dos Goytacazes participou apenas das duas últimas. A segunda, no período de 04/08/2015 - 03/11/2015 e a terceira, entre 12/07/2016 e 27/12/2016. De acordo com os dados coletados, o município de Campos dos Goytacazes alcançou os resultados demonstrados no quadro abaixo:

Quadro 9: Protocolo de observação da EBT de Campos dos Goytacazes - 2ª e 3ª avaliações.

Nº	FATO	CAPITULAÇÃO LEGAL	EBT 2	EBT 3
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11	Não	Não Localizado
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Não Localizado
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Não Localizado
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Não Localizado
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11	Não	Sim
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Não	Não
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11	Não	Não
Nota:			1,94	3,33

Fonte: CGU, 2016.

A análise dos dados referentes às duas avaliações realizadas pela CGU no município de Campos dos Goytacazes sinaliza as dificuldades da transparência passiva do município. Mesmo que a nota do Ranking Nacional da Transparência indique um bom desempenho da transparência passiva, as avaliações detalhadas da CGU e a metodologia por ela utilizada apontam para a inexistência de regulamentação da LAI no município, assim como o não cumprimento dos prazos legais para resposta dos pedidos e a falta de conformidade das respostas com o que foi solicitado. A única mudança percebida da segunda para a terceira avaliação diz respeito à existência e funcionamento do e-Sic físico.

Conforme observado, os resultados acima demonstram as dificuldades e constrangimentos que os cidadãos enfrentam quando requerem alguma informação por meio do e-Sic, demonstrando assim as fragilidades específicas da transparência passiva. Esta, por outro lado, não é uma peculiaridade de Campos dos Goytacazes, como apontado por Braga (2016):

percebe-se que a transparência passiva continua sendo menosprezada pelas autoridades locais, fato que aponta talvez um reduzido interesse ou falta de preparo técnico das prefeituras e dos gestores em responder questionamentos diretos do cidadão, o que foi determinando para a não obtenção de notas maiores nos dois índices (BRAGA, 2016, p. 88).

Em que pese às verificações realizadas acima, pode-se destacar que por mais que a Prefeitura de Campos dos Goytacazes reconhecesse a possibilidade de contribuição da internet para a divulgação das contas públicas, como apontado por Platt et. al. (2007), a falta de divulgação de diversas informações conforme previsto na lei e a inconstância nesta divulgação, ratifica o que Oliveira et. al. (2013) aponta sobre a divulgação de informações incompletas e desatualizadas, sendo este um dos obstáculos à consolidação da transparência pública no município à época.

4.2.1.2 Percepções dos gestores municipais sobre transparência pública e suas possíveis tensões – período 2013 - 2016

De forma complementar aos resultados provenientes da utilização dos protocolos de observação do Ranking Nacional da Transparência e da EBT, julgou-se oportuno ouvir os gestores da prefeitura de Campos dos Goytacazes que poderiam estar relacionados à operacionalização do Portal da Transparência e e-Sic

no período de 2013 - 2016. A identificação dos entrevistados se deu com base no conhecimento do pesquisador sobre a estrutura e funcionamento da prefeitura, uma vez que o mesmo teve atuação funcional passada na prefeitura. Desta forma, inicialmente, procedeu-se a entrevista com a ex-secretária responsável pela Secretaria Municipal de Controle, Orçamento e Auditoria (entrevistada 1) no dia 06/09/2017. No entanto, a partir das respostas obtidas nesta entrevista julgou-se necessário entrevistar o ex gestor do CIDAC (entrevistado 2), cuja entrevista ocorreu no dia 28/12/2017.

Para a realização das entrevistas foi utilizado um roteiro semiestruturado. A utilização desta técnica ocorreu pelo fato de se tratar de uma pesquisa exploratória e inicial, tendo em vista o pouco conhecimento existente sobre o objeto em questão (transparência pública em Campos dos Goytacazes). O roteiro de perguntas foi elaborado de acordo com a base teórica discutida nesta pesquisa, assim como no Quadro 4 (p. 76) que relaciona algumas pesquisas realizadas no Brasil sobre transparência pública e os principais aspectos, tendo sido as questões levantadas divididas nas seguintes áreas:

- Estrutura da Política de Transparência
- Disponibilidade e capacitação de recursos humanos
- Tecnologia e sistema de gerenciamento de informações
- Divulgação dos instrumentos de transparência
- Interação com a sociedade e compreensão das informações
- Conscientização de gestores e cultura organizacional
- Opiniões sobre transparência pública.

Primeiramente, as perguntas sobre o histórico e estrutura da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes nos permitiu apurar a distribuição de responsabilidade pelo funcionamento do Portal da Transparência e e-Sic. As entrevistas realizadas indicam que a responsabilidade pela alimentação de dados e gerenciamento do Portal da Transparência ficou a cargo do CIDAC. Existia, ainda, o apoio da Secretaria de Fazenda, responsável por fornecer informações sobre a execução financeira do município. Quanto ao e-Sic, como já destacado acima, o entrevistado 2 apontou que o CIDAC funcionou apenas como desenvolvedor da

solução. Após a criação do e-Sic, a operacionalização do sistema foi passado à Secretaria de Governo da Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Esta verificação de distribuição de responsabilidade destaca um ponto essencial na estrutura e funcionamento da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes no período de 2013 - 2016. Como destacado pelo entrevistado 2, o CIDAC era um órgão que tinha apenas uma visão tecnológica, com pouca percepção qualitativa e didática da informação e dos desdobramentos democráticos da mesma. Tomando por base esta verificação, pode-se discutir as considerações de Pinho (2008), que destaca que os portais eletrônicos no Brasil possuem adequada tecnologia e pouca democracia. Isto significa que o foco tem sido tecnologia e não a consolidação democrática através da transparência pública e controle social. Sendo assim, a atribuição de responsabilidade pelo Portal da Transparência ao CIDAC em Campos dos Goytacazes pode indicar uma gestão preocupada em atender tecnologicamente as exigências legais quanto à transparência, pouco se atentando ao viés democrático da transparência.

Quanto aos recursos humanos, as informações levantadas indicam problemas relacionados à quantidade e falta de capacitação dos servidores envolvidos nas atividades de transparência, assim como falta de capacitação dos servidores de uma forma geral na prefeitura. Quando, questionado sobre a estrutura da equipe responsável pelo Portal da Transparência, entrevistado 2 informou que esta era formada por ele e pela equipe técnica, constituída de quatro desenvolvedores. Posteriormente, a prefeitura autorizou a realização de concurso público, tendo alcançado o CIDAC um considerável quantitativo de servidores concursados. O entrevistado ainda afirmou não ser tal equipe suficiente para dar suporte às atividades relacionadas à transparência, mas era o que havia disponível naquela ocasião. A insuficiência de pessoal para atendimento das demandas de transparência foi destacada por Lopes (2012), Oliveira et. al. (2013), Martins et. al. (2012) e Campos et. al. (2012). Os autores afirmam que o capital humano é insuficiente e, por vezes, inadequado para lidar com questões de transparência nos municípios brasileiros.

Questionou-se, ainda, sobre capacitação para a equipe responsável pela criação do Portal da Transparência, ao que o entrevistado 2 afirmou não ter ocorrido nenhum treinamento e que também não existia nenhum programa contínuo de

capacitação voltado para a transparência. Segundo ele, a única guia para a criação do portal foi a legislação que ainda não havia sido aprovada. A lei era consultada e desta forma determinava-se o que deveria existir no portal.

Questionou-se, também, sobre a capacitação para os demais servidores da prefeitura, aqueles não envolvidos diretamente na criação do Portal da Transparência e e-Sic, mas que seriam essenciais para o desenvolvimento das atividades de transparência na prefeitura. Quanto a isto, os entrevistados afirmaram que:

Acredito que não, não que eu tenha conhecimento. A parte de treinamento era de competência da Secretaria de Administração, mas durante os seis anos que eu estava lá, mesmo como chefe de gabinete, a minha secretaria deveria ter sido comunicada no sentido de indicar algum servidor para ser capacitado. Eu te digo que em seis anos isso não aconteceu, nenhuma capacitação neste sentido (Entrevistada 1, ex-secretária de Controle, Orçamento e Auditoria, Informação Verbal).

Não, que eu me recorde, não. Partindo do CIDAC, não. Mas de forma geral, que eu me recorde, não (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

A fala dos entrevistados acima sinaliza a pouca preocupação da prefeitura com a capacitação dos servidores, que são os agentes que operacionalizam os instrumentos de transparência. Este ponto foi destacado nos estudos de Martins et. al. (2012) e Campos et. al. (2012), que identificaram que as equipes envolvidas com as atividades de transparência não receberam treinamentos específicos para este fim. Além da falta de capacitação para a equipe de transparência, a fala dos entrevistados destaca que os servidores de uma forma geral da prefeitura não receberam nenhum treinamento quanto à transparência. Este fato pode indicar que os servidores não se encontravam integrados às mudanças realizadas, o que pode comprometer a cultura organizacional, ponto a ser discutido posteriormente.

Em relação ao gerenciamento de informações e tecnologias, foi possível constatar dificuldades que impactavam diretamente o funcionamento da Política de Transparência no município. Quanto à existência de estrutura tecnológica suficiente para dar suporte às atividades de transparência, o gestor do CIDAC afirmou que não existia nenhuma estrutura considerável de tecnologia da informação no órgão. Segundo ele, a atividade do CIDAC até então estava focada no Programa Navegar é Preciso, não atendendo, portanto, ao objetivo de atuar como criador e

implementador de políticas de tecnologia da informação no município. Sendo assim, foi necessário estruturar tecnologicamente o CIDAC para dar suporte às atividades. Contudo, as informações obtidas a partir da fala abaixo destacada parecem sinalizar que esta iniciativa recebeu o apoio necessário a sua época de implementação.

A gente ficou desesperado quando chegou, quase pedi demissão. Mas vamos lá. O bom de não ter nada é que você está construindo algo. Aquilo que você fizer é pra cima. Aí, o que acontece: a gente não tinha dinheiro. O orçamento do CIDAC no primeiro ano foi de R\$ 500 mil, não tinha dinheiro pra nada. Nós começamos a correr atrás dentro da prefeitura. Por exemplo: encontrei um servidor e um rack no corredor do IMTT, que antigamente era EMUT¹², jogados lá com vaso de planta dentro. Aí chamei o presidente à época e peguei o material. foi o primeiro rack do CIDAC. Aí, fomos na Secretaria de Educação e tinha mais um monte de servidor parado. Nós literalmente, buscamos coisas paradas em toda a prefeitura para montar uma estrutura, a primeira estrutura. Hoje, nós temos um datacenter montado, com sala própria. Fizemos a rede municipal de fibra ótica pensando em integrar todos os órgãos, para que pudéssemos trazer as informações e viabilizar a apresentação. E não tinha ninguém, mão de obra zero. Então, fomos trazendo os técnicos e fomos trabalhando (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

Este fato levanta o debate sobre a adequação da tecnologia para atendimento às demandas de transparência, bem como o peso que isto tem para a gestão municipal. No caso de Campos dos Goytacazes, as receitas diferenciadas poderiam permitir, já neste início, uma estrutura tecnológica mais adequada, o que não ocorreu, como demonstra a fala do entrevistado que aponta para o uso de computadores antigos e sucateados. A forma como se encontra estruturada a Política de Transparência nas legislações centraliza a divulgação através da internet, o que exige que os executores de tal política disponham de capital tecnológico adequado, denso este um dos constrangimentos enfrentados pelos municípios brasileiros para a execução desta política. Desta forma, a fala acima do entrevistado destaca o ponto afirmado por Platt et al. (2007) sobre inadequação e insuficiência do capital tecnológico para atendimento à transparência, dificultando o acesso à informação pública por parte da sociedade.

Outro ponto crítico está relacionado às estruturas de gerenciamento da informação. O bom desempenho no acesso às informações públicas está relacionado à forma como a administração pública gerencia as informações por ela

¹² EMUT - Empresa Municipal de Transportes de Campos dos Goytacazes, atual IMTT - Instituto Municipal de Trânsito e Transporte, é um órgão da Prefeitura de Campos dos Goytacazes responsável pelo gerenciamento do tráfego e transporte público no município.

produzidas. Desta forma, o questionamento sobre o gerenciamento das informações sinalizou a dificuldade da Prefeitura de Campos dos Goytacazes em dispor de sistemas integrados de informação. De acordo com as informações do entrevistado 2, até 2008 cada secretaria possuía autonomia administrativa em termos de tecnologia da informação. Em termos de sistemas, estes não possuíam diálogo e cada secretaria utilizada linguagens de programação diferentes, banco de dados diferentes e estruturas diferentes. Logo, era impossível o diálogo entre os sistemas, dificultando, assim, o gerenciamento das informações produzidas pela prefeitura. O entrevistado afirmou que:

Quando a gente foi para o CIDAC, implantamos uma estrutura de software livre, aumentamos a capacidade para 38 servidores, todos os softwares que desenvolvemos foram livres que é essencial para a transparência e continuidade. 90% dos softwares que foram desenvolvidos sobre a coordenação do CIDAC foram livres, menos aqueles que envolviam a área de finanças, pois nós não tínhamos capacidade técnica para fazer, nem mão de obra suficiente. Então, contratamos uma empresa para fazer através de uma licitação (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

O sistema ao qual o entrevistado se refere é o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), o qual o gestor afirma não ter sido possível ter acesso ao banco de dados. Logo, as informações que eram publicadas no Portal da Transparência e que eram provenientes do SIAFEM eram repassadas na forma de relatórios, os quais o entrevistado afirmou serem em função da informação que a empresa responsável queria passar ou proveniente do pedido de alguém da prefeitura. No entanto, ele destacou que esta solicitação não partia do CIDAC.

Toda esta problemática relacionada ao gerenciamento das informações não é novidade na administração pública brasileira. Tal aspecto foi identificado nos estudos analisados para esta pesquisa, conforme percebido em Lopes (2012), Campos et. al. (2012), Cavalcanti et. al. (2013), Bernardes et. al. (2015) e Santos et. al. (2013). Estes autores destacam aspectos também percebidos no gerenciamento de informações em Campos dos Goytacazes, como: baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das áreas, falta de classificação das informações, dificuldade na organização das informações e na produção e gerenciamento de informações específicas.

Acrescentamos a este debate a inexistência da regulamentação de acesso à informação a nível municipal, conforme pode ser verificado nos resultados da EBT 2 e EBT 3 do município de Campos dos Goytacazes. Caso houvesse essa regulamentação, existiria a classificação das informações, uma exigência da legislação e que auxiliaria no processo de gerenciamento das informações. Cavalcanti et. al. (2013) destaca que a falta de classificação das informações impacta diretamente o cumprimento da LAI, dificultando e atrasando a disponibilização de informações.

Como forma de lidar com esta dificuldade relacionada ao gerenciamento de informações existente na prefeitura, o entrevistado 2 afirmou que o caminho traçado pelo CIDAC foi inverso ao que era esperado. De forma a atender o que era exigido pela legislação em relação ao Portal da Transparência, foi determinado o que era necessário para o portal. A realidade encontrada foi de inúmeras informações em papel. Dados da saúde não foram encontrados e os de matrícula e assistência social, todos ainda eram manuscritos.

Desta forma, foi necessário o trabalho de quase um ano para garimpar as informações. Em seguida, a prefeitura passou a organizar os processos e verificar quais dados ainda não estavam organizados para atender as demandas do Portal da Transparência. Para aquelas informações que ainda não existia informatização, foram desenvolvidos sistemas para dar suporte às secretarias, garantindo um alto índice de sistemização das informações.

Outro ponto abordado durante a entrevista foi a forma como se deu a divulgação da existência do Portal da Transparência à sociedade e ao público interno, ou seja, servidores da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Quanto à sociedade, o entrevistado 2 afirmou que o Portal da Transparência teve ampla divulgação. Por ocasião do lançamento do portal, foram concedidas várias entrevistas, tanto pelo CIDAC como pela própria prefeita. Ele ainda destacou que a própria oposição acabou por colaborar com a divulgação do portal, pois acompanhavam quase que diariamente e utilizavam os dados divulgados para cobrar a prefeitura. O entrevistado ainda destacou que isto só era possível porque existia um portal que garantia a transparência das ações públicas.

Quanto aos servidores, a divulgação interna foi feita através do endomarketing¹³. Os servidores receberam e-mails comunicando sobre a implementação do Portal da Transparência. Além disso, no próprio site da prefeitura, havia um link em destaque que conduzia diretamente ao Portal da Transparência. Ademais, os sites da prefeitura foram todos consolidados em um portal eletrônico único. Anteriormente, cada secretaria elaborava o seu site e era independente. A criação de um portal único consolidou o acesso às áreas da administração, sendo necessário passar pelo portal único, onde havia um link em destaque para a área de transparência.

Vale destacar que a divulgação da existência dos portais da transparência foi um dos pontos destacados por Campos et. al. (2012) em seus estudos. Para os autores, a falta de conhecimento sobre a existência dos portais compromete a busca da transparência e fortalecimento do controle social, estando, muitas vezes, a sociedade afastada dos seus direitos. Em Campos dos Goytacazes, a fala do entrevistado 2, sinaliza a insuficiência as ações de divulgação do Portal da Transparência. Sua fala destaca apenas a divulgação do portal por ocasião de sua criação. O que é necessário é um programa contínuo de divulgação e conscientização sobre o uso dos instrumentos de transparência como forma de apoiar a população do processo de apropriação da transparência pública e realização do controle social.

A entrevista realizada identificou também aspectos relacionados à interação com a sociedade e compreensão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência. O entrevistado foi questionado quanto à existência de diálogo com a sociedade por ocasião da criação do portal. Ele afirmou que:

Não houve essa interação. Com um prazo de 60 dias para desenvolver uma ferramenta do zero e com uma faca no pescoço, é impossível buscar esta interação. Em que nos baseamos para fazer o portal? Primeiro, existe uma ordem dada. Além disso, existia uma lei que estava sendo votada e ali existiam as premissas do que tinha que conter no Portal da Transparência. Se fosse hoje, 8 ou 9 anos depois, com uma maturidade, enfim, com uma cultura já desenvolvida, com tempo e com o sistema já rodando, aí sim, você pode vir, fazer ruma seminário, chamar a sociedade e saber onde podemos melhorar. Mas ali no início sem dados, sem sistema, sem nada, foi um trabalho hercúleo (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

¹³ Endomarketing diz respeito ao desenvolvimento de ações de marketing voltados para o público interno das instituições. No caso em questão, diz respeito aos servidores da Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

A fala destaca do entrevistado 2 aponta para a fragilidade da Prefeitura de Campos dos Goytacazes em buscar interação com a sociedade no que se refere à transparência e controle social. Tal como apontado por Pinho (2008) e Jahns e Raupp (2016), a atual configuração dos portais não favorece a interação com a sociedade, sendo difícil receber o feedback sobre a estrutura e funcionamento dos instrumentos de transparência. Além das dificuldades em obter retornos sobre a estrutura e funcionamento dos instrumentos de transparência, a falta de diálogo com a sociedade dificulta a concretização de um governo democrático, além de perder a possibilidade de aprofundamento democrático a partir da interação com a sociedade.

Conseqüentemente, com pouco dialogo e retorno da população quanto a esta ferramenta, houve pouca preocupação com a qualidade e forma didática das informações fornecidas. Assim, quanto à compreensão das informações disponibilizadas, desafio da transparência pública conforme já discutido no referencial teórico para esta pesquisa, foi possível perceber pouca preocupação neste sentido. De acordo com o entrevistado 2, os dados eram publicados como vinham, uma vez que o acesso ao dados (principalmente financeiros) era um desafio para o CIDAC. Mais uma vez, o entrevistado destacou que o CIDAC era um órgão técnico e afirmou, ainda, que a decisão sobre a qualidade da informação disponibilizada era uma decisão de governo, não do CIDAC. A decisão de como cada dado iria ao ar era uma decisão da Secretaria de Governo junto ao Gabinete. No entanto, o entrevistado 2 não explicou como era o diálogo do CIDAC com a Secretaria de Governo.

As informações levantadas junto a entrevistada 1 também demonstram a fragilidade da prefeitura no que se refere a preocupação com a compreensão das informações disponibilizadas. A entrevistada afirmou é necessário que o dado esteja disponível e acessível, ou seja, que o dado disponibilizado não necessite de esforço extra para a compreensão das informações. Para ela, não adianta publicar dados que necessitam de trabalho adicional, filtragem e mineração para a obtenção de informações e conhecimento contundente que conduzam ao controle social.

Eu acho também importante a divulgação dos dados de maneira clara e acessível à população para que um leigo consiga entender as informações que estão lá. Porque muitas vezes existe o Portal, existe a informação lá, mas você tem que trabalhar com o dado pra você extrair conhecimento. Então isso, assim, quase que 100% não é acessível. Embora os dados estejam lá as pessoas não têm facilidade de compreender aquilo porque

ainda precisam ser manipulados. Então, eu acho a importância do Portal é ter a informação de forma acessível e não os dados de maneira bruta, como muitas vezes é disponibilizado (Entrevistada 1, ex-secretária de Controle, Orçamento e Auditoria, Informação Verbal).

Apesar da preocupação expressada pela gestora e o discurso da necessidade de atenção à acessibilidade da informação, não foi identificado durante as entrevistas realizadas ações que favorecessem a compreensão das informações disponibilizadas, assim como interação com a sociedade por ocasião da criação do Portal da Transparência. Não foi identificado, também, pesquisa de satisfação dos usuários do Portal da Transparência. A falta de preocupação com a compreensão das informações é destacada por Platt et. al. (2007), Franco et. al. (2012) e Jahns e Raupp (2016) como uma das principais dificuldades na transparência pública. A forma como se encontram dispostos os dados exigem conhecimentos mínimos para compreender as informações.

Além dos questionamentos relacionados à compreensão das informações e interação com a sociedade, questionou-se também em relação ao aumento do interesse da sociedade após a criação do Portal da Transparência. A entrevistada 2 afirmou que, na percepção dela, apenas uma parcela da população passou a demonstrar interesse pela ação pública. Para ela, esse interesse é dependente do nível de conhecimento do cidadão. Já o entrevistado 2 destacou que:

Quando você tem um dado de forma fácil de acessar, sem dúvida, as pessoas se interessam. Primeiro, a gente via a informação circulando. Seja a oposição batendo, sendo os e-mails que recebíamos solicitando esclarecimento, isso movimentava a informação. A gente tinha um sentimento que a coisa estava realmente funcionando. Mas existe o seguinte: a falta de cultura do próprio cidadão. Quanto a isso, você pode colocar qualquer coisa no portal. Se você não tem a cultura de cobrar, fiscalizar, de buscar saber, não adianta. Então, a gente tinha o portal, a gente tinha muito acesso porque tinha como saber. Os acessos eram crescentes, mas muito aquém do que seria o mínimo ideal para um município com 500 mil habitantes. Aí é complicado, né? Não adianta só ter a informação, mesmo que de forma fácil. Nós reformulamos o portal, mas não víamos uma linha de crescimento muito acentuada (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

Em que pese as considerações apresentadas pelo entrevistado, o assunto se refere à cultura e conscientização da sociedade. Como apontou Campos (1990), a responsabilização de agentes públicos encontra-se limitada pela postura passiva da sociedade brasileira, que parece não se importar com a insuficiência de

equipamentos e serviços públicos, assim como não se organiza para reivindicar seus direitos. No que se refere à transparência pública em Campos dos Goytacazes, o entrevistado 2 apresenta sua visão de que o Portal da Transparência não é utilizado no máximo de sua potencialidade por parte da população. Contudo, em nenhum momento ele pondera a qualidade desta informação e se ela possui uma forma didática que seja acessível a esta população. Há, evidentemente, um julgamento de que esta população não utiliza por puro desinteresse, sem ponderar a complexidade desta informação e a falta de que a sociedade seja também parte de um processo formativo e de aprendizagem sobre estas novas ferramentas que potencializam o controle social.

Por fim, a entrevista buscou informações sobre cultura organizacional e conscientização dos servidores e gestores quanto à transparência. Vale destacar que quando nos referimos a servidores estamos tratando de funcionários de carreira da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, enquanto a utilização do termo gestores se refere a agentes públicos indicados para cargos de chefia e que, em sua maioria, não são funcionários de carreira da prefeitura.

Segundo o entrevistado, uma das maiores dificuldades para a implementação efetiva do Portal da Transparência na prefeitura foi a falta de cultura do acesso entre servidores e gestores. Para ele, este é um problema que atinge a administração pública brasileira de uma forma geral, sendo latente o medo que muitos tinham de divulgar, enquanto outros realmente não tinham a informação e/ou não atribuíam importância àquilo. Destacou, ainda que a prefeita sempre exigiu que tudo fosse transparente, que fosse dado o devido acesso às informações. Mas que entre o desejo dela e a realidade que existia nas secretarias, tanto em nível de gestão da informação e cultura organizacional, a distância era muito grande.

Então, por mais que houvesse nela o desejo e a determinação e nossa também do CIDAC, a gente muitas vezes esbarrava na falta de interesse do gestor por conta da falta de cultura. Muitas vezes, também, a gente estava começando a fazer um trabalho dentro da pasta e o secretário pedia demissão ou era exonerado. Aí, entrava um novo e começava tudo de novo. Então, esta dificuldade da continuidade da Administração Pública alinhada à falta de cultura da transparência e da informação de forma pública ao povo, isso criou uma dificuldade. Na verdade, acho que este foi o nosso maior gargalo (Entrevistado 2, ex gestor do CIDAC, Informação Verbal).

A fala do entrevistado 2 ressalta as dificuldades relacionadas à conscientização e cultura organizacional, mas também as relacionadas à falta de

continuidade na administração pública, marcada principalmente pelo alto índice de rotatividade dos agentes que ocupam altas posições na prefeitura. É de se notar, também, que a fala do entrevistado 2 destaca o desejo da prefeita de ter uma gestão transparente. No entanto, é destacado que nem sempre o desejo era cumprido pelos gestores das secretarias. Vale destacar que como chefe do Poder Executivo municipal a prefeita à época poderia ultrapassar a parte do discurso e desenvolver ações práticas de conscientização que conduzissem à transparência.

Entretanto, identificou-se que não existiam ações de conscientização dos gestores e servidores quanto à transparência. De acordo com o entrevistado, em todas as reuniões de equipe que ele participou, a prefeita era bem clara em reforçar a transparência. No entanto, desconhecia ações institucionais para mudança da cultura do sigilo. Na opinião do entrevistado, a posição da prefeita era bem clara e todos os secretários ouviram o recado. Mas quando o CIDAC ia às secretarias, a realidade era bem diferente. De acordo com ele, muitos secretários se recusavam a divulgar alguns dados por acharem que iam contra o governo. Mas isto nunca foi explícito, nunca ninguém disse claramente que deixaria de divulgar um dado por não interessar ao governo.

Citou, ainda, a resistência que havia por parte dos gestores quanto à divulgação de informações. Segundo o entrevistado 2, havia um centro de monitoramento sendo desenvolvido onde seria possível acompanhar o desempenho real das secretarias. Entretanto, o projeto não foi adiante pela própria dificuldade de informações, assim como pela resistência dos gestores em fornecer informações. De acordo com o gestor, o motivo para tanta resistência era a falta de cultura e a falta de compreensão da população da importância do controle social.

Toda a problemática discutida acima é ratificada pela teoria apresentada nesta pesquisa, principalmente as constatações de Alves (2011), Campos et. al. (2012) e Oliveira et. al. (2013) que apontam a permanência de estruturas que valorizam a cultura do sigilo na administração pública e que pode ser verificada em Campos dos Goytacazes também.

Questionou-se, também, sobre a autonomia para a divulgação de informações. O entrevistado alegou que todas as informações que chegavam ao CIDAC eram 100% disponibilizadas, publicadas na forma como vinham e que não existia filtragem das informações. No entanto, de que forma as informações eram

organizadas em cada secretaria e como era decidido como as informações financeiras vinham da empresa responsável pelo SIAFEM, não era atribuição do CIDAC que, mais uma vez o entrevistado destacou, era um órgão de natureza técnica, focado apenas em disponibilizar as informações enviadas.

É necessário destacar que as informações coletadas acima através de entrevista dizem respeito ao funcionamento e estrutura do Portal da Transparência. O e-Sic esteve sob responsabilidade da Secretaria de Governo, área de atuação divergente dos entrevistados. A pesquisa realizada por Braga (2016) aponta o não funcionamento do e-Sic em Campos dos Goytacazes. Os últimos responsáveis pela Secretaria de Governo na gestão de 2013 - 2016 não se encontravam acessíveis para realização de entrevista. No entanto, as dificuldades acima relatadas também dizem respeito ao acesso à informação pública, podendo ser estendidas ao e-Sic.

4.2.2 Política de Transparência em Campos dos Goytacazes - período 2017 - atual

De igual forma ao período de 2013 - 2016, a análise da Política de Transparência a partir de 2017 em Campos dos Goytacazes será realizada com base nos protocolos de observação do Ranking Nacional de Transparência e EBT. Como na presente gestão ainda não foi realizada nenhuma medição de tais índices, os respectivos protocolos foram utilizados para observar o cumprimento ou não dos critérios ali presentes, sem, no entanto, gerar resultado numérico para o município de Campos dos Goytacazes. Além disso, foi entrevistado o subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle (entrevistado 3), responsável pelo e-Sic e Portal da Transparência.

Inicialmente, é necessário destacar que, durante o processo eleitoral ocorrido em 2016, o atual prefeito do município de Campos dos Goytacazes era candidato em oposição ao governo vigente. Ademais, a campanha eleitoral realizada pela atual gestão pôs em destaque um discurso voltado à transparência e participação social, afirmando, ainda, serem estes os princípios norteadores da proposta de governo. Com trabalho forte de campanha eleitoral nas redes sociais, voltado para o público jovem e resguardado por slogans como “#vaiserdiferente”,

“#juntosomomasfortes”, a transparência esteve em destaque em toda a campanha eleitoral, sempre ocupando o discurso do então candidato.

Após vencer as eleições municipais e por ocasião do início da gestão 2017 - 2020, a Secretaria de Transparência e Controle realizou um levantamento das duas principais ferramentas de transparência ativa e passiva: Serviço de Informação ao Cidadão e Portal da Transparência. De acordo com o representante entrevistado deste órgão, tanto o diagnóstico externo como o interno sinalizaram a fragilidade dos instrumentos no que diz respeito ao cumprimento da legislação vigente e certo descaso da gestão anterior com estes mecanismos de informação.

A esta problemática, o entrevistado 3 apontou também dificuldades relacionadas à ausência de um processo de transição governamental saudável e claro. Desta forma, antes do início da gestão as informações coletadas pela equipe estavam restritas ao Portal da Transparência, o que acabou por sinalizar a já mencionada fragilidade dos instrumentos. Neste sentido, a prefeitura instituiu a Comissão Especial de Transparência, composta pela Secretaria de Governo, Secretaria de Gestão Pública (envolvendo a parte de recursos humanos, departamento pessoal, contratos e licitações), Secretaria de Transparência e Controle, obviamente, presidindo a Comissão da Transparência e, ainda, a Secretaria de Comunicação, Gabinete do Prefeito, Secretaria de Fazenda e CIDAC.

O principal objetivo foi criar um espaço para o debate dos desafios da promoção da transparência pública e do acesso à informação aos cidadãos. O secretário de Transparência e Controle destacou, em entrevista realizada, que a Comissão Especial de Transparência envolve várias secretarias, ressaltando que a transparência não é uma atribuição apenas da secretaria responsável, mas um valor que necessita ser compartilhado por todas as áreas, para a construção de um governo aberto e participativo. Logo, esta comissão elaborou um diagnóstico da transparência pública em Campos dos Goytacazes que se encontra disponível no próprio Portal da Transparência. Tal diagnóstico apontou os problemas abaixo destacados:

- 1) Relatório de servidores, receitas e despesas desatualizados desde setembro/2016.
- 2) Relatório de contratos e licitações desatualizados e ser anexos obrigatórios.
- 3) RREO com última atualização referente a o 3º bimestre/2016.
- 4) RAC com última atualização referente à 2014.
- 5) Lei de Acesso à Informação não regulamentada.
- 6) Dados do Sic físico genéricos e inconsistentes.
- 7) Sistema de e-Sic desatualizado desde setembro/2015.
- 8) Relatório de diárias e passagens fora do ar.
- 9) Ausência de organograma da prefeitura.
- 10) Sistema de buscas com várias falhas e inconsistências.
- 11) Ausência de ferramenta para acesso a ao Portal por pessoas com necessidades especiais (Relatório da Comissão Especial de Transparência, 2017).

De forma a corrigir os problemas mais urgentes, a atual gestão determinou a adoção de ações emergenciais para regularização da situação encontrada, a saber: parecer da Procuradoria sobre os processos do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual em andamento; estruturação do Sic Físico, Grupo de Trabalho para novos procedimentos para transparência, Programa Transformação, Plano de Ação de Transparência, atualização dos dados do Portal da Transparência e reestruturação imediata do e-Sic. Vale ressaltar que o Programa Transformação consistia na criação e adoção de dez medidas de redução de gastos, entre elas, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, além da adesão ao Programa Brasil Transparente da CGU, que tem o objetivo de auxiliar os municípios na adoção dos procedimentos legais relacionados à transparência.

Dito isto e conhecidos os desafios iniciais da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes, passamos para a discutir a situação atual da referida política, tomando por base os protocolos de observação do Ranking Nacional da Transparência e da EBT.

4.2.2.1 Resultados do Ranking Nacional da Transparência e EBT

A partir da utilização do protocolo de observação do Ranking Nacional da Transparência, realizaram-se duas verificações da situação da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes.

Quadro 10: Protocolo de observação da transparência ativa - verificações setembro/2017 e fevereiro/2018

	TRANSPARÊNCIA ATIVA	SET/2017	FEV/2018
GERAL	1) O ente possui informações sobre transparência na internet?	S	S
	2) O site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	S	S
RECEITA	3) Há informações sobre a receita do período em análise, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	S	S
DESPESA	4) As despesas apresentam dados do período em análise, contendo:		
	4a) Valor do empenho?	S	S
	4b) Valor da liquidação?	S	S
	4c) Valor do pagamento?	S	S
	4d) Favorecido?	S	S
LICITAÇÕES E CONTRATOS	5) O site apresenta dados do período em análise, contendo:		
	5a) Íntegra dos editais de licitação?	S	S
	5b) Resultado dos editais de licitação ?	S	S
	5c) Contratos na íntegra?	S	S
	6) O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios do período em análise?		
	6a) Modalidade?	S	S
	6b) Data?	S	S
	6c) Valor?	S	S
	6d) Número/ano do edital?	S	S
6e) Objeto?	S	S	
RELATÓRIOS	7) O site apresenta:		
	7a) A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior?	S	S
	7b) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do período em análise?	S	N
	7c) Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do período em análise?	S	N
	7d) Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?	N	N
	8) O site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	S	S

Fonte: Elaboração do autor, com base em verificações realizadas no Portal da Transparência e e-Sic de Campos dos Goytacazes.

O quadro acima demonstra que a primeira verificação foi realizada no período de 01/09/2017 - 06/09/2017 e a segunda verificação realizada no período de 01/02/2018 - 09/02/2018, cujos resultados passamos a discutir a seguir. As verificações realizadas demonstram apontaram mudanças no rumo da Política de Transparência no município, demonstrando que os atos emergenciais adotadas e as ações realizadas pela Comissão Especial de Transparência realizaram impactos na disponibilização de informações públicas aos cidadãos.

Em se tratando da transparência ativa, as primeiras mudanças percebidas dizem respeito às informações sobre receitas, natureza, valores de previsão e arrecadação. Nas verificações realizadas, tais informações passaram a ser constantes, não apresentando descontinuidades como na gestão de 2013 - 2016. Em relação às despesas, as informações sobre valor do pagamento e favorecido continuaram a ser disponibilizadas, tais como na gestão anterior. A mudança realizada diz respeito ao valor de despesas empenhadas e despesas liquidadas, que anteriormente não eram disponibilizadas e atualmente passaram a ser publicadas.

Vale destacar que as informações de receitas são detalhadas mensalmente, sendo possível acompanhar o desempenho da administração a realização de receitas. Por outro lado, as informações sobre despesas são bem limitadas, não sendo possível acompanhar o empenho e liquidação de despesas mês a mês, restringindo-se apenas ao acompanhamento do resultado anual das mesmas, sendo este uma dificuldade encontrada na disponibilização das informações.

Outra mudança percebida diz respeito à divulgação da íntegra dos editais de licitações e contratos celebrados pela prefeitura. Tais informações não se encontravam disponíveis na gestão anterior, sendo um dos pontos mais destacados nas avaliações dos órgãos externos. A disponibilização destes documentos possibilita aos cidadãos acompanhar as aquisições e contratações de serviços realizados, sendo possível, ainda, conhecer os termos que regem a relação da administração pública com os fornecedores e prestadores de serviços.

Na atual gestão, estas informações estão disponíveis no Portal da Transparência. É necessário, no entanto, destacar que não se tratam de informações constantes, persistindo no portal em análise a divulgação de compras e licitações que não possuem o arquivo dos editais e contratos disponíveis. Informações como modalidade, valor, data e número/ano do edital de procedimentos

licitatórios continuaram a ser disponibilizados como na gestão anterior, demonstrando ainda a necessidade de avanços e melhorias no acesso às informações.

Logo, os itens do protocolo de observação citado acima cumprem o que é determinado na legislação vigente, conforme ponderado por Guadagnin (2012) e sua disponibilização apresenta potencial de contribuir para responsabilização de agentes públicos. No entanto, tal como apresentado por Platt et. al. (2007) e Oliveira et. al. (2013) ainda persiste a divulgação de informações incompletas, como no caso dos editais de licitações e contratos da Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Quanto aos relatórios, a primeira verificação realizada em setembro/2018 sinalizou melhoria, ao divulgar o RREO, RGF e RAC dentro dos prazos legais, assim como o download em formatos abertos e editáveis, faltando ainda a disponibilização de relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação. Entretanto, na avaliação realizada em fevereiro/2018, sinalizou a não divulgação do RREO do 6º bimestre de 2017 e RGF do 3º quadrimestre de 2017 dentro do prazo determinado em lei, persistindo, ainda, a não disponibilização de relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação. Este ainda é ainda um aspecto precisa avançar em muitos municípios brasileiros, nos quais persiste a divulgação de informações incompletas e desatualizadas (Platt et. Al.,2007; Oliveira et. al.,2013)

Quanto à transparência passiva, todos os itens que eram atendidos na gestão de 2013 - 2016 continuam sendo atendidos na atual gestando, acrescentando-se a disponibilização de informações sobre endereço, telefone e horário de funcionamento das unidades administrativas da prefeitura. Quanto às boas práticas de transparência, a mudança diz respeito à divulgação das diárias e passagens concedidas a servidores públicos. Quanto às passagens concedidas, apenas um duas das passagens concedidas em 2017 possuem motivo da viagem, estando todas as outras sem informações sobre as motivações para concessão, sendo mais um exemplo de informações incompletas (PLATT ET. AL., 2007 e OLIVEIRA ET. AL., 2013). Logicamente, ao cidadão que acessa este tipo de informação, o maior interesse consiste em observar os motivos das viagens realizadas pelos servidores municipais, observando, assim, a relevância destas para a gestão pública.

Quadro 11: Protocolo de observação da transparência passiva/LAI e boas práticas de transparência - verificações setembro/2017 e fevereiro/2018

	TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI	SET/2017	FEV/2018
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC	9) Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial:		
	9a) Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	S	S
	9b) Há indicação do órgão?	S	S
	9c) Há indicação de endereço?	S	S
	9d) Há indicação de telefone?	S	S
	9e) Há indicação dos horários de funcionamento?	S	S
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC	10) Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	S	S
	11) Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	S	S
	12) A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	S	S
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO	13) No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	S	S
	14) O portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	S	S
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	15) Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	S	S
	16) Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	S	S

Fonte: Elaboração do autor, com base em verificações realizadas no Portal da Transparência e e-Sic de Campos dos Goytacazes.

No entanto, para completar a análise da transparência passiva é essencial analisar a verificação realizada a partir da utilização do protocolo de observação da EBT, tal como no período de 2013 - 2016. Foram realizadas duas verificações: a primeira, em setembro/2017 e a segunda em fevereiro/2018. As verificações foram realizadas de forma similar à metodologia da EBT, tendo sido enviadas quatro perguntas elaboradas pelo pesquisador através do e-Sic, além da verificação de aspectos relacionados à regulamentação da LAI e existência do Serviço de Informação ao Cidadão. Abaixo, encontram-se as perguntas enviadas nas duas verificações.

Quadro 12: Perguntas enviadas ao e-Sic para verificação do sistema

	PERGUNTAS
SETEMBRO 2017	Bom dia! Gostaria de saber se a Prefeitura de Campos dos Goytacazes possui regulamentação da Lei de Acesso à Informação e qual o número do decreto.
	Venho por meio deste solicitar o quantitativo de médicos do Programa Mais Médicos que estão atuando nas unidades básicas de saúde do município.
	Bom dia. Gostaria de saber quantos professores com contrato temporário atuaram na Prefeitura de Campos dos Goytacazes em julho de 2017.
	Boa tarde. Quero saber quais os programas voltados para idosos o município possui ativos no momento.
FEVEREIRO 2018	Boa tarde! Gostaria de saber o gasto anual de combustível para a frota de veículos de toda a prefeitura referente ao ano de 2017.
	Queria saber qual foi gasto do orçamento municipal de 2017 para implementação/reestruturação do Portal da Transparência e e-Sic e também gostaria de ter acesso ao detalhamento das despesas.
	Gostaria de saber a quantidade, valores unitários e credores dos exames de tomografia realizados na rede contratualizada pelo município de Campos dos Goytacazes no ano de 2017.
	Boa tarde! Gostaria de saber qual o quantitativo inicial e final de professores de geografia da rede pública municipal em 2017.

Fonte: elaboração do autor.

A verificação realizada em setembro/2017 sinalizou mudanças no funcionamento e estrutura do Serviço de Informação ao Cidadão do município de Campos dos Goytacazes. A LAI foi regulamentada no município através do Decreto nº 66, de 05 de abril de 2017, atendendo a determinação legal de regulamentação do acesso à informação em nível municipal. Desta forma, todos os aspectos relacionados à regulamentação da LAI que existem na EBT passaram a ser cumpridos pelo município. Quanto à existência e funcionamento do e-Sic, o município mostrou constância na maioria dos aspectos analisados. A existência e funcionamento do Sic físico foram constatados em ambas as avaliações, assim como a possibilidade de envio de pedido de informação em formato eletrônico, inexistência de dados que dificultem o acesso, possibilidade de acompanhamento das solicitações realizado e pedido de acesso respondido em conformidade com o que foi solicitado.

Quadro 12: Protocolo de observação EBT - verificações setembro/2017 e fevereiro/2018

Nº	FATO	CAPITULAÇÃO LEGAL	SET/2017	FEV/2018
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	Sim	Sim
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Sim	Não
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim

Fonte: Elaboração do autor, com base nas verificações realizadas do e-Sic.

Por outro lado, uma fragilidade percebida no atual funcionamento do e-Sic diz respeito ao prazo para respostas dos pedidos de acesso à informação. Na primeira verificação realizada, todas as perguntas foram respondidas no prazo determinado pela lei. Na segunda verificação realizada, apenas duas perguntas foram respondidas no prazo determinado. As outras duas perguntas não foram respondidas no prazo de 20 dias, nem constam justificativas para prorrogação do prazo conforme determinado na LAI e regulamentado a nível municipal pelo Decreto nº 66/2017.

Mas, é necessário destacar as mudanças ocorridas em relação ao e-Sic. O fato de receber respostas dos pedidos de acesso à informação realizados evidencia a mudança em relação à situação identificado por Braga (2016) na antiga gestão, quando existia o e-Sic, mas os pedidos de acesso não eram respondidos. Neste sentido, é válido apontar que a reformulação do e-Sic e o fato do mesmo estar operante, sinaliza que os atuais gestores parecem possuir consciência da importância de conceder o acesso às informações, contraponto o apresentado por Braga (2016) que identificou na gestão de 2013 – 2016 da Prefeitura de Campos dos Goytacazes desinteresse pela transparência passiva.

Ambas as verificações através dos protocolos de observação do Ranking Nacional da Transparência e EBT, indicam a mudança de perspectiva em relação ao cumprimento da legislação sobre transparência em Campos dos Goytacazes no que se refere à gestão de 2013 - 2016 e a atual gestão. O cumprimento da legislação sobre transparência é um fator que influencia positivamente a possibilidade dos instrumentos de transparência contribuírem para a responsabilização de agentes públicos (GUADAGNIN, 2012).

4.2.2.2 Percepções dos gestores municipais sobre transparência pública e suas possíveis tensões – período 2017 - atual

Para o levantamento das percepções sobre transparência pública e suas tensões no período atual, foram utilizados os mesmos aspectos da entrevista realizada com ex gestores atuantes na gestão 2013 - 2016 e presentes no referencial teórico usado para esta pesquisa.

O primeiro aspecto a ressaltar diz respeito à distribuição da responsabilidade quanto à Política de Transparência em Campos dos Goytacazes. Enquanto no período de 2013 - 2016 o Portal da Transparência esteve sob responsabilidade do CIDAC e o e-Sic a cargo da Secretaria Municipal de Governo, na atual configuração da política no município, a operacionalização e acompanhamento de ambos os instrumentos estão a cargo da Secretaria de Transparência e Controle. Tal secretaria teve suas atribuições alteradas na atual gestão a partir da reforma administrativa. Esta mudança sinaliza o começo da mudança de visão sobre transparência pública. Diferentemente de gestão anterior, a política está a cargo de

uma secretaria especializada em transparência, controle interno e social, trazendo a possibilidade de inversão do foco tecnológico atribuído na primeira gestão. Desta forma, a prefeitura busca ter ganhos em termos de qualidade da transparência.

Logo, a Prefeitura de Campos dos Goytacazes parecer estar em busca da inversão da lógica apontada por Pinho (2008) que identifica sobrar tecnologia e faltar democracia nos portais eletrônicos no Brasil. Com a atribuição de responsabilidade à Secretaria de Transparência e Controle, a prefeitura afirma buscas o aumento do conteúdo democrático nos instrumentos de transparência, sendo esta uma das características da nova gestão que afirma possuir a transparência e controle social como princípios norteadores da gestão.

Em relação aos recursos humanos, o entrevistado 3 destacou que a atual equipe de transparência conta com uma estagiária lotada na Secretaria de Transparência e Controle, com o próprio entrevistado e com o apoio do CIDAC na parte de soluções tecnológicas para as demandas de transparência da prefeitura. Tal como na gestão anterior, é percebido um limitado número de servidores compondo a equipe de transparência, sinalizando a insuficiência de recursos humanos, como destacado por Lopes (2012), Oliveira et. al. (2013), Martins et. al. (2012) e Campos et. al. (2012). No entanto, o entrevistado afirmou que:

Estou satisfeito com a atual equipe, mas acho que precisamos de mais servidores. Assim como a ouvidoria, precisamos estruturar o Sic também. Hoje, a gente faz o melhor com a estrutura que a gente tem, mas a vontade e a tendência é que à medida que as pessoas vão entendendo o valor e utilizando de forma mais consciente, entendendo o papel do Sic e explorando de forma mais positiva, a gente precisa ter uma estrutura melhor para oferecer, em prazos menores. Particularmente, a minha intenção é que não passe de 96 horas o prazo para a pessoa ter uma resposta. Se a gente fizesse só isso, já seria complicado. Mas temos ainda outros papéis para exercer e temos dificuldades de recursos. A gente tem que trabalhar com o que tem (Entrevistado 3, subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, Informação Verbal).

A fala do entrevistado destaca um importante aspecto relacionado à transparência pública e recursos humanos. Tal como destacou Raupp (2011), a responsabilização é um processo em marcha na sociedade brasileira, o que significa movimento e não estagnação. A partir do momento que a sociedade encontra-se mais consciente e envolvida, as demandas por informação tendem a crescer e faz-se necessária disponibilidade de recursos humanos, o que a prefeitura de Campos dos Goytacazes sinaliza não dispor no momento.

Como forma de buscar uma solução para a baixa disponibilidade de recursos humanos, a prefeitura está adotando a metodologia de trabalho baseado em pontos focais de transparência, onde cada unidade gestora da prefeitura terá um representante do e-Sic. Logo, serão 35 representantes ao todo que receberão treinamento para nivelar conhecimento, explicar para que existe o portal, como funciona, o que diz a lei de acesso à informação, o que o decreto regulamentou a nível municipal, qual responsabilidade de cada um, as opções recursais, os prazos legais. Segundo informações do entrevistado 3 (subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle), esta metodologia ainda está em desenvolvimento.

Quanto à capacitação dos servidores, o entrevistado 3 informou que participou de vários treinamentos e eventos de transparência realizados por diversos órgãos. Mas que a prefeitura não realizou ainda treinamento para os servidores envolvidos com a transparência nem para os servidores de uma forma geral. A falta de capacitação é destacada por Martins et. al. (2012) e Campos et. al. (2012) como um dos pontos que dificultam a concretização da transparência pública nos órgãos públicos brasileiros. Além disso, por mais que a transparência pública seja um princípio norteador da gestão atual, é necessário que ela seja compartilhada pelos servidores, uma vez que são estes que operacionalizam os instrumentos de transparência disponíveis.

Desta forma, a insuficiência de servidores compondo a equipe de transparência, a capacitação apenas do gestor que lidera as ações de transparência pública e a falta de capacitação para os servidores de uma forma geral pode comprometer a solidificação de uma estrutura básica para fomentar a transparência na gestão pública. Ademais, a falta de envolvimento dos servidores nas atividades de transparência do município de Campos dos Goytacazes enfraquece o fortalecimento da transparência na gestão pública municipal.

Quanto aos recursos tecnológicos para dar suporte às atividades relacionadas à transparência, o entrevistado afirmou que a estrutura tecnológica existente hoje na prefeitura auxilia a fornecer o mínimo de informações necessárias para atendimento à legislação. Segundo ele, no início da gestão este foi um dos maiores impeditivos nas atividades de transparência, uma vez que a área de armazenamento disponível não possibilitava, por exemplo, inserir todos os editais e contratos das licitações.

Desta forma, realizaram aquisições para este fim, havendo, ainda, o desejo por parte da administração de adquirir um novo Portal da Transparência. Ao citar a necessidade de aquisição de um novo portal, o entrevistado destacou:

A intenção, e há previsão orçamentária para isso e esperamos poder utilizar, é adquirir um novo portal. Só que um novo portal alinhado a um sistema de gestão integrado. Acessando o portal de algumas cidades, percebemos claramente que o portal se torna um modelo para o cidadão de um sistema integrado de gestão do município. Claro que um município menor, mas quando vemos Campos hoje, vemos vários sisteminhas de cada área: saúde, educação, protocolo que não conversam com os demais sistemas (Entrevistado 3, subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, Informação Verbal).

A insuficiência do capital tecnológico continua sendo aspecto que impacta o atendimento da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes, tal como na gestão anterior. Além disso, condiz com o estudo de Platt et. al. (2007) que destaca este fato como um dos fatores que impacta o acesso às informações. No entanto, contradizem os estudos de Pinho, (2008) e Jahns e Raupp, (2016), que sinalizam a existência de adequado suporte tecnológico em alguns órgãos públicos.

A fala do entrevistado acima destaca a mesma dificuldade identificada na gestão anterior: o gerenciamento de um sistema integrado de informações. Desta forma, ainda persiste na prefeitura sistemas de informações fragmentados e que não possuem diálogo entre si, comprometendo, assim, a disponibilização de informações aos cidadãos. Esta dificuldade identificada no município de Campos dos Goytacazes é uma realidade na administração pública. Além da fragmentação, existe a própria dificuldade de organização das informações, que muitas vezes não se encontram devidamente organizadas nas secretarias. Lopes (2012), Campos et. al. (2012), Cavalcanti et. al. (2013), Bernardes et. al. (2015) e Santos et. al. (2013) destacam em seus estudos dificuldades no gerenciamento, organização e sistematização de informações nos órgãos públicos, assim como identificado em Campos dos Goytacazes.

Por outro lado, a regulamentação da LAI no município de Campos dos Goytacazes sinaliza o início de mudança no sentido de organização das informações produzidas pelo município. Os artigos 24 ao 36 do Decreto nº 66/2017 tratam de questões relacionadas à classificação e grau de sigilo das informações, assim como regras para desclassificação das informações. Desta forma, podemos ponderar que há mudanças em andamento no que se refere ao gerenciamento das informações no

município de Campos dos Goytacazes, sendo necessário esperar os rumos que tais mudanças ocasionarão na estrutura e funcionamento da transparência pública em Campos dos Goytacazes.

Em relação à divulgação dos instrumentos tanto de forma interna como externa, o entrevistado 3 afirmou que a prefeitura vem desenvolvendo ações de endomarketing em relação ao Portal da Transparência e e-Sic, assim como a gestão anterior também desenvolveu, buscando nivelar o nível de conhecimento destes mecanismos. O entrevistado destacou que o secretário de Transparência e Controle sempre fez questão de destacar a existência do portal e em suas idas à Câmara dos Vereadores para realização de prestação de contas. Segundo o entrevistado, o secretário chegava a acessar o portal para mostrar aos vereadores. Destacou também que:

Nossa vontade era fazer uma campanha publicitária para isso. Mas infelizmente, a gente não tem esta disponibilidade de recursos. Então, ficou mais a cargo do site, onde a gente buscou dar o devido destaque ao Portal. Logo no começo aparece Transparência e Serviço de Informação ao Cidadão. Antes aparecia apenas numa tag e agora puxamos para cima, em destaque. Então, hoje, é o primeiro item do Portal da Prefeitura.

Destaca-se que as mesmas dificuldades relacionadas à divulgação da existência dos instrumentos de transparência que existiam na gestão anterior perduram na gestão atual. Mesmo havendo escassez de recursos, é necessário garantir o devido destaque à transparência em todas as oportunidades. Afinal, tal como identificado por Campos et. al.(2012), a falta de divulgação e conhecimento acerca dos instrumentos de transparência traz à população uma distância entre direitos constituídos e direitos exercidos, dificultando, assim, o acesso e compreensão das informações disponibilizadas.

Quanto ao questionamento sobre a interação com a sociedade, o entrevistado 3 reconhece ser esta ainda uma debilidade da prefeitura, uma vez que por ocasião da reformulação do portal não houve tempo hábil para isto. De acordo com o entrevistado, ou o portal era reformulado e implementado ou se gastava energia discutindo enquanto a população permanecia sem informações. Mesmo decidindo implementar o portal, o entrevistado destacou que a prefeitura não encontra-se desobrigada de estar em contato com a sociedade civil. Reforçou, também, que a

prefeitura deseja ter este contato e ouvir sugestões de melhorias por parte da população em geral.

O entrevistado 3 destacou, também, que em ambos os instrumentos de transparência da prefeitura existem espaços para interação com a sociedade. No Portal da Transparência, há espaço para críticas e sugestões, onde a gestão afirma querer ouvir a sociedade. Quanto ao e-Sic, após as respostas dos pedidos de acesso à informação o usuário recebe uma pesquisa de satisfação, podendo, portanto, opinar sobre sua experiência com o referido sistema. Segundo o gestor entrevistado, as sugestões e críticas coletadas nestes espaços de interação com a sociedade são debatidas pela Comissão Especial de Transparência, num processo de melhoria contínua. A interação com a sociedade é uma fragilidade da administração pública identificada por Pinho (2008) e Jahns e Raupp (2016) em seus estudos de caso, ao identificarem em órgãos públicos a necessidade de ultrapassar as exigências legais e estabelecer interação com a sociedade de forma a potencializar a transparência pública e favorecer a compreensão das informações.

Quanto à compreensão das informações, o entrevistado destacou que a devida atenção é dada ao e-Sic, uma vez que no Portal da Transparência existe um conjunto de informações que devem ser disponibilizadas e que por vezes estão em relatórios próprios. No entanto, no e-Sic é possível controlar mais de perto a qualidade da informação disponibilizada.

Se tratando de Sic, centralizamos as informações para que a gente possa, independente do conhecimento prévio de quem solicita a informação, adotar um linguajar acessível. Posso estar respondendo um doutor ou um simples cidadão que não tem tanta informação. Então, a gente busca usar o linguajar o mais igualitário e com o máximo de compreensão possível quando vai responder. Quando a pessoa solicita, “Ah, eu preciso ter acesso a um termo de referência”, ou seja, utilizando termos técnicos, pressupõe um conhecimento do que ela vai receber. Então, eu não preciso explicar o que ela me pediu, apenas entregar o que ela solicitou, sem maiores detalhamentos. Agora, quando recebo um pedido de acesso à informação que a gente percebe a necessidade de se esmiuçar o assunto para uma melhor compreensão, esse é o papel muitas vezes de humanização da informação que eu acabo assumindo. Porque, muitas vezes, eu peço a informação de forma técnica sempre buscando exatamente o que foi pedido, eu encaminho realmente o que foi protocolado (Entrevistado 3, subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, Informação Verbal).

A fala do entrevistado indica a preocupação da prefeitura com a compreensão das informações, mesmo que restrita ao e-Sic, destacando, ainda, o importante

papel assumido pela Secretaria de Transparência e Controle na busca da forma didática da informação. A expressão “humanização da informação” utilizada pelo entrevistado parece demonstrar a preocupação desta gestão com a compreensão da informação por parte da sociedade. É necessário destacar, também, que a mudança de responsabilidade da Política de Transparência que antes era atribuída ao CIDAC e que na atual gestão encontra-se em uma secretaria própria sinaliza uma mudança de paradigma quanto ao foco da política, indicando o início da preocupação com o valor democrático e social da disponibilização da informação.

Em relação aos questionamentos sobre a percepção do aumento do interesse da sociedade por ocasião da reformulação dos instrumentos de transparência, o entrevistado informou não ser possível atualmente saber a quantidade de acessos à página, tendo apenas a informação sobre número de cliques, que sinalizaria o total de vezes que os diversos links do Portal da Transparência foram acessados. Segundo o entrevistado, até setembro/2017, o novo Portal da Transparência da prefeitura tinha 1.000.000 de cliques. Destacou, ainda, que o fato das pessoas terem elegido um prefeito que tem como princípio norteador a modernização da gestão e transparência, leva as pessoas a cobrarem mais pelo o que foi prometido.

A proposta de um governo aberto traz pra perto a população e traz aspectos positivos. E acho que é a própria responsabilidade do poder público de dar mais conhecimento, trazer empoderamento a essa população para que ela possa exercer o controle social de forma plena, consciente e embasada. Tem algumas instituições em Campos, como o NEA-BC, que é o Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos, que é fera demais. Fazem um trabalho de empoderamento dos jovens, um trabalho de controle social, numa instituição pequena, com pouco fomento financeiro e fazem um trabalho fantástico. Eles acessam o Portal da Transparência, eles me mandam mensagem, me ligam, ou seja, é uma instituição onde as pessoas buscam este empoderamento mesmo o poder público não oferecendo isso. Hoje, se a gente não tivesse dado desde o início da gestão e continuasse dando esta devida atenção, este devido destaque à transparência, não só a nível de portal, mas também de proximidade com a sociedade, hoje talvez as pessoas não estariam aqui fazendo o que estão fazendo¹⁴. Isto é muito pelo próprio empoderamento que o prefeito deu às pessoas (Entrevistado 3, subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, Informação Verbal).

Neste sentido, o ponto de vista apresentado pelo entrevistado ressalta que por mais que não seja possível mensurar quantitativamente os impactos das

¹⁴ No dia de realização da entrevista (27/12/2017), o acesso à sede administrativa da Prefeitura de Campos dos Goytacazes foi bloqueado pelo Sindicato dos Professores e Servidores Públicos de Campos dos Goytacazes, por conta do parcelamento do pagamento do 13º dos servidores públicos municipais.

transformações concretizadas na Política de Transparência no município, a prefeitura consegue identificar ações realizadas pela população como consequência de seu discurso voltado a transparência e o controle social como prioridade da gestão. Além disso, o entrevistado aponta a transparência pública não só como um fim em si mesmo, mas como um possível instrumento de empoderamento da população, apresentando uma visão de transparência que ultrapassa a divulgação de informações como determinado pela lei.

Questionou-se o entrevistado quanto à cultura organizacional da Prefeitura de Campos dos Goytacazes e sobre ações de conscientização de gestores e servidores. Segundo o entrevistado, o trabalho realizado tem sido no sentido de trazer a cultura da transparência para o cotidiano dos servidores e que, muitas vezes, quando há alguma dificuldade na disponibilização de informações, é realizado um trabalho individual com as secretarias da prefeitura, buscando conscientizar os gestores quanto à regulamentação da LAI e também quanto à responsabilidade e obrigação com o cidadão pela disponibilização de informações.

Olhando pelo lado da cultura do sigilo, muitas vezes, as pessoas tem medo de serem responsabilizadas pela informação que estão oferecendo. Aí, preferem não dar a informação a incorrer em risco de uma possível responsabilização, seja legal ou administrativa. E não tem como negar, a questão política é um fator que gera receio na hora de disponibilizar as informações. A pergunta é: “Tá, essa informação vai ser usada para que?”, “Quem está pedindo? Olha lá quem está pedindo!”. É um fator complicado (Entrevistado 3, subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, Informação Verbal).

Destaca-se na fala do entrevistado o tipo de cultura organizacional que permeia a administração pública brasileira de uma forma geral e que também pode ser percebida na cultura da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Assim como apontado por Alves (2011), Campos et. al. (2012) e Oliveira et. al. (2013), por mais que haja a legislação e mudanças ocorram na estrutura e funcionamento da administração pública brasileira, a cultura do sigilo ainda impera, contrapondo-se à necessária cultura do acesso que contribuiria na construção de um Estado transparente e accountable.

Além disso, o entrevistado 3 destacou que é percebida resistência por parte de alguns departamentos da prefeitura, não partindo apenas de gestores, mas também de servidores, reforçando a visão apresentada acima relacionada à cultura

do sigilo e problemas relacionados à conscientização de gestores, tal como apontado por Martins et. al. (2012), Campos et. al. (2012) e Lopes (2012). No entanto, o entrevistado destacou que percebe um processo de evolução em alguns setores específicos.

Mas eu percebo também um processo de evolução em alguns setores característicos. Por exemplo: a estrutura de licitações e contratos atual é bem similar a da gestão passada, mudando apenas algumas lideranças. Então, como a transparência não era destacada pela gestão passada, ainda existia uma certa resistência: “Como eu vou trabalhar com isso?”, “Isso vai poder ser dito?”. Aí a gente responde: “Vai”. Então, a cultura do sigilo acabou permeando e entranhando na cultura da administração pública como um todo. E hoje, a gente tenta aos poucos ir tirando esta contaminação e fazendo com que as pessoas entendam que realmente o sigilo é exceção; a informação, é regra (Entrevistado 3, subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, Informação Verbal).

Em uma das reuniões da Comissão Especial de Transparência, um importante aspecto foi levantado pelo entrevistado. Na fala abaixo destacada e proferida na respectiva reunião, o entrevistado ressaltou a importância da construção de uma cultura de transparência e participação cidadão como um legado para o município.

Acredito que o grande desafio, conforme foi apresentado aqui nesta reunião, é a mudança da cultura organizacional. Nós enquanto membros do governo Rafael Diniz temos a grande oportunidade de construir a cultura da transparência e da participação cidadã como legado para o nosso município e essa construção precisa ser alicerçada de dentro para fora. O processo eleitoral já mostrava que a transparência seria umas das principais bandeiras da nova gestão e a atual equipe gestora tem demonstrado total comprometimento na sua promoção. Precisamos caminhar rumo a um governo aberto, transparente e inovador, tornando-o referência para outros municípios (Subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle, site da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes).

Questionou-se o entrevistado 3 se, em sua opinião, as ações desenvolvidas pela prefeitura no que se refere à transparência pública estão conduzindo a construção deste legado para a sociedade de Campos dos Goytacazes. O entrevistado destacou que percebe o quanto foi possível avançar em um ano em relação aos mecanismos de transparência e em relação à cultura organizacional, mas que também tem consciência do quanto ainda é preciso evoluir em termos de cultura para alcançar a proposta do governo. Destacou, ainda, que o governo tem

bem claro o que quer no final dos quatro anos de gestão em relação à transparência e crê que neste crescimento gradativo, a transparência se tornará um legado para a sociedade.

Por fim, o entrevistado destacou alguns pontos relacionados às dificuldades para o sucesso da Política de Transparência no município. O primeiro ponto por ele destacado e que tinha sido apontado anteriormente diz respeito à dificuldade em relação ao gerenciamento das informações e a alta fragmentação de sistemas na prefeitura, o que impede a organização de um sistema de informações efetivo. Ademais, destacou a necessidade de aquisição de um novo portal, mas afirmou custar R\$ 300.000,00 acrescidos de R\$ 30.000,00 mensais de manutenção, sendo inviável no momento devido às restrições de verba e a crise vivenciada pelo município. Um ponto percebido nesta fala do entrevistado é que o discurso da limitação de orçamentária é uma constante na questão da transparência, sendo sempre apontado como uma dificuldade para a consolidação de uma Política de Transparência no município.

É preciso destacar, mais uma vez, que a transparência e o controle social parecem ser princípios norteadores da atual gestão desde o período eleitoral e que ocupa um importante espaço no discurso de transformação desta gestão. No entanto, é necessário ultrapassar o discurso e transformá-lo em ações práticas e eficientes que conduzam a consolidação da transparência e controle social no município de Campos dos Goytacazes. A falta de capacitação dos servidores da prefeitura, as dificuldades relacionadas à interação com a sociedade e a falta de ações institucionalizadas mais marcantes de conscientização de gestores e servidores parecem comprometer a construção deste legado anunciado e propagandeado pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Desta forma, aumentam-se as possibilidades da transparência ocupar apenas o lugar de discurso e não da ação.

4.3 SOCIEDADE E POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Dada a visão multilateral da accountability proposta nesta pesquisa, este item dedica-se a levantar junto à parcela da população pesquisada (estudantes

universitários) informações como conhecimento dos instrumentos de transparência, frequência de acesso, motivos do acesso, assim como nível de compreensão das informações disponibilizadas, opiniões e informações sobre participação. Para tanto, foi selecionado como público alvo os estudantes universitários do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, instituição federal de ensino localizada em Campos dos Goytacazes.

As razões da escolha deste público alvo para pesquisa já foram indicadas no capítulo introdutório. Ademais as razões apresentadas anteriormente, vale ressaltar que os anos de 2016 e 2017 foram anos de muita militância por parte dos alunos do IF Fluminense Campos Centro. No fim de 2016, os estudantes organizaram a ocupação do campus Campo Centro do IF Fluminense através do movimento OCUPA IFF¹⁵. Além disso, em novembro de 2017 por ocasião do III ENNEABI¹⁶, casos de racismo levaram os estudantes a organizarem-se em manifestação de repúdio e denúncia dos atos de racismo.

Para alcançar as informações necessárias, foi elaborado um questionário contendo 25 perguntas relacionadas ao Portal da Transparência, e-Sic, compreensão das informações e participação social. Tal questionário foi elaborado na ferramenta Google Forms para posterior envio ao público alvo selecionado. Em seguida, foi solicitado à Diretoria de Gestão Acadêmica do IF Fluminense Campos Centro a relação de estudantes matriculados regularmente em cursos superiores do instituto, assim como seus e-mails. Após o recebimento da relação, o questionário foi encaminhado para uma amostra não probabilística de 2.541 alunos, tendo 324 estudantes respondido o questionário enviado, representando um retorno de 12,75% do universo.

Para complementar os dados obtidos, foram entrevistados 6 alunos que demonstraram interesse durante a fase de resposta ao questionário de participar das próximas etapas de pesquisa, a saber: entrevistado 4 (aluno do 9º período de Arquitetura e Urbanismo), entrevistada 5 (aluna do 2º período de Sistemas de

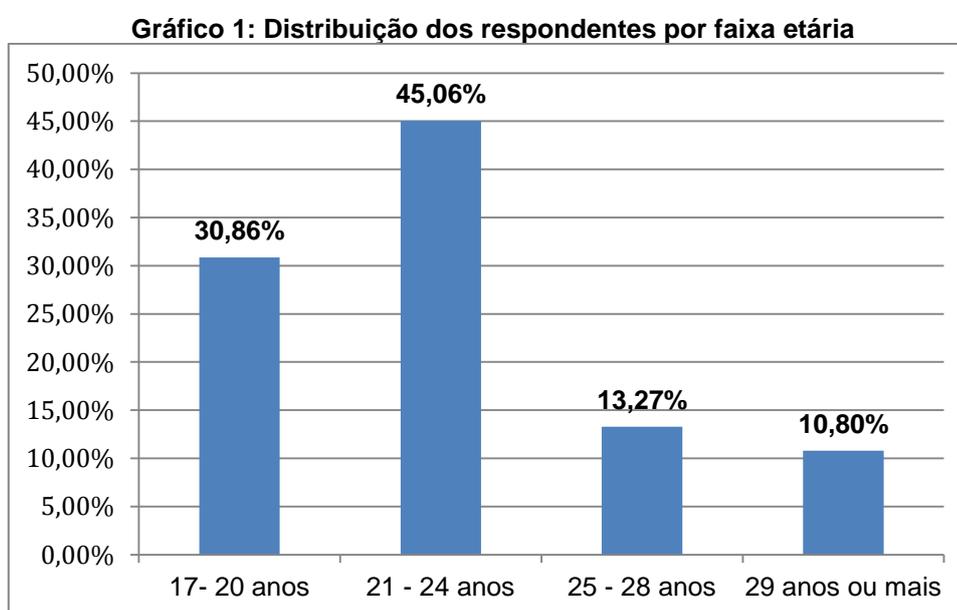
¹⁵ OCUPA IFF foi um movimento de ocupação do *campus* como forma de protesto contra a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241 nº 55, que limitava o crescimento dos gastos do Governo Federal a um teto por 20 anos, entre outras medidas, e a Medida Provisória (MP) nº 746/2016, que propunha a reestruturação do Ensino Médio.

¹⁶ O Encontro Nacional de Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas é um encontro para troca de saberes e articulação de políticas de promoção da igualdade racial, tendo como foco o debate sobre a educação para as relações étnico-raciais na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Informação), entrevistado 6 (aluno do 8º período de Engenharia de Controle e Automação), entrevistada 7 (aluna do 7º período de Ciências da Natureza), entrevistado 8 (aluno do 8º período de Geografia) e entrevistada 9 (aluna do 4º período de Engenharia Elétrica). A partir dos dados coletados, foi possível proceder com as análises a seguir.

4.3.1 Política da Transparência em Campos dos Goytacazes: a percepção dos estudantes universitários e a compreensão da informação

De forma a traçar o perfil dos respondentes do questionário enviado, foram elaboradas perguntas relacionadas a sexo, cidade de domicílio, curso e período. Dos 324 respondentes, 277 (85,49%) estão domiciliados em Campos dos Goytacazes, enquanto 47 (14,41%) residem em outras cidades do estado do Rio de Janeiro e até mesmo cidades do Espírito Santo próximas à divisa com o Rio de Janeiro, a saber: Bom Jesus do Itabapoana (1), Cardoso Moreira (5), Conceição de Macabu (1), Italva (1), Itaocara (2), Macaé (9), Marataízes (1), Niterói (1), Quissamã (1), Rio das Ostras (1) Rio de Janeiro (1), São Fidélis (8), São Francisco do Itabapoana (6), São João da Barra (8). Em relação ao sexo, 141 (43,52%) são do sexo masculino, enquanto 183 (56,48%) são do sexo feminino. Quanto à distribuição de idades, o gráfico abaixo evidencia a faixa etária dos respondentes.



Fonte: elaboração do autor.

O gráfico acima permite refletir que toda a análise a ser realizada a partir dos dados coletados nesta pesquisa precisa levar em consideração os aspectos políticos e culturais que permeiam a juventude, uma vez que 75,92% dos respondentes estão localizados na faixa etária de 17 - 24 anos, com concentração considerável na faixa de 21 - 24 anos, característica condizente com o público alvo em questão: os estudantes universitários do IF Fluminense Campos Centro.

O Quadro 13 abaixo apresentado evidencia o curso dos respondentes. O destaque deve ser dado ao curso de Arquitetura e Urbanismo (15,74%), Geografia (13,89%), Ciências da Natureza (13,27%) e Letras (11,73%). A concentração de respondentes nos cursos de Arquitetura e Urbanismo e Geografia pode ser analisada juntamente ao alto senso crítico existente entre os alunos destes cursos, uma vez que seus cursos permitem o envolvimento em discussões sobre a cidade, direitos e demais assuntos relacionados ao bem estar coletivo.

Quadro 13: Distribuição dos respondentes por curso

CURSO	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Letras	38	11,73%
Matemática	13	4,01%
Sistemas de Informação	29	8,95%
Tecnologia em Design Gráfico	27	8,33%
Tecnologia em Manutenção Industrial	17	5,25%
Tecnologia em Sistemas de Telecomunicações	9	2,78%
Geografia	45	13,89%
Engenharias	8	2,47%
Engenharia de Controle e Automação	31	9,57%
Ciências da Natureza	43	13,27%
Arquitetura e Urbanismo	51	15,74%
Engenharia de Computação	13	4,01%
TOTAL	324	100,00%

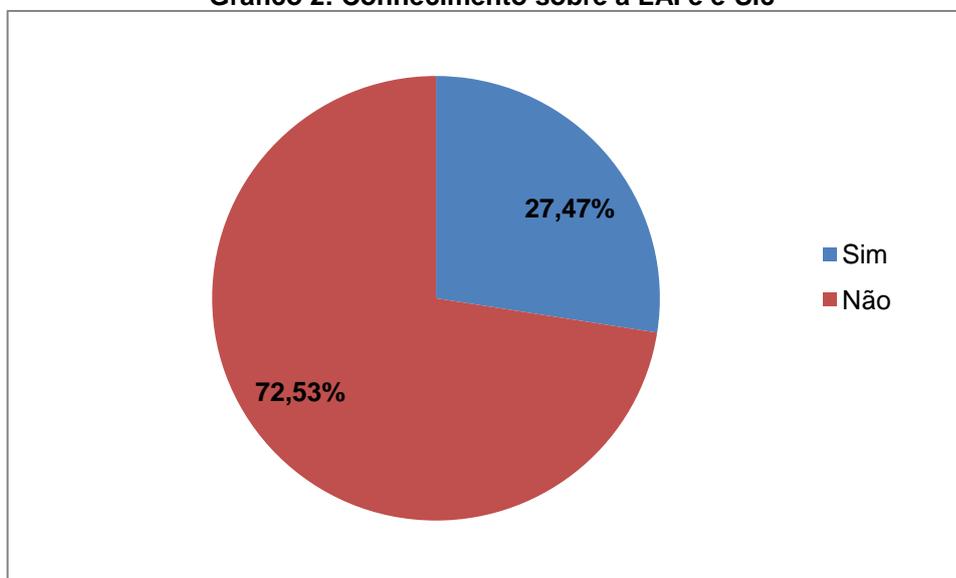
Fonte: elaboração do autor.

Após traçar o perfil, os respondentes foram questionados sobre conhecimento da existência dos instrumentos de transparência, a saber, Portal da Transparência e e-Sic. Quanto ao direito de solicitar informações através do e-Sic, o Gráfico 2 demonstra que 72,53% dos respondentes afirmaram não conhecer tal direito, enquanto apenas 27,47% afirmaram conhecê-lo. Este ponto foi destacado na base

teórica desta dissertação, quando apontado que um dos aspectos que impacta a concretização da transparência pública é a falta de divulgação e conhecimento dos instrumentos de transparência, que compromete a compreensão e o acesso às informações públicas (CAMPOS ET. AL., 2012).

Neste sentido, os dados do gráfico abaixo e a base teórica apresentada nos permite inferir que a falta de divulgação do e-Sic para a população é um dos aspectos que impactam a consolidação da transparência em Campos dos Goytacazes. A isto, acrescenta-se o fato de não ter sido identificado, por ocasião da realização da entrevista com o responsável pelo e-Sic da atual gestão, ações significativas que conduzissem a população ao conhecimento e apropriação deste direito e instrumento.

Gráfico 2: Conhecimento sobre a LAI e e-Sic



Fonte: elaboração do autor.

Este aspecto relacionado à falta de divulgação do instrumento por parte da prefeitura pode ser verificado também quando se questionou os respondentes sobre a forma como conheceram o direito de solicitar informações pelo e-Sic. O quadro abaixo demonstra que 30,34% adquiriram conhecimento sobre o direito de acesso à informação através de conversas informais com, enquanto 23,60% obtiveram tal conhecimento através de reportagens/programas de televisão.

Quadro 14: Formas de obtenção do conhecimento sobre a LAI e e-Sic

FORMAS	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Ações da prefeitura	8	8,99%
Reportagem/programa de televisão	21	23,60%
Revista/jornal online	8	8,99%
Revista/jornal impresso	2	2,25%
Redes sociais	8	8,99%
Palestra	2	2,25%
Aula na faculdade	6	6,74%
Conversa informal	27	30,34%
Outros	7	7,87%
TOTAL	89	100,00%

Fonte: elaboração do autor

A limitação do resultado relacionado à reportagens/programas de televisão diz respeito a não ter sido questionado se estes foram provenientes de entrevistas com autoridades locais ou não. No entanto, a principal fonte de informação não foi a prefeitura. Pelo contrário, pois as ações de divulgação da prefeitura foram responsáveis por apenas 8,99% da geração do conhecimento deste direito, demonstrando fragilidades na divulgação deste instrumento por parte da Prefeitura de Campos dos Goytacazes junto a esta parcela da população.

Em relação à utilização do e-Sic e o grau de satisfação com as respostas recebidas, apenas 7 entrevistados já solicitaram informações através do e-Sic. Quanto ao grau de satisfação em relação ao conteúdo das respostas recebidas, 4 afirmaram estar muito satisfeitos com as respostas recebidas, 1 respondente considerou-se satisfeito e 2 afirmaram estar muito insatisfeitos. Quanto ao entendimento das informações recebidas, 4 respondentes afirmaram ser fácil entender as respostas enviadas, 1 afirmou ser muito fácil, 1 afirmou ser difícil e 1 respondente afirmou ser muito difícil compreender as informações disponibilizadas através do e-Sic. De forma a complementar a verificação da compreensão das informações disponibilizadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes através do e-Sic, foram apresentados dois pedidos de acesso à informação enviados pelo pesquisador e suas respostas recebidas aos estudantes universitários participantes da entrevista, conforme detalhado abaixo:

PERGUNTA 1

Boa tarde! Gostaria de saber o gasto anual de combustível para a frota de veículos de toda a prefeitura referente ao ano de 2017 (Elaboração do autor).

RESPOSTA 1

Diante da solicitação 3456228018, encaminhamos a seguinte resposta à informação solicitada: Informamos que foi gasto com Combustível para toda a frota de veículos da prefeitura durante todo o ano de 2017, levantado através do Contrato com a empresa Trivale Administração Ltda, o montante de R\$ 4.141.550,57 (quatro milhões cento e quarenta e um mil quinhentos e cinquenta reais e centavos). Satisfeitos em fornecer a informação solicitada no prazo legal determinado pela Lei de Acesso à Informação, pedimos com que preencha o questionário a seguir, informando o nível de satisfação percebido pelo acompanhamento prestado pela equipe do e-SIC, bem como pela qualidade da informação oferecida. Aproveite para nos deixar o seu comentário. Estas informações são de extrema importância para que possamos avaliar a eficiência do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic, 2018).

PERGUNTA 2

Queria saber qual foi gasto do orçamento municipal de 2017 para implementação/reestruturação do Portal da Transparência e e-Sic e também gostaria de ter acesso ao detalhamento das despesas (Elaboração do autor).

RESPOSTA 2

Diante da solicitação 9762779735, encaminhamos a seguinte resposta à informação solicitada: Informamos que em 2017, a reformulação total do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), bem como do Novo Portal da Transparência, tornou-se possível através de uma força-tarefa do Grupo de Trabalho intitulado "Comissão Especial da Transparência", capitaneado pela Secretaria da Transparência e Controle. Visando a economia e eficiência dos recursos públicos e visto que não havia previsão orçamentária para investimento específico nestas áreas, foram destacados servidores da área de comunicação, design, controle, gestão pública e tecnologia da informação para o apoio no desenvolvimento das novas plataformas e da elaboração de toda a gestão integrada dos processos. Entre os meses de Janeiro e Abril, não houve qualquer contratação específica para o funcionamento do Portal e e-SIC, cabendo aos servidores das referidas pastas da Comissão este trabalho. Em Abril, tornou-se necessária a contratação temporária, por regime de RPA para o período de 03 (três) meses, do prestador de serviço em programação de sistemas Bruno Gomes Nascimento Arueira para a conclusão e alimentação do Novo Portal da Transparência, visto o aumento e foco nestas demandas de trabalho, no valor de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais) por mês. Concluída esta etapa, foi contratada no mês de Agosto, a estagiária em Sistemas de Informação Mariana Oliveira Vieira, para ser responsável pela alimentação e monitoramento constante do funcionamento das duas ferramentas de transparência, pelo valor mensal de R\$ 1.064,00 (mil e sessenta e quatro reais), estando sob a supervisão da Secretaria da Transparência e Controle e com o apoio técnico do Centro de Informação e Dados de Campos Todos os dispositivos e programas necessários para o funcionamento dos sistemas foram reaproveitados dos já disponibilizados anteriormente pelo CIDAC, não havendo qualquer custo excedente neste itens. Por fim, foi investido em 2017 com o Novo Portal da Transparência e

e-SIC o valor total de R\$ 12.220,00 (doze mil duzentos e vinte reais) (e-Sic, 2018).

Com base nas perguntas e respostas acima foi concedido tempo para que os entrevistados analisassem as respostas concedidas pela prefeitura. De uma forma geral, foi constatado que as informações disponibilizadas através do e-Sic são de fácil entendimento para os requerentes. Em relação ao primeiro pedido de acesso à informação, segue abaixo as considerações realizadas pelos entrevistados.

Sim, eu consegui entender. Eu achei a navegação fácil e a resposta bem clara, direta, sabe? Interessante que não precisa logar, fazer cadastro. E o caminho para cada coisa é bem interessante, de forma clara (Entrevistado 4, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Eu achei a informação clara, mas acho que poderia ser mais detalhado, né? Porque no montante, esta informação não quer dizer nada. Mas pelo o que foi perguntado, acho que atendeu as expectativas, mas eu acho que poderia detalhar (Entrevistado 6, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Eu consegui entender a resposta do pedido que foi feito, ficou bem claro, bem direto. É uma informação bem simples, mas que a resposta foi direta ao que foi perguntado, né? (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Acho que eles responderam o que foi pedido e creio que tenha sido satisfatório. Acho que a pergunta poderia ter sido feita de buscar mais detalhes. Eu achei a resposta clara (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Assim, a resposta até que chega a ser clara. Mas eu vou ser sincera: esses valores de milhões, não só pra mim, mas como pra maioria da população, não temos muita dimensão do que isso significa. A gente não sabe se isso é pouco, é muito, se isso é razoável. Então, a interpretação fica meio subjetiva (Entrevistada 9, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Em relação às falas dos entrevistados destacadas acima, é necessário pontuar que a compreensão das informações disponibilizadas pelo e-Sic é possível, destacando os entrevistados a clareza da informação e o fato de atender diretamente ao que foi solicitado. O entrevistado 4 ressalta, ainda, que a navegação é fácil e que os caminhos para cada funcionalidade do e-Sic são claros. No entanto, alguns entrevistados questionaram sobre a necessidade de detalhamento da informação, assim como a dificuldade por parte da população de entender e alcançar a dimensão das informações disponibilizadas, como destacado pela entrevistada 9. As considerações sobre o segundo pedido de acesso analisado permitem ponderar mais sobre estas questões.

O que me chamou atenção novamente foi a questão dos valores, que a gente não tem conhecimento e não sabemos de fato o que esses valores significam. Eu acho que a informação está clara sim, mas não temos o aprofundamento necessário para entender o que isso quer dizer (Entrevistada 9, aluna do IF Fluminense, Informação verbal)

Assim, nesta questão da reformulação eles informam que já havia uma estrutura montada, já tinha pessoal dentro de várias secretarias que atendeu até o momento. Depois foi necessário contratar um RPA e uma estagiária. Na minha visão, o que foi pedido foi respondido de forma clara. Mas eu não tenho confiança nestas informações passadas pelo portal ou e-Sic. Por isso que é complicado. Mas o que você pediu, foi atendido (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Essa informação eu não consegui entender. Tinha uma sigla que eu não conhecia. Eu não consegui entender a resposta. O primeiro foi mais direto e este ficou meio embolada a informação, tipo, como se não tivesse um caminho lógico traçado (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Aqui parece que faltam informações, porque a conta não fecha de acordo com o que foi informado. Por exemplo, quanto tempo a estagiária ficou? O restante do ano todo? Parece que faltam informações, entende? Fiz a conta aqui e a estagiária ficou 5 meses. Mas ele não passou esta informação. Então, eu tive que supor, sabe? Porque faltou informação. Eu estou subentendendo. Mas também ele disse que usou a equipe que já existia. Acho que pra informação ficar mais completa, faltou dizer quanto esta equipe já existente custa pro governo (Entrevistado 6, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Essa informação eu também entendi. Não tive dificuldade alguma para entender o que foi disponibilizado. Mas se isso é verdade ou não, eu não tenho como ter certeza, né? Porque existe uma dificuldade em confiar naquilo que a prefeitura diz (Entrevistado 4, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Em relação ao segundo pedido de acesso à informação, alguns entrevistados destacaram que, por mais tenha sido possível compreender a resposta enviada, ainda restaram dúvidas, pois segundo estes, a informação não estava tão clara como no primeiro pedido de acesso à informação. Destacam, também, que as informações pareciam incompletas, sem um caminho lógico traçado e que faltou detalhamento, que seria primordial para a compreensão completa das informações. A dificuldade na divulgação de informações é um ponto destacado por Platt et. al. (2007), que aponta a divulgação de informações incompletas e o impacto disto sobre a compreensão das informações disponibilizadas.

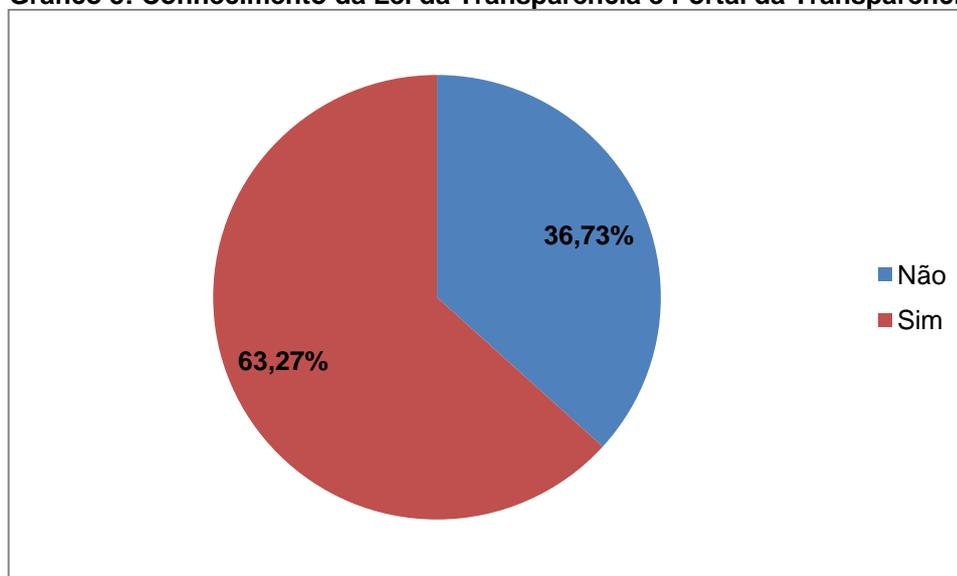
As considerações sobre a compreensibilidade das informações disponibilizadas pela prefeitura através do e-Sic precisam ser discutidas à luz das considerações do entrevistado 3 (subsecretário adjunto de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Transparência e Controle) sobre a preocupação da

Prefeitura de Campos dos Goytacazes com a compreensão das informações por parte da sociedade. O entrevistado destacou que existe um esforço da prefeitura em humanizar a informação, tornando-a igualitária e compreensível a todos os níveis da população. De acordo com as opiniões dos entrevistados, podemos inferir que os esforços da prefeitura têm gerado resultados, uma vez que os entrevistados foram capazes de compreender a informação.

Desta forma, parece existir preocupação da prefeitura com a compreensão das informações, o que é necessário na transparência pública, conforme apontado por Campos et. al. (2012), Platt et. al. (2007), Franco et. al. (2012), Jahns e Raupp (2016). Tal preocupação e esforço por parte da prefeitura tem gerado resultado, uma vez que os entrevistados apontam de uma forma geral a clareza e compreensibilidade das informações. No entanto, vale destacar que ainda persistem fragilidades nesta divulgação de informações relacionadas à divulgação de informações incompletas e detalhamento, como apontado pelos entrevistados que analisaram as respostas disponibilizadas pela prefeitura.

Após o debate sobre o conhecimento da LAI e e-Sic e a compreensão das informações disponibilizadas, a pesquisa buscou o conhecimento sobre a Lei da Transparência e o Portal da Transparência. Neste sentido, a pesquisa identificou um percentual de 63,27% de respondentes que conheciam o Lei da Transparência e o Portal da Transparência, percentual este superior aos que conhecem a LAI e e-Sic.

Gráfico 3: Conhecimento da Lei da Transparência e Portal da Transparência



Fonte: elaboração do autor.

No entanto, quando questionados sobre a forma como se deu o conhecimento sobre a Lei da Transparência e o Portal da Transparência, os respondentes indicaram ser, mais uma vez, a conversa informal responsável por 36,59% da obtenção do conhecimento sobre esse direito, sendo, portanto, a principal forma. Assim como no questionamento sobre a LAI e e-Sic, em segundo lugar está reportagens/programas de televisão com 28,78%, ressalvadas as limitações já apresentadas no outro instrumento de transparência.

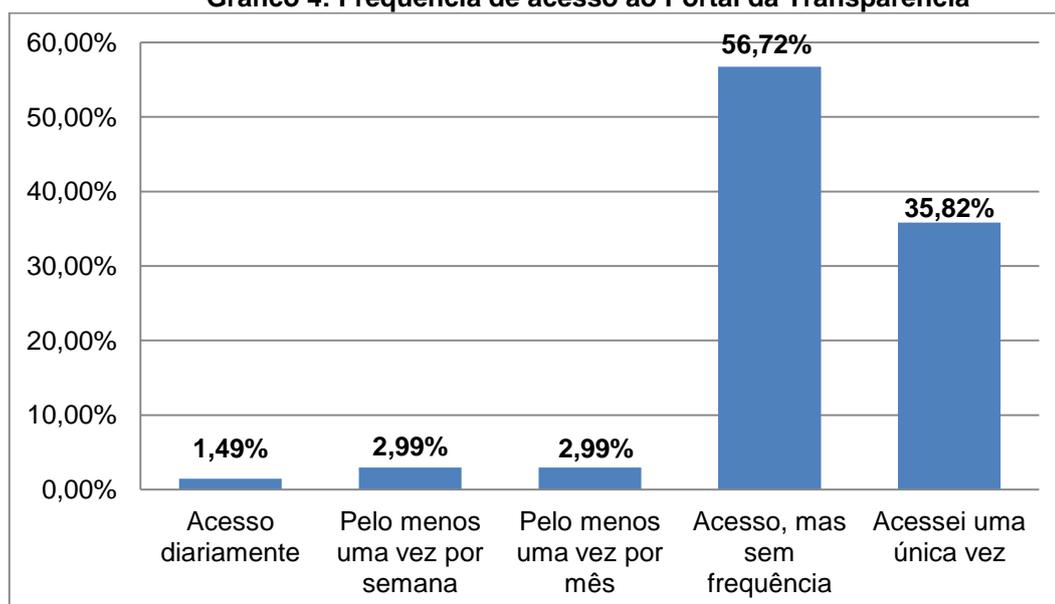
Quadro 15: Formas de obtenção do conhecimento sobre a Lei e Portal da Transparência

FORMA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Ações da prefeitura	22	10,73%
Reportagem/programa de televisão	59	28,78%
Revista/jornal impresso	3	1,46%
Redes sociais	16	7,80%
Aula na faculdade	18	8,78%
Conversa informal	75	36,59%
Outros	12	5,85%
TOTAL	205	100,00%

Fonte: elaboração do autor.

Ao analisar a tabela acima, um ponto chama a atenção. O percentual de obtenção de conhecimento a partir de ações da prefeitura aumentou em relação à LAI e e-Sic, alcançando o percentual de 10,37%. Mesmo que seja um pequeno aumento em relação ao primeiro instrumentos analisado, é possível perceber que o Portal da Transparência acaba por receber mais destaque que o e-Sic. Neste sentido, o Portal da Transparência recebe mais divulgação que o e-Sic, não sendo, no entanto, suficiente para ser a principal forma de geração de conhecimento.

Quanto ao acesso ao Portal da Transparência, este apresenta maior utilização por parte dos respondentes que o e-Sic. Dos 205 respondentes que apontaram conhecer o Portal da Transparência, 32,68% já acessaram o Portal da Transparência. Quanto à frequência de acesso, 56,72% dos respondentes afirmaram acessar o Portal da Transparência, mas sem uma frequência definida, enquanto 35,82% dos respondentes afirmaram ter acessado o portal apenas uma vez. Neste sentido, é interessante notar que o Portal da Transparência parece ser mais utilizado por esta parcela da população que o e-Sic.

Gráfico 4: Frequência de acesso ao Portal da Transparência

Fonte: elaboração do autor.

Um válido questionamento a ser feito é que tipo de informações as pessoas que acessam o portal pesquisam. É necessário ressaltar que neste questionamento o respondente poderia escolher mais de uma opção, não sendo a soma do percentual de opções o total de respondentes. Foi constatado que 56,72% dos respondentes utilizam o Portal da Transparência para buscar informações sobre os gastos públicos, 47,76% procuram saber o salário de servidores públicos e 44,78% procuram o Portal da Transparência por curiosidade.

Quadro 16: Tipo de informação buscada no Portal da Transparência

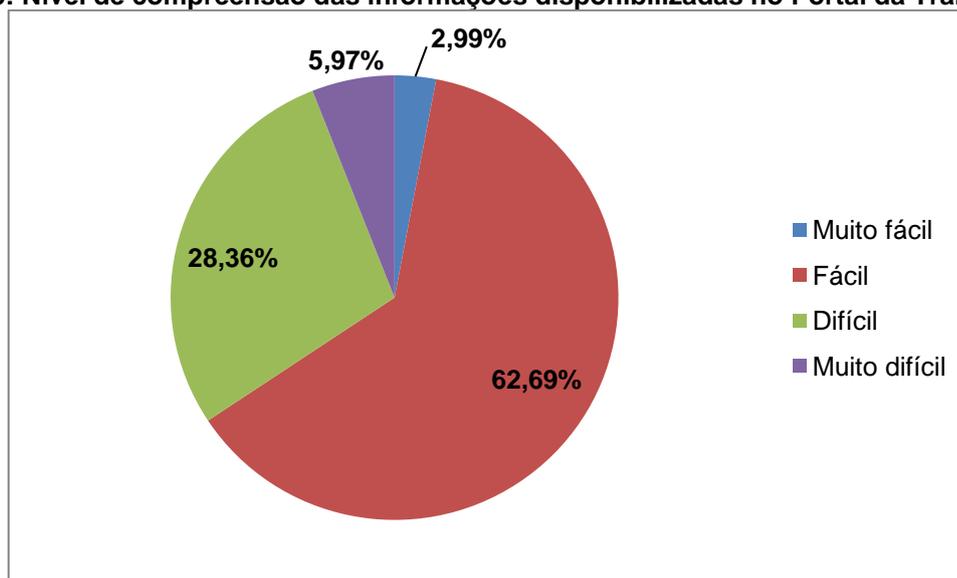
FORMA	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Curiosidade	30	44,78%
Gastos públicos	38	56,72%
Planos orçamentários	17	25,37%
Salários servidores	32	47,76%
Diárias e passagens	3	4,48%
Gastos com programas sociais	14	20,90%
Convênios	8	11,94%
Processos de compras	9	13,43%
Outros	2	2,99%
TOTAL DE PESSOAS QUE ACESSAM O PORTAL	67	

Fonte: elaboração do autor

Destaca-se que a principal informação buscada pelos respondentes é sobre gastos públicos, sendo uma importante informação sobre a utilização dos recursos da administração pública, a partir da qual é possível realizar controle social, como destacado por Platt et. al. (2007) ao apontar a possibilidade da internet de contribuir para a divulgação das contas públicas. No entanto, em segundo lugar, encontra-se a pesquisa sobre os salários de servidores públicos, informação esta significativa para a sociedade, mas não tão essencial para o controle social como outras informações que são menos pesquisadas, tais como convênios, processos de compras e gastos com programas sociais.

Em relação à compreensão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência, 62,69% dos 67 respondentes que indicaram acessar o portal afirmaram ser fácil compreender as informações disponibilizadas, 28,36% consideram as informações difíceis, 5,97% consideram as informações disponibilizadas muito difícil e 2,99% consideram as informações de muito fácil compreensão.

Gráfico 5: Nível de compreensão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência



Fonte: elaboração do autor.

Entretanto tal dado não pode ser validado através da entrevista realizada com os estudantes universitários do IF Fluminense. Durante a realização das entrevistas, foram apresentados aos alunos informações de Portal da Transparência do município de Campos dos Goytacazes a fim de verificar a compreensão destas informações. Foram apresentadas informações referentes a relatório de diárias,

relatório de passagens aéreas, receitas, despesas, relatório de pagamentos e RREO. Abaixo seguem algumas das considerações apresentadas pelos entrevistados:

Assim, na minha visão, a informação de motivo aqui é muito vaga. Eu acho que em algumas justificativas, não está transparente. Tem a informação, mas não é transparente. Sinceramente, é bem superficial. Eu estou lendo aqui e pra mim não está muito clara (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Acho que fica claro quem recebeu, o valor que recebeu e para que. Dá pra entender, mas em relação ao detalhamento, fica um pouco vazia a informação. Tipo, não é uma informação completa que me conduza à conclusão (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Acho que pelo fato de ser por extenso, fica claro o detalhamento de informação. Realmente, aqui está mais detalhado. Mas presta atenção: aqui dentro deste próprio relatório existe diferença no detalhamento da informação. Algumas estão mais detalhadas que outras (Entrevistado 4, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Em relação ao relatório de concessão de diárias, as opiniões dos entrevistados acima destacadas apontaram problemas relacionados à qualidade das informações disponibilizadas. Segundo os entrevistados, as informações estavam vagas, superficiais e pouco detalhadas. Além disso, o entrevistado 4 aponta que dentro do mesmo relatório as informações são disponibilizadas de formas diferentes, demonstrando inconstância na disponibilização de informações, aspectos estes apontados por Platt et. al. (2007) e Oliveira et. al. (2013).

Além das fragilidades acima apresentadas, a fala da entrevistada 7 destaca que a forma como a informação encontra-se disponibilizada não é completa e dificulta a formação de uma conclusão. O entrevistado afirma que mesmo havendo a informação, não há transparência. Conforme apontado por Michener e Bersch (2011), informações obscuras, imprecisas ou incompreensíveis não são verificáveis e usáveis, o que compromete a utilização destas no processo de responsabilização.

No que se refere ao relatório de passagens aéreas, as dificuldades relacionadas à disponibilização de informações se repetem. Estas são apresentadas de forma imprecisa, incompleta e não possibilitam a compreensão dos cidadãos.

Então, no relatório de diárias eu cheguei a questionar o detalhamento por falta de informações e neste está até pior, porque só mostra os valores e beneficiários, mas não mostra os motivos pra pessoa ter ido lá, qual foi a necessidade, qual benefício para a prefeitura com essa viagem. Então, está

faltando explicação do porquê essa passagem foi concedida (Entrevistada 9, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Aqui nem diz o motivo, né? A maioria nem diz o motivo, só o valor da passagem. Isso aqui poderia colocar o cargo da pessoa. Essas informações não me auxiliam a cobrar o governo, sabe. Por exemplo, a das diárias até dar em alguns casos, pois tem os motivos e dar para esclarecer. Mas o de passagens aéreas, você nem tem a informação do que a pessoa foi fazer, mas foi pago. Você vai contestar o que? (Entrevistado 6, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

A fala do entrevistado 6 destaca, mais uma vez, a problemática apresentada por Michener e Bersch (2011). Se o mesmo afirma que não há informações claras que conduzam a conclusões sobre o que foi disponibilizado e possibilitem a contestação, a condição de inferability apresentada pelo autor não se concretiza. Tal como destaca Angélico (2012), não basta que os dados sejam visíveis e disponíveis: é necessário que possuam utilidade para os cidadãos. Muito além do não atendimento desta condição garantidora da qualidade da transparência, a parcela da população entrevistada vê suas possibilidades de controle social a partir da transparência minadas, o que compromete a responsabilização de agentes públicos no município de Campos dos Goytacazes.

A análise das considerações dos entrevistados sobre o relatório de pagamentos e o RREO permite discutir o aspecto da qualidade da informação que é impactado pelo tipo de linguagem utilizada na disponibilização de informações públicas. Por mais que sejam obrigações garantidas em lei e disponibilizadas tal como ela determina, existem limitações. A primeira, diz respeito ao fato da compreensão das informações ser diferente para cada público. Nem todos compreendem a informação da mesma forma, tornando-se um desafio para a administração pública é a disponibilização informações de forma que toda a sociedade se veja incluída nas possibilidades de controle, participação e responsabilização. Em relação aos relatórios de pagamentos e RREO da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, os entrevistados ponderam que:

Olha, dá pra saber quem recebeu e o valor recebido. Mas neste caso, existem algumas linguagens que eu não entendo bem, que não são comuns a minha formação. Acho que se eu tivesse um conhecimento técnico prévio deste tipo de informação, a minha compreensão iria aumentar. Tipo, eu acho que é uma informação técnica demais (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

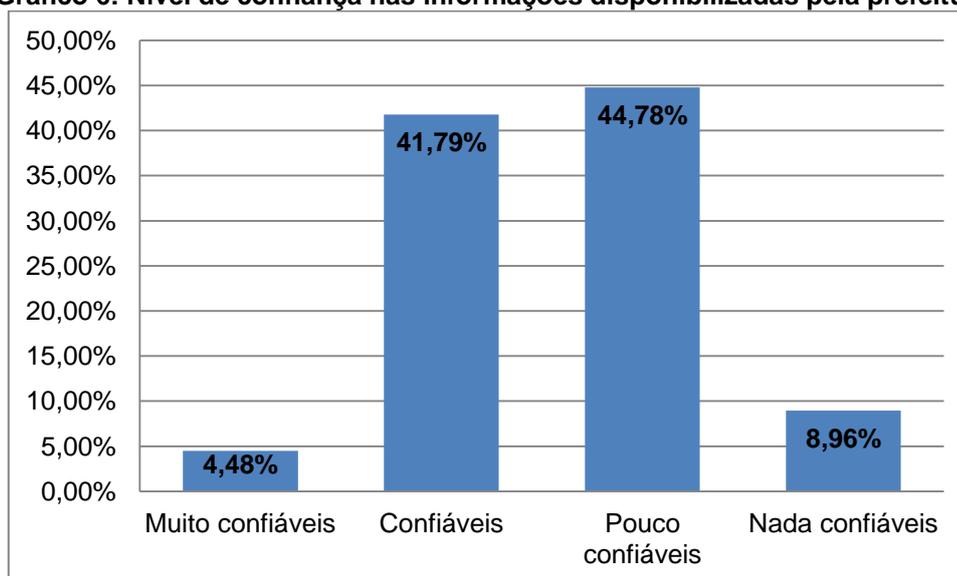
Para quem estuda gestão, talvez seja um pouco mais fácil, porque acaba indo intuitivamente. Mas para uma pessoa que está interessada e não possui formação na área ou pouca formação de forma geral, é muito mais difícil. Eu acho que o nível de linguagem técnica está muito alto. Mas, tipo, varia de pessoa pra pessoa. Mas para o cidadão comum, isso vai dificultar o acesso (Entrevistado 4, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Este aqui é o clássico relatório que só entende quem trabalha com isso porque as siglas não são conhecidas. Quem está no meio, consegue entender as informações, mas eu não faço ideia (Entrevistado 6, aluno do IF Fluminense, Informação verbal)..

A linguagem deste relatório é bem técnico. Se eu parasse na rua e mostrasse para um cidadão, acho que ele não conseguiria entender. As pessoas que não tem as mesmas oportunidades que eu, não alcançariam a informação e não estariam incluídas nesta possibilidade de acompanhar dos gastos governo (Entrevistada 5, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Além de apontar problemas relacionados à forma como cada público recebe e compreende as informações, as falas dos entrevistados destacadas acima apresentam a questão relacionada à linguagem utilizada por ocasião da disponibilização de informações. Tal como destacado no referencial teórico, por vezes a linguagem é técnica a tal ponto que compromete a compreensão por parte daqueles que não se encontram familiarizados com os termos utilizados. Desta forma, cria-se um ambiente de assimetria informacional e possibilita o postulado da teoria da captura, como apontado por Przeworski (2006) e Costa e Magalhães (2007). Neste sentido, a fala dos entrevistados destaca o excesso de linguagem técnica, assim como a necessidade de conhecimento prévio para o entendimento dos relatórios disponibilizados pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Outro ponto já destacado nas falas sobre a compreensão das informações diz respeito à confiança nas informações disponibilizadas pela prefeitura. De acordo com o questionário enviado aos alunos do IF Fluminense, 44,78% dos respondentes que já acessaram o Portal da Transparência consideram as informações disponibilizadas pela prefeitura pouco confiáveis, enquanto 41,79% consideram-nas confiáveis.

Gráfico 6: Nível de confiança nas informações disponibilizadas pela prefeitura

Fonte: elaboração do autor.

De forma complementar as respostas obtidas através dos questionários, indagaram-se os estudantes universitários entrevistados acerca da confiança nas informações disponibilizadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Tal aspecto apontado merece atenção, pois de acordo com o O'Donnell (1998) o processo de responsabilização depende de informações confiáveis e adequadas por parte do governo. As respostas obtidas conduzem a ponderação do impacto da falta de confiança sobre o processo de responsabilização em Campos dos Goytacazes. Tais respostas encontram-se destacadas abaixo e sinalizam a falta de confiança por parte da sociedade

Não, eu acho que não. Porque não confio na administração pública, sabe? Acho que só com uma auditoria para a gente ter certeza, né? (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Bom, teoricamente é a fonte mais confiável que devemos ter, né? Então, se não confiar nisso, não vamos confiar em nada. Esta é a única forma de saber onde o dinheiro está sendo gasto é através da transparência. Se isto está sendo fraudado também, eu desisto (Entrevistado 6, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Olha, 100% não. Este é um ponto que fico em dúvida. Eu queria muito poder confiar 100%. Mas a situação atual não me permite. Eu acho que a sociedade perdeu a confiança na classe política. E isso é muito preocupante. A democracia é o melhor modelo que temos hoje, e as pessoas parecem ter perdido a confiança, sabe? E eu tenho muito medo de não confiar na democracia como eu queria confiar (Entrevistada 5, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Logo, a falta de confiança dos entrevistados nas informações disponibilizadas pela prefeitura é um fator que impacta a possibilidade da transparência pública e seus principais instrumentos de contribuir para a responsabilização de agentes públicos em Campos dos Goytacazes.

A falta de confiança nas informações disponibilizadas pela prefeitura foi também apontada como um dos motivos para os estudantes universitários entrevistados nunca terem acessado o Portal da Transparência da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, com o percentual de 26,09%. No entanto, o principal motivo pelo qual os respondentes que afirmaram conhecer o Portal da Transparência nunca o terem acessado é a falta de interesse nas questões relacionadas à gestão do município. Em terceiro lugar, está o fato de não saber como acessar o portal, o que evidencia a já citada dificuldade relacionada ao conhecimento e divulgação dos instrumentos de transparência.

Quadro 17: Motivos para não acesso do Portal da Transparência

MOTIVO	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
Não sabia como acessar	24	17,39%
Nenhuma informação útil	19	13,77%
Falta de confiança nas informações	36	26,09%
Falta de interesse	52	37,68%
Outros	16	11,59%
QUANTIDADE. PESSOAS QUE NÃO ACESSAM O PORTAL	138	

Fonte: elaboração do autor.

Além dos motivos listados acima, os respondentes sinalizaram problemas relacionados à falta de tempo, dificuldade de compreensão das informações de alta complexidade e falta de necessidade de utilização do mesmo. É necessário destacar que o motivo mais destacado foi a falta de interesse dos estudantes nas questões relacionadas ao poder público. Este aspecto foi destacado por Campos (1990) como um dos fatores que impacta a concretização do processo de accountability da sociedade brasileira. De acordo com a autora, a sociedade possui postura passiva ante a corrupção e parece não se importar com o desperdício de recursos públicos.

No entanto, o debate sobre a passividade da sociedade necessita ser ponderado de forma mais profunda com o objetivo de não incorrer em reducionismos e atribuir a responsabilidade unicamente ao público alvo estudado. Como vem sendo

apontado nesta pesquisa, a estrutura e funcionamento da Política de Transparência em Campos dos Goytacazes apresentam dificuldades e lacunas que comprometem a possibilidade de controle social e, principalmente, o efetivo acesso à informação.

Quadro 18: Perfil de participação dos respondentes

INSTÂNCIAS	QUANTIDADE	PORCENTAGEM
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS		
Sim, participo	3	0,93%
Sim, já participei	40	12,35%
Nunca participei	281	86,73%
CONSELHOS MUNICIPAIS		
Sim, participo	3	0,93%
Sim, já participei	32	9,88%
Nunca participei	289	89,20%
PROTESTOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO		
Sim, participo	23	7,10%
Sim, já participei	103	31,79%
Nunca participei	198	61,11%
REGISTRO EM PARTIDO POLÍTICO		
Sim, sou membro	7	2,16%
Sim, já fui membro	5	1,54%
Nunca fui membro	312	96,30%
SINDICATOS TRABALHISTAS		
Sim, participo	4	1,23%
Sim, já participei	12	3,70%
Nunca participei	308	95,06%
GRÊMIOS, CENTROS ACADÊMICOS OU OUTROS		
Sim, participo	22	6,79%
Sim, já participei	77	23,77%
Nunca participei	225	69,44%
ASSOCIAÇÕES DE VOLUNTARIADO OU GRUPOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Sim, participo	24	7,41%
Sim, já participei	77	23,77%
Nunca participei	223	68,83%
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES OU SOCIEDADE DE AMIGOS DO BAIRRO		
Sim, participo	6	1,85%
Sim, já participei	26	8,02%
Nunca participei	292	90,12%
TOTAL DE ENTREVISTADOS	324	

Fonte: elaboração do autor.

A participação também aparece como outro fator que influencia o processo de responsabilização por parte desta parcela da população em Campos dos Goytacazes. A já citada e ponderada postura passiva da sociedade ante as tensões democráticas, como apontado por Campos (1990), pode ser verificada em nosso estudo através em através das respostas do questionário sobre participação

A partir da análise do quadro acima, é possível perceber a baixa participação dos estudantes entrevistados. Os percentuais mais consideráveis estão na participação em associações de voluntariado ou grupos de assistência pessoal (7,41%), participação em protestos de combate à corrupção (7,10%) e participação em grêmios, centros acadêmicos ou outros (6,79%). Destaca-se, também, o percentual significativo de respondentes que já participaram, demonstrando a já comentada perda de confiança. Este, na verdade, é um dos pontos destacados pelos entrevistados como aspectos que impactam a não participação.

Eu não tenho tempo. Além disso, eu acho que falta um pouco de confiança nessas estruturas. Já participei de protestos, mas de conselhos e audiências públicas eu nunca participei. Na minha visão, a gente perdeu a confiança porque a gente pode até discutir, mas quem bate o martelo nas decisões geralmente tendo ao lado com maior poder. Então, realmente, não tenho muita confiança nesta forma de representatividade. Pra mim, hoje, elas não surtem efeito (Entrevistado, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Eu nunca quis participar de nada. Era também por questão de tempo, pois eu sempre estudei e trabalhei e também porque eu não queria me envolver com questões políticas (Entrevistado 4, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Hoje, por mais que eu não tenha um conhecimento qualificado, eu sempre estou mais ligada, interessada nos assuntos políticos. E aqui sempre alguém debatendo estes assuntos, sempre tem a galera que manifesta-se contra alguma coisa. Acabo criando um ambiente propício para pensar nestas coisas, de estar na rua, de lutar pelos direitos. Eu sinto muita vontade de participar, eu sinto medo da violência. Tenho medo de ir lá lutar pelos meus direitos e sair machucada. Mas eu acho que a gente deveria ser muito democrático, lutar pelos nossos direitos. A gente fala que quer democracia, mas não lutamos e vivemos por ela. Além do medo, chegar ao interesse comum é difícil. Não entendemos muito bem que o foco é o coletivo. Aí, queremos lutar pelos nossos direitos individuais, pontos de vista individuais e esquecemos da coletividade. Parece que a democracia fracassa. Outro ponto é que muitas vezes estamos na zona de conforto, sabe? Outras vezes, lutamos, lutamos e não conseguimos nada. O regime está tão autoritário e individualista que mesmo que eu vá a rua e clame, parece que nada vai acontecer. Fico muito desanimada. Acho que muitas vezes a sociedade pensa mais nos direitos individuais que coletivos. Isso é notório. Aí, a própria noção de público fracassa (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Olha, eu nunca participei porque nunca vi o retorno das ações, sabe, benefício em favor dos estudantes. Por isso que não participo. Audiência pública eu já fui, mas as demais coisas falta tempo. Tenho que gastar um dia inteiro estar lá acompanhando, sabe? Protesto eu participo de alguns, mas não tenho muita assiduidade. E na verdade, não sinto vontade mesmo. As pautas são gerais e não consigo exercer e expor minhas ideias (Entrevistado 6, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Com base nas falas acima destacadas, é possível identificar as justificativas apresentadas para a não participação. Falta de tempo e falta de confiança destacam-se como os principais motivos. Além disso, a fala do entrevistado 6 aponta a dificuldade em ver o retorno das ações de participação, o que acaba gerando desmotivação.

Durante a realização das entrevistas, outros pontos que podem impactar a transparência pública e o processo de responsabilização foram identificados e são destacados a seguir. Conforme apontado por Pinho (2008), os instrumentos de transparência carecem de interação com a sociedade, sendo este um dos problemas da concretização da transparência. A fala da entrevistada 7 destacada abaixo aponta esta dificuldade relacionada à interação com o governo. O Portal da Transparência e e-Sic figuram como boas possibilidades de aumentar a interação com a sociedade, possibilidade esta ainda subutilizada no caso de Campos dos Goytacazes.

Acho que os governantes deveriam criar espaços para nos ouvir, um local onde pudéssemos realmente ter acesso. Parece que a gente elege e eles se tornam deuses, sabe? Figuras públicas intocáveis, sabe, ficando nos gabinetes e ninguém tem acesso. Sabe, longe da sociedade (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Estamos numa fase em que tudo está muito separado. Políticos representando, mas o povo lá do outro lado. Eu acho que a gente está muito distante. Tanto nós vemos o governo distante como eles nos veem muito distantes também. Então, parece que para os governantes não faz muita diferença o que nós pensamos ou o que deixamos de pensar (Entrevistada 9, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

A fala da entrevistada 9 demonstra um sentimento de distanciamento em relação ao governo atual, sendo esta uma barreira colocada entre governo e esta parcela da população, sendo um desafio a ser vencido no município de Campos dos Goytacazes, que poderia utilizar a transparência pública para superar esta dificuldade.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à representatividade. Tal como identifica Campos (1990), a responsabilização de agentes públicos diz respeito ao

contexto democrático. Desta forma, as tensões relacionadas à representatividade minam o potencial da responsabilização de agentes públicos, impactando, por conseguinte, a transparência pública. As falas abaixo destacadas sinalizam como os entrevistados veem a questão da representatividade no cenário político atual de Campos dos Goytacazes.

Cara, eu tive uma confiança muito grande na época de eleição. Votei no atual prefeito, mas vivemos um momento de crise. Então, a maioria do que foi prometido não foi cumprido. Saímos de um governo assistencialista para um governo sem assistencialismo e sem melhorias na saúde, educação e emprego. Temos que levar em consideração também as questões macroeconômicas que impactam isso, relacionado aos royalties. Então, hoje, eu tenho certeza que não somos representados. Eu não me sendo representado (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

A gente está vivendo uma época em que a gente está super insatisfeito. A gente elege pessoas, pensamos que vão acontecer melhorias, mas nada acontece. Atualmente, ocorre isso com o nosso prefeito que foi eleito há dois anos e a insatisfação por parte da população é enorme e só vem acontecendo coisas que vão degradando a confiança da nossa sociedade (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Não me sinto representada. Sinceramente, eu votei no atual prefeito esperando essa melhoria na representação, mas de fato ele não me agradou muito. Então, continuo não me vendo representada (Entrevistada 9, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

O que se percebe entre os entrevistados é uma insatisfação com o governo atual em Campos dos Goytacazes e falha na representação. Estes problemas, tal como aponta a teoria, impactam o processo de responsabilização no município.

Além destes problemas, foi possível identificar entre os entrevistados dificuldades relacionadas ao próprio entendimento de público, coletivo e as tensões em torno desta problemática. Conforme destacado por Campos (1990) existe um padrão na relação entre Estado e Sociedade que necessita ser superado. A autora afirma que os baixos índices de associativismo e representatividade favorecem a prepotência do Estado (tutor) sobre a sociedade (tutelado), padrão este criticado. As falas abaixo exemplificam este debate:

A gente já perdeu há muito tempo a questão da coletividade, do público. A sociedade tende a ser individualista, olhando geralmente os interesses seus ou dos grupos em que estamos inseridos. Acho que temos um interesse muito individual na gestão pública. A gente olha a gestão pública como uma forma de atender interesses próprios. E não são apenas os políticos: nós agimos assim também. Acho que falta uma consciência do coletivo e do público, sabe? É meu, é nosso! (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Olha, eu tento não pensar só em mim. Meu interesse político não deveria ser só por mim; é principalmente pela coletividade. Eu procuro pensar assim, mas admito que às vezes acabo puxando para o meu lado, pensando apenas em mim (Entrevistada 5, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

O debate acima colocado é essencial para pensarmos a apropriação da informação pública. Batista (2010) afirma que a própria dificuldade de enxergarmos a informação como um bem público e pensarmos no público e coletivo é um desafio à apropriação da informação por parte da sociedade. As falas acima destacadas evidenciam um processo de individualização que necessita ser combatido e fomentada uma visão de público que conduza esta parcela da população entrevistada à apropriação do seu direito de acesso à informação. Esta noção de público foi apresentada pelo entrevistado 8 também, mas debatido na perspectiva de problemas relacionados à formação da sociedade de Campos dos Goytacazes.

A questão é que a gente desde criança não é levado a ter o interesse político. Não temos interesse em conhecer a administração pública, a conhecer o orçamento municipal, como funcionam as coisas. A gente não tem a visão que o dinheiro público é nossa e que o gestor está ali para administrar um recurso que é público. A população não tem esta visão de que o público é nosso e que temos que cobrar. Então, eu acho que um pouco de educação, formação política de estar a par do funcionamento. Acho que isto está muito relacionado à nossa formação histórica também, de um período escravo, dos coronéis e sempre estivemos a parte da elite que estava no poder. E até hoje, eu acho que é assim: estamos à parte da administração pública. Não temos interesse e não buscamos; quando buscamos, é para atender interesses pessoais e não coletivos. Eu vou falar por mim também; ultimamente, eu não tenho participado e buscado mais informações, sabe? E como não faço parte de nenhuma organização, fico muito distante, sem cobrar. Mas é difícil controlar. E na verdade, acho que não está claro o funcionamento destas instituições democráticas em Campos (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

No entanto, alguns aspectos positivos também foram levantados no decorrer desta pesquisa. Dos respondentes do questionário, 68,83 % consideraram muito importante o direito de solicitar informações através do e-Sic, enquanto 29,01% consideraram este direito importante. Em relação ao Portal da Transparência, 82,41% dos respondentes atribuíram muita importância ao direito de ter disponível o portal e 15,43% consideraram este direito importante. Quanto aos entrevistados, a importância da transparência também foi destacada.

Através da transparência podemos ter acesso à informações do dia a dia da prefeitura, finanças, recursos, principalmente contratos. Então, na minha visão isso é muito importante. (Entrevistado 8, aluno do IF Fluminense, Informação verbal).

Acho muito importante porque nós temos que saber tudo o que acontece em nossa cidade. Se a gente elege pessoas para nos representar, acho que o alvo tem que ser alcançado e a transparência mostra pra gente estes dados sobre o desempenho do governo (Entrevistada 7, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

A gente tem que saber o que se passa para saber votar, usar a informação pra saber se a pessoa que eu votei este ano, eu votarei novamente nas próximas eleições. Tipo, conhecer para responsabilizar (Entrevistada 5, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

Hoje em dia, a gente vê inúmeros escândalos de corrupção. Acho que através da transparência, podemos ver como o dinheiro está sendo utilizado. Além disso, se a gente cobrasse de verdade, conseguiríamos ver uma redução dos casos de corrupção. Pra mim, a importância primordial é deixar o povo ver o que se passa na administração pública (Entrevistada 9, aluna do IF Fluminense, Informação verbal).

De acordo com as falas acima, pode-se perceber que os entrevistados reconhecem a importância da transparência no contexto democrático. A entrevistada 5 ressaltou importância da transparência pública e disponibilização de informações relacionados à responsabilização dos agentes públicos, como apontado por Angélico (2012) e O'Donnell (1998). Neste mesmo sentido, a fala do entrevistado 8 acaba por evidenciar a possibilidade de contribuição da internet na divulgação das contas públicas, conforme Platt et. al. (2007). A visão apresentada pela entrevistada 9 em relação à utilização da transparência como um auxílio no combate à corrupção, resalta a visão de Campos (1990) de utilização da responsabilização de forma de combater a má conduta dos agentes públicos. E ainda condiz com a visão da Política de Transparência no Brasil, que enxerga o acesso às informações públicas como forma de combate à corrupção e lavagem de dinheiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado e discutido neste trabalho, a responsabilização de agentes públicos é um desafio colocado nos regimes democráticos. Além disso, o processo de accountability depende da disponibilização de informações confiáveis e adequadas de forma que a sociedade tenha conhecimento do que se passa na administração pública, como são gastos os recursos e qual o desempenho da administração na utilização destes recursos, ou seja, transparência pública. Desta forma, a análise proposta por esta dissertação considera a accountability um processo multilateral, que envolve diversos atores. Logo, os estudos atuais carecem de análises que enfoquem a sociedade e a forma como esta compreende as informações disponibilizadas pelos governos.

Neste sentido, esta pesquisa buscou verificar se a forma como atualmente se encontra estruturada a Política de Transparência no município de Campos dos Goytacazes apresenta potencial para contribuir para a promoção da accountability entre a população e identificar aspectos positivos ou negativos que podem influenciar este processo de responsabilização, tendo como público alvo a compreensão de estudantes universitários sobre as informações disponibilizadas.

.A análise da estrutura e funcionamento dos principais instrumentos da transparência (Portal da Transparência e e-Sic) em Campos dos Goytacazes no período de 2013 - 2016 indica problemas relacionados ao não cumprimento da legislação e falta de operacionalização do e-Sic, assim como problemas relacionados à: insuficiência e falta de capacitação do capital humano, insuficiência tecnológica para atendimento das atividades de transparência, falta de gerenciamento das informações produzidas pela prefeitura, falta de divulgação dos instrumentos de transparência, baixa interação com a sociedade, falta de

preocupação com a compreensão das informações disponibilizadas, ausência de conscientização dos gestores e cultura organizacional voltada para o sigilo. Além disso, havia divulgação de informações incompletas e desatualizadas, o que comprometia a compreensão das informações.

No entanto, a partir de 2017 a Política de Transparência em Campos dos Goytacazes passou por mudanças que não podem ser desprezadas. O novo prefeito eleito para o período de 2017 - 2020 estruturou sua campanha com base na transparência, participação e controle social, sendo estes princípios norteadores que ocupavam sua proposta de governo. A análise realizada nesta pesquisa permite inferir que mudanças significativas foram realizadas na estrutura e funcionamento do Portal da Transparência e e-Sic, com foco especial para o último que passou a ser operacionalizado na nova gestão. Além da operacionalização do e-Sic, a atual gestão regulamentou a LAI, assim como reformulou o Portal da Transparência, buscando um novo modelo que fosse amigável e didático ao cidadão. Ademais, a legislação relacionada à transparência passou a ser cumprida pelo município.

Com base nas análises realizadas é possível concluir que a forma atualmente como se encontra estruturada a Política de Transparência em Campos dos Goytacazes apresenta possibilidade de contribuir para o processo de responsabilização no município. Vale ressaltar que a accountability é um processo em marcha na sociedade brasileira, sendo necessário tempo para identificar se as mudanças ocorridas na estrutura desta política se consolidarão em Campos dos Goytacazes. Apesar destes avanços, as análises e entrevistas realizadas permitem inferir que ainda há fragilidades no que se refere à transparência pública no município, tanto por parte do governo como da recepção e apropriação destas informações pela sociedade.

A entrevista realizada com o atual responsável pela Política de Transparência sinaliza que ainda há obstáculos na estrutura da Prefeitura de Campos dos Goytacazes que comprometem a transparência pública e o processo de responsabilização no município. Alguns dos problemas identificados na gestão de 2013 - 2016 ainda persistem na atual gestão, como: insuficiência e falta de capacitação do capital humano, falta de gerenciamento das informações produzidas pela prefeitura, falta de divulgação dos instrumentos de transparência, baixa interação com a sociedade e cultura organizacional voltada para o sigilo.

Os aspectos que tratam de falta de capacitação de servidores e cultura organizacional voltada para o sigilo merecem destaque, uma vez que os gestores indicam o desejo de deixar a transparência como um legado para a prefeitura e sociedade. No entanto, é necessário lembrar que a transparência não é uma incumbência apenas de gestores da prefeitura e sim uma política organizacional que necessita ser compartilhada e incorporada por todos aqueles que ocupam cargos públicos. A forma como se encontra estruturada internamente a Política de Transparência e a falta de envolvimento, capacitação e conscientização dos servidores de uma forma geral podem comprometer as possibilidades da transparência posicionar-se como um legado para a prefeitura.

Quanto à conscientização dos gestores, este é um desafio também colocado para a Prefeitura de Campos dos Goytacazes. A entrevista realizada com o atual gestor da Política de Transparência sinaliza ainda haver resistência por parte de alguns gestores e servidores, o que tem sido combatido através da busca em trazer a transparência para o cotidiano dos servidores e gestores, quebrando assim, a cultura de sigilo que predomina não só na Prefeitura de Campos dos Goytacazes como na administração pública brasileira.

Por outro lado, o sucesso e consolidação da transparência não dependem apenas de servidores e conscientização. É necessário suporte tecnológico para o desenvolvimento das atividades, assim como a estruturação de um sólido sistema de gerenciamento das informações de forma que as informações públicas estejam facilmente disponíveis e acessíveis. Quanto ao suporte tecnológico, a prefeitura de Campos dos Goytacazes sinalizou estar satisfeita com a atual estrutura, mas reconhece a necessidade de aumentá-lo, tendo em vista o aumento das demandas por informação. Quanto ao gerenciamento das informações, a prefeitura reconhece ser esta uma grande limitação, uma vez que a informatização é baixa, os sistemas que dão suporte às atividades são fragmentados e não há organização das informações.

Em relação à compreensibilidade das informações, a Prefeitura de Campos dos Goytacazes avançou no que se refere ao e-Sic. O esforço de humanização da informação, como apontado pela prefeitura, e a preocupação com a qualidade da disponibilização das informações é percebido pela parcela estudada da população, uma vez que os alunos do IF Fluminense Campos Centro entrevistados apontam

compreender as informações disponibilizadas no e-Sic. Todavia, a compreensão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência ainda é um desafio, pois os alunos entrevistados apontaram serem tais informações genéricas, sem detalhamento, incompletas e, por vezes, demasiadamente técnica, o que compromete a compreensão.

Tomando por base a visão multilateral do processo de accountability, esta dissertação buscou levantar junto ao público alvo escolhido informações sobre conhecimento dos instrumentos de transparência, opiniões, compreensão das informações disponibilizadas, frequência de acesso e participação. A pesquisa levantou que o público alvo possui mais conhecimento sobre a existência do Portal da Transparência que o e-Sic, informação esta condizente que a maior divulgação que é dada ao Portal da Transparência que o e-Sic por parte da prefeitura. No entanto, as entrevistas com os alunos apontaram que estes compreendem melhor as informações do e-Sic que as do Portal da Transparência, uma fragilidade que deveria ser considerada pela atual gestão.

Apesar dos obstáculos no entendimento das informações disponibilizadas, o reconhecimento da importância da transparência é um ponto positivo percebido entre os estudantes universitários que participaram da pesquisa. Os estudantes reconhecem a transparência como a principal forma de saber o que se passa na administração pública e a necessidade de controlar o público. No entanto, esta possibilidade de controle é limitada por alguns motivos. Em que pese a relação com o público, é necessário destacar a dificuldade que existe de enxergar a administração pública como pertencente à população, demonstrando tal fato a própria dificuldade de pensar de forma coletiva no interesse público.

Ademais as questões relacionadas à compreensão das informações, a possibilidade de contribuição da Política de Transparência para o processo de responsabilização também é limitado por aspectos relacionados à sociedade, uma vez que se entende o papel essencial da população no processo de responsabilização. Esta pesquisa trouxe ao debate a baixa confiança dos alunos universitários nas instituições participativas, falta de confiança nas informações disponibilizadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes, falta de interação com o atual governo e problemas relacionados à representatividade. Aponta, ainda, falta

de interesse da sociedade na transparência, falta de tempo e falta de necessidade de utilização das informações do Portal da Transparência.

Esta pesquisa possui limitações referentes ao entendimento do papel da transparência. Tal como destacado no referencial teórico, a transparência pública está contida na responsabilização, sendo uma parte essencial do processo de accountability. No entanto, a responsabilização de agentes públicos depende de mais aspectos que não só a transparência, aspectos estes que não são objetos desta pesquisa. Além disso, o público alvo escolhido é limitado para representar a sociedade do município de Campos dos Goytacazes, mas é um bom ponto de partida para os debates sobre transparência pública, acesso à informação, responsabilização e compreensão das informações disponibilizadas, tendo esta dissertação oferecido uma reflexão para a questão.

Ademais, esta pesquisa buscou trazer uma visão multilateral sobre a transparência pública e a accountability. Todavia, novos passos precisam ser dados neste sentido. Novas pesquisas precisam ser realizadas sobre a qualidade e compreensão das informações por diversos públicos. Além disso, é indispensável que os estudos analisem a forma como a sociedade se apropria destas informações para realização de controle social, forma pela qual a responsabilização dos agentes públicos pode se tornar uma realidade na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. 384p. p. 75-102.

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do TCE-MG**, Belo Horizonte, n. esp., p.120-134, 2012.

AMARAL, M. S. **Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia**. 2007. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2007.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2012.

ASSOCIAÇÃO DE IMPRENSA CAMPISTA. **Rosinha rebate críticas ao Portal da Transparência**. Publicado em: 26 set. 2012. Disponível em: <<http://associacaodeimprensa.blogspot.com.br/2012/09/entrevista-da-aic-rosinha-rebate.html>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BABBIE, E. Conceituação e desenho de instrumentos. In: BABBIE, E. **Métodos de Pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 519 p. p. 179-211.

BATISTA, C. L. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social**. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Comunicações e Artes, USP, São Paulo, 2010.

BEARFIELD, D. A.; BOWMAN, A. O. M. Can you find it on the web? An assessment of municipal e-Government transparency. **American Review Public Administration, Journals SAGE**, n. 47, v. 2, p. 172 - 188. 2017.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 49, n. 3, p. 761-792, maio/jun. 2015

BRAGA, F. R. **O desafio da transparência pública digital nos municípios da Região Norte Fluminense/RJ**. 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado Sociologia Política) - Centro de Ciências do Homem, UENF, Campos dos Goytacazes, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12.527 nº 101, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2011.

_____. Lei da Transparência. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr., 1990.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 421-446, maio/ago. 2013.

CAVALCANTI, J. M. M.; DAMASCENO, L. M. S.; NETO, M. V. S. Observância da Lei de Acesso à Informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.18, n.4, p.112-126, out./dez., 2013.

CEPIK, M. Acesso à Informação. In: SPECK, B. W. (org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. 516 p. p. 377- 408.

CRESPO, N. E Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, R (org). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 310 p. p. 239 - 256.

CRUZ, J. V. L. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). In: PESSANHA, R. M. e SILVA NETO, R. **Economia e desenvolvimento no Norte fluminense: da cana de açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004. 364 p. p. 77-117.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721–743, jul./set. 2016.

DINIZ, E. H. Histórico, motivações e perspectivas para o e-Gov no Brasil. In: HAYASHI, M. C. P. I.; RIGOLIN, C. C. D.; BARBOSA, H. (org.). **Governo na Web: reflexões teóricas e práticas**. 1. ed. Campinas: Editora Alínea, 2015. 244 p. p. 35 – 51, v. 2.

FERREIRA, E. G. A.; SANTOS, E. S.; MACHADO, M. N. Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco. **Revista Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, v. 2, n. 1, p. 1 – 13, mar. 2012.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política de publicidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65–94, 2011.

FILGUEIRAS, F. Difusão da política de acesso à informação e promoção da accountability: uma análise dos portais de acesso à informação nos municípios do estado de Minas Gerais. In: IX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014. p. 1 - 34.

FILGUEIRAS JÚNIOR, M. V. **Comentários à Lei Complementar 131/09: a Divulgação na Internet de Atos de Execução Orçamentária e Financeira da Administração Pública Brasileira**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2015. 142 p.

FRANCO, L. M. G.; REZENDE, D. A.; FIGUEIREDO, F. de C., NASCIMENTO, C. do. Transparência na Divulgação da Contabilidade Pública Municipal Paranaense no Ambiente da Internet. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. p. 1–15.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 107 p.

GOMES, S. R. L.; MARQUES, R. M.; PINHEIRO, M. M. K. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **Revista Ágora: políticas públicas, comunicação e governança informacional**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan./jun. 2016.

GRAU, N. C. Responsabilización por el Control Social. In: CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, 2000, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CLAD2000. p. 269-327.

GUADAGNIN, A. **A transparência na gestão pública: uma análise da sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo**. 2011. 21 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre. 2011.

GUIMARÃES, U. Discurso do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988 por ocasião da promulgação da Constituição Federal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 595-602, jul./dez. 2008.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. **Transparency: The key to better governance?** Oxford: Oxford University Press, 2006. 226 p. p. 25-43.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 65-72, jul./set., 2016.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001.

LIMA, M. C.; NASCIMENTO, A. Informação como instrumento de ação e reflexão política. In: HAYASHI, M. C. P. I.; RIGOLIN, C. C. D.; BARBOSA, H. (org.). **Governo na Web: reflexões teóricas e práticas**. 1.ed. Campinas: Editora Alínea, 2015. 244 p. p. 127-150. v. 2.

LOPES, M. L. A. **Transparência nos órgãos públicos: o desafio da implementação**. 2012. 67 f. Monografia - Especialização (Pós-graduação em Governo Eletrônico) - ESAF, Brasília. 2012.

MAGALHÃES, T. C.; COSTA, B. L. D. Planejamento, participação e accountability: as audiências públicas e o PPGAG em Minas Gerais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2007. p. 1–36.

MARTINS, D. S.; COELHO, F. B.; ALMEIDA, F. M. M. A importância da implantação do Portal de Transparência Pública na Prefeitura de Dores do Rio Preto/ES. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: AEDB, 2012. p. 1–14.

MARTINS, P. L.; VÉSPOLI, B. S. O Portal da Transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento. **Revista de Administração da FATEA**, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul. 2013.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, mai./jun. 2013.

MERLO, S.; BASSI, J. S.; CRUZ, J. A. S. Lei de Acesso à Informação: algumas considerações. **Revista Biblios**, n. 28, n. 3 edição especial, p. 72–82, 2014.

MICHENER, G. BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. In: CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, 1., 2011, Newark. **Anais...** Newark: Rutgers University, 2011. p. 1–27.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Histórico da CGU**. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1. ed. abr. 2013. 52 f. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparenciapublica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 05 set. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Panorama dos Governos Municipais Escala Brasil Transparente**. [s.d]. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23>. Acesso em: 05 set. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Sobre o Portal da Transparência**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Unidades da CGU**. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/unidades-da-cgu>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA**. s.d. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Processo Eletrônico Nacional**. s.d. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Itens avaliados no Ranking Nacional da Transparência**. s.d.. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/itens-avaliados>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resultados da 1ª e 2ª avaliações do Ranking Nacional da Transparência**. s.d.. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/resultados>> . Acesso em: 24 nov. 2017.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

OLIVEIRA, C. M. et al. Transparência e acesso à informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS, 13., 2013, Buenos Aires. **Anais eletrônicos**. Florianópolis: UFSC, 2013. p. 1–18. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114890>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [s.d]. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez., 2009.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2005.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista&Revista**, v.18, n. 1, p. 75 - 94, jan./mar. 2007.

PIQUET, R. Petróleo e Desenvolvimento Regional no Brasil. In: MONIÉ, F. e BINSZTOK, J. (orgs.) **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. 368 p. p. 147–159.

POSTALI, F. Efeitos da distribuição de royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios no Brasil. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife. **Anais...** Recife: Anpec, 2007. p. 1–18.

PRADO, O. **Governo eletrônico e democracia: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Comissão Especial da Transparência debate ações e novos desafios**. Publicado em: 23 mar. 2017. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=39167>. Acesso em: 02 set. 2017.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilização política e intervenção econômica. In: Encontro Anual da ANPOCS, 19., 1995, Caxambu. **Anais eletrônicos**... Caxambu: ANPOCS, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 316 p. p. 39-73.

RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. 2011. 194 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, UFBA, Salvador. 2011.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **RAUSP**: Revista de Administração da USP, v. 51, n. 3, p. 288 - 298, jul./set. 2016.

SACRAMENTO, A. R. S. **Lei de responsabilidade Fiscal, accountability e cultura política no patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. 2004. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração, UFBA, Salvador. 2004.

SANTOS, F. N. S. ARRUDA, A. P. S. N. O desafio da transparência em municípios do Norte Fluminense: uma análise de Campos dos Goytacazes e Macaé. In: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO DA UCAM-CAMPOS, 16., 2017, Campos dos Goytacazes. **Anais eletrônicos**... Campos dos Goytacazes: UCAM-Campos, 2017. p. 1-19. Disponível em: <<https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/02/O-desafio-da-transpar%C3%Aancia-em-munic%C3%ADpios-do-Norte-Fluminense-.....pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

SANTOS, M. J.; CARNIELLO, M. F.; OLIVEIRA, E. A. A. Q. Comunicação digital na gestão pública dos municípios da RMVP: acesso à informação, transparência e mecanismos de participação. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 167-184, out. 2013.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. 395 p. p. 13-28.

SERRA, Rodrigo. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9 , n. 1, p.101–114, mai. 2007. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/viewFile/173/157>>. Acesso em: 05 set. 2017.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Accountability Social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E. (Org.). **Controlando la Política**. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. 325 p. p. 23-85.

TOLEDO JÚNIOR, F. C.; ROSSI, S. C. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a prestação anual de contas do município. **Revista TCU**, Brasília, v. 31, n. 86, out.dez. 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **The Anti-Corruption Plain Language Guide**. Jul. 2009. Disponível em: <http://files.transparency.org/content/download/84/335/file/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

UNESCO. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2009. 172 f. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2017.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. **Info Royalties**. Disponível em: <<https://inforoyalties.ucam-campos.br>>. Acesso em: 10 out. 2017.

VAZ, J. C. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. 491 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo. 2003.

VICENTIN, I. C. Governo eletrônico. In: SILVA, C. L. (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local**. Petrópolis: Vozes, 2012. 192 p. p. 127-150.

VILANI, R. M. Os *royalties* e a inconstitucionalidade. *Petróleo, Royalties e Região, Campos dos Goytacazes/RJ*, Ano 10, n. 39, mar. 2013. Disponível em: <<http://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>. Acesso em: 05 de set. 2017.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. **Revista Biblios**, n. 61, p. 1-18, 2015.

APÊNCIE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA JUNTO AOS GESTORES DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.

DATA:

ENTREVISTADO:

INFORMAÇÕES GERAIS

1. Qual é/foi seu cargo na prefeitura e quanto tempo você trabalha/ou na prefeitura?
2. Qual importância você atribui à transparência para a gestão pública?
3. Qual a situação encontrada pela sua gestão quanto ao Portal da Transparência e e-Sic ao assumir a Prefeitura de Campos dos Goytacazes?
4. Levando em consideração os resultados na EBT e Ranking da Transparência, quais ações foram tomadas para melhorar os resultados dos referidos indicadores?

RECURSOS HUMANOS E CAPACITAÇÃO

5. De quem é/era a responsabilidade de cuidar do Portal da Transparência e e-Sic na Prefeitura de Campos dos Goytacazes?
6. Como é/era formada a equipe (quantidade de servidores, formações)? A equipe é/era a mesma?
7. Houve treinamento para a equipe responsável pelo gerenciamento do Portal da Transparência e do e-Sic da Prefeitura de Campos dos Goytacazes? Quem realizou os treinamentos?
8. Saberá informar se houve treinamento de uma forma geral para os servidores no que se refere à transparência e acesso à informação?

GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES E TECNOLOGIA

9. A prefeitura dispõe/dispunha de tecnologia adequada para atender às atividades de transparência (equipamentos, softwares)?
10. Existe/existia um sistema organizado de gerenciamento das informações? É/era possível saber o que deve/devia ser divulgado ou não?
11. Os sistemas utilizados facilitam/facilitavam a busca de informações? Existe/existia um sistema integrado ou sistemas diversos?
12. Existe/existia classificação das informações conforme a LAI (secreta, ultrassecreta e reservada)?

DIVULGAÇÃO

13. A existência do Portal da Transparência e e-SIC é/era divulgada para a população, através de campanhas?
14. É/era divulgado para o público interno (servidores)?

INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE

15. Houve algum espaço de bate papo e troca de ideias com a sociedade por ocasião da implementação das mudanças no Portal da Transparência e e-SIC?
16. Você acha que as informações divulgadas são/eram de fácil compreensão? Há/havia preocupação com a compreensão das informações disponibilizadas aos cidadãos?
17. É um desafio tornar a informação mais clara possível para o cidadão. E de forma prática, quais são/eram as ações realizadas para facilitar a compreensão das informações?
18. Há/havia pesquisa de satisfação no Portal da Transparência e e-SIC? O que é/era feito com as informações coletadas?
19. Você acha que após as mudanças realizadas no Portal da Transparência, a população se interessou mais pelas contas da gestão municipal?
20. Existem/existiam questionamentos acerca das informações disponibilizadas por parte da população?

21. Qual é/era a relação da prefeitura com os órgãos de controle externo (TCE, MPE, MPF, TCU, etc)?
22. O que a adesão ao Programa Brasil Transparente representa para a prefeitura? (esta pergunta não se aplica à entrevista com a gestão de 2013 – 2016).

CONSCIENTIZAÇÃO E CULTURA ORGANIZACIONAL

23. Existem/existiam ações de conscientização dos servidores e gestores quanto à Política de Transparência do município?
24. Há/havia resistência dos servidores por ocasião das mudanças nas atividades de transparência?
25. E por parte dos gestores? Há/havia alguma resistência?
26. Há/havia dificuldade para conseguir as informações junto às secretarias?
27. Como é/era decidido quais informações podem ser disponibilizadas? A equipe possui/possuía autonomia?
28. De acordo com a fala do prefeito, as atividades de transparência desenvolvidas visam construir um legado de controle social para a população do município. Você acredita que as atuais atividades podem contribuir para que este legado seja perpetuado? (esta pergunta não se aplica à entrevista com a gestão de 2013 – 2016).

ENCERRAMENTO

29. Você acredita que a divulgação das informações da prefeitura pela internet contribui para o aumento da transparência?
30. Existe/existia preocupação grande com o cumprimento das leis?
31. Atualmente, qual as maiores dificuldades encontradas para atendimento às exigências legais quanto ao Portal da Transparência e e-Sic da Prefeitura de Campos dos Goytacazes? (esta pergunta não se aplica à entrevista com a gestão de 2013 – 2016).
32. Há algo que não foi perguntado e você gostaria de acrescentar?

APÊNCIE B: QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DO IFFLUMINENSE CAMPUS CAMPOS CENTRO.

DATA:

ENTREVISTADO:

APRESENTAÇÃO

Prezado respondente,

Este questionário se refere à pesquisa de mestrado realizado por Fernando Nunes de Souza Santos no Programa de Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes. O objetivo deste instrumento é levantar dados referentes às contribuições do Portal da Transparência e e-Sic (sistema de solicitação de acesso à informações) da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes à promoção e construção da *accountability* (traduzida como responsabilização política) no referido município.

O público alvo escolhido para pesquisa são os estudantes de instituições públicas e privadas de ensino superior de Campos dos Goytacazes. Portanto, sua participação é extremamente essencial para o sucesso desta pesquisa, assim como auxiliará no levantamento de informações sobre as características Política de Transparência em Campos dos Goytacazes. Este questionário é autoexplicativo e todas as perguntas marcadas com asterisco são obrigatórias. As respostas enviadas ao pesquisador são anônimas, mas caso queira contribuir com as próximas etapas da pesquisa, há possibilidade de identificação.

Agradecendo mais uma vez sua contribuição, caso haja dúvidas durante o preenchimento deste questionário, favor entrar em contato através do e-mail fndsnunes@gmail.com.

IDENTIFICAÇÃO

1. Cidade de domicílio:

Campos dos Goytacazes

Outro:

2. Idade:

3. Sexo:

Masculino

Feminino

Outro:

4. Curso:

Arquitetura e Urbanismo

Ciências da Natureza

Engenharia Elétrica

Educação Física

Engenharia de Controle e Automação

Geografia

Letras

Matemática

Sistemas de Informação

Teatro

Tecnologia em Sistemas Elétricos

Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas

Tecnologia em Design Gráfico

- Tecnologia em Manutenção Industrial
- Tecnologia em Sistemas de Telecomunicações

5. Período em curso:

- 1º período
- 2º período
- 3º período
- 4º período
- 5º período
- 6º período
- 7º período
- 8º período
- 9º período
- 10º período

6. A Lei 11.527/11 (Lei de Acesso à Informação) garante o direito, exceto em raras exceções, de solicitar acesso à todas informações produzidas pela prefeitura por meio do e-Sic (sistema de acesso à informação). Você tem conhecimento da existência deste direito e/ou do e-Sic?

- Sim
- Não

7. Como você teve conhecimento do direito de solicitar acesso às informações produzidas pela prefeitura?

- Por meio de ações realizadas pela prefeitura (site da prefeitura, propagandas, informativos, etc).
- Por meio de reportagem/programa de televisão
- Por meio de revista/jornal online
- Por meio de revista/jornal impresso
- Por meio de perfis em redes sociais

- () Por meio de uma palestra
- () Durante uma aula na faculdade
- () Em uma conversa informal com colegas/amigos
- () Outro. Especifique:

8. Você já solicitou alguma informação à Prefeitura de Campos dos Goytacazes por meio do e-Sic?

- () Sim e fiquei muito satisfeito (a) com a resposta recebida
- () Sim e fiquei satisfeito (a) com a resposta recebida
- () Sim e fiquei insatisfeito (a) com a resposta recebida
- () Sim e fiquei muito insatisfeito (a) com a resposta recebida
- () Não

9. Qual o seu entendimento das respostas enviadas por meio do e-Sic, sistema de acesso à informações da Prefeitura de Campos dos Goytacazes?

- () Muito fácil
- () Fácil
- () Difícil
- () Muito difícil

10. Como você considera as respostas enviadas pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes por meio do e-Sic?

- () Muito confiáveis
- () Confiáveis
- () Pouco confiáveis
- () Nada confiáveis

11. A Lei 131/09 (Lei da Transparência) obriga a divulgação na internet e em tempo real dos relatórios de finanças (valores recebidos e despesas) da prefeitura por meio do Portal de Transparência. Você tem conhecimento desta obrigação e/ou da existência deste portal?

Sim

Não

12. Como você teve conhecimento da existência dos Portais da Transparência?

Por meio de ações realizadas pela prefeitura (site da prefeitura, propagandas, informativos, etc).

Por meio de reportagem/programa de televisão.

Por meio de revista/jornal impresso.

Por meio de perfis em redes sociais.

Por meio de uma palestra.

Durante uma aula na faculdade.

Em uma conversa informal com colegas/amigos.

Outro. Especifique:

13. Você já acessou alguma vez o Portal de Transparência da Prefeitura de Campos dos Goytacazes?

Sim

Não

14. Quantas vezes você costuma acessar o Portal da Transparência da Prefeitura de Campos dos Goytacazes?

Acesso diariamente.

Acesso pelo menos uma vez por semana..

Acesso pelo menos uma vez por mês.

- () Acesso poucas vezes, mas sem uma frequência definida.
- () Acessei uma única vez.

15. Para você, como é entender as informações disponibilizadas no Portal da Transparência da Prefeitura de Campos dos Goytacazes?

- () Muito fácil
- () Fácil
- () Difícil
- () Muito difícil

16. Como você considera as informações disponibilizadas no Portal da Transparência da Prefeitura de Campos dos Goytacazes?

- () Muito confiáveis
- () Confiáveis
- () Pouco confiáveis
- () Nada confiáveis

17. Que tipo de informação você procura no Portal da Transparência da Prefeitura de Campos dos Goytacazes? (Disponível mais de uma opção).

- () Acesso por curiosidade de saber como funciona
- () Acesso para ter informações sobre os gastos públicos
- () Acesso para conhecer os planos orçamentários da prefeitura
- () Acesso para saber quanto ganha um servidor público
- () Acesso para conhecer os valores pagos em diárias e passagens
- () Acesso para saber os valores gastos em programas sociais
- () Acesso para conhecer os convênios firmados pela prefeitura
- () Acesso para acompanhar processos de compras realizadas pela prefeitura

18. Por quais motivos você nunca acessou o Portal da Transparência? (Disponível mais de uma opção).

- Não sabia da existência do Portal da Transparência.
- Sabia da existência do Portal da Transparência, mas não sei como acessar.
- Acho que não encontraria nenhuma informação útil para mim.
- Não confio nas informações disponibilizadas pela prefeitura (CF 03).
- Não tenho interesse.
- Outro. Especifique:

19. Qual grau de importância você atribui ao direito de solicitar acesso às informações produzidas pelo poder público através do e-Sic?

- Muito importante
- Importante
- Pouco importante
- Nada importante

20. Qual grau de importância você atribui à divulgação de informações da prefeitura por meio do Portal da Transparência?

- Muito importante
- Importante
- Pouco importante
- Nada importante

21. Você acredita que a divulgação de informações por meio da internet aumenta o interesse da população em acompanhar as ações da prefeitura?

- Sim
- Não

22. Você participa/participou de audiências públicas promovidas pelo poder público?

- Sim, participo
- Sim, já participei
- Nunca participei

23. Você participa/participou em reuniões conselhos municipais (conselho de saúde, educação, assistência social, etc)?

- Sim, participo
- Sim, já participei
- Nunca participei

24. Você participa/participou em protestos e manifestações de combate à corrupção?

- Sim, participo frequentemente
- Sim, já participei anteriormente
- Nunca participei

25. Você é/foi membro registrado de algum partido político?

- Sim, sou membro atual de partido político
- Sim, já fui membro de partido político
- Nunca fui membro de partido político

26. Você participa/participou em sindicatos trabalhistas?

- Sim, participo em sindicatos trabalhistas
- Sim, já participei em sindicatos trabalhistas
- Nunca participei em sindicatos trabalhistas

27. Você participa/participou em grêmio, centro acadêmico ou associação de estudantes?

- () Sim, participo em grêmio, centro acadêmico ou associação de estudantes
- () Sim, já participei em grêmio, centro acadêmico ou associação de estudantes
- () Nunca participei em grêmio, centro acadêmico ou associação de estudantes

28. Você participa/participou em associação de voluntariado ou grupo de assistência social?

- () Sim, participo em associação de voluntariado ou grupo de assistência social
- () Sim, já participei em associação de voluntariado ou grupo de assistência social
- () Nunca participei em associação de voluntariado ou grupo de assistência social

29. Você participa/participou em associação de moradores ou sociedade de amigos de bairro?

- () Sim, participo em associação de moradores ou sociedade de amigos de bairro
- () Sim, já participei em associação de moradores ou sociedade de amigos de bairro
- () Nunca participei em associação de moradores ou sociedade de amigos de bairro

30. Você participa em movimentos sociais organizados? Quais? (Disponível mais de uma opção).

- () Sim, movimento em defesa dos negros
- () Sim, movimento em defesa dos índios
- () Sim, movimento em defesa das mulheres
- () Sim, movimento em defesa da comunidade LGBTQTT
- () Sim, movimento em defesa dos trabalhadores sem terra (MST)
- () Sim, movimento em defesa dos trabalhadores sem teto (MSTT)
- () Outro. Especifique:

31. Há algo que não foi perguntado e que você gostaria de acrescentar?

32. Caso queira contribuir nos próximos passos da pesquisa, favor identificar-se abaixo.

Nome:

E-mail:

Telefone:

Obrigado pela sua contribuição!

APÊNCIE C: ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA JUNTO AOS ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DO IFFLUMINENSE CAMPUS CAMPOS CENTRO.

GERAIS

1. Em sua opinião, qual a melhor forma de influenciar ou gerar mudanças nos rumos da administração pública municipal?
2. Qual a importância da transparência neste contexto?
3. Você acha que devemos participar da gestão vida pública e controlar a ação dos políticos?
4. Você está satisfeito com o funcionamento da democracia em Campos dos Goytacazes?
5. Gostaria que você me dissesse se concorda ou não com a frase e comentasse um pouco: “Os que governam o país se interessam pelo o que pessoas como eu pensam”.
6. Gostaria que você me dissesse se concorda ou não com a frase e comentasse um pouco: “Eu sinto que entendo bem os assuntos políticos mais importantes do país”.
7. Você tem vontade de participar mais da vida pública e conhecer sobre a transparência ou não?
8. Você se sente representado pelo atual governo a nível municipal?

COMPREENSÃO DO E-SIC/PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

9. Como você considera a navegação no e-Sic/Portal da Transparência?

10. Você conseguiu compreender as informações disponibilizadas pela prefeitura no e-Sic/Portal da Transparência?
11. Se sim, quais foram os pontos positivos, em sua avaliação?
12. Se não, quais foram suas dificuldades na compreensão das informações?
13. Você que as respostas dos pedidos de acesso à informação foram precisas?
14. Você acha que as informações disponibilizadas no Portal da Transparência são claras?
15. Existe algo que não foi perguntado e que você gostaria de acrescentar?

QUESTÕES ESPECÍFICAS

OBS: estas questões devem levar em consideração as respostas dos estudantes no questionário.

16. Mesmo conhecendo a existência do Portal da Transparência, você nunca o acessou. Qual o motivo para nunca ter acessado?
17. Mesmo conhecendo a existência do e-Sic, você nunca solicitou um pedido de acesso à informação. Qual o motivo para nunca ter solicitado?
18. Você nunca participou em conselhos, protestos, audiências públicas. Qual o motivo para nunca ter participado?
19. Como você avalia sua participação na vida pública e os resultados dela? Por que você participa?