

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DIGITAL NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE/RJ.**

FELIPE RODRIGUES BRAGA

CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ
MARÇO – 2016

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
DARCY RIBEIRO – UENF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

FELIPE RODRIGUES BRAGA

**O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DIGITAL NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE/RJ.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Linha de Pesquisa Gestão de Políticas Públicas, do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Sociologia Política, sob a orientação do Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo.

ORIENTADOR: PROF. DR. NILO LIMA DE AZEVEDO

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

MARÇO – 2016

FELIPE RODRIGUES BRAGA

**O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DIGITAL NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE/RJ.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Linha de Pesquisa Gestão de Políticas Públicas, do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Sociologia Política, sob a orientação do Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo.

Aprovada em: __/03/2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo – UENF

Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira - UCAM

Prof. Dr. Hugo Borsani – UENF

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos – UENF

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF 023/2016

B813 Braga, Felipe Rodrigues.

O desafio da transparência pública digital nos municípios da Região Norte Fluminense/RJ / Felipe Rodrigues Braga. – Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

111 f. : il.

Orientador: Nilo Lima de Azevedo.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2016.

Bibliografia: f. 103 - 108

1. Lei de Acesso à Informação. 2. Transparência Pública – Região Norte Fluminense. 3. Administração Pública - Acesso às Informações. 4. Administração Pública – Transparência. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 351

Aos meus pais, Paulo Renato e Tânia Cristine, os quais são meus exemplos de vida e estímulo para persistir, viver e vencer.

Ao meu avô Getulio e avó Alair, pela dedicação a família e pelo carinho.

A minha companheira, Bruna, pela paciência, pelo companheirismo, incentivo, compreensão e pela presença essencial em minha vida.

Aos meus tios e primos, como incentivo aos estudos.

Aos meus amigos, pelas minhas ausências.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pai todo poderoso, pelo dom da vida.

À UENF, pela oportunidade.

A CAPES, pela bolsa que me possibilitou a realização da pesquisa com tranquilidade.

Ao meu orientador Prof. Nilo, exemplo de dedicação, paciência e persistência.

Ao Prof. Hugo pelo zelo e preocupação com o conteúdo, a presteza e o respeito aos teóricos sobre a formação do Estado, além das contribuições sobre a temática.

À Prof.^a Denise, pela contribuição constante quanto à pesquisa e ao rigor do trabalho acadêmico-científico.

Ao Prof. Sérgio, pelas orientações quanto à compreensão da realidade política e econômica brasileira, além das articulações de todo o conteúdo do curso.

Ao professor Mauro, meu especial agradecimento pelas contribuições ao tema pesquisado, bem como todas as pontuações efetuadas para que eu pudesse chegar coerentemente ao resultado final.

A todos os professores do curso, pela paciência, dedicação e carinho.

Vocês contribuíram para aumentar o desejo de continuar estudando e buscando ampliar os conhecimentos sobre a temática da Gestão de Políticas Públicas.

Aos trabalhadores da UENF/CCH, que contribuem com a limpeza e manutenção do prédio em boas condições para que nós pudéssemos estar aqui confortavelmente.

Aos amigos do curso, pela colaboração e pelos importantes compartilhamentos de experiências em que estivemos juntos.

Aos profissionais do município de Macaé/RJ entrevistados, que contribuíram para o enriquecimento desta pesquisa, dialogando e expondo suas ações e opiniões.

Ao promotor do MPF de Campos dos Goytacazes, Dr. Stanley Valeriano da Silva, que apresentou esclarecimentos sobre procedimentos da instituição, bem como da ENCLLA e da CGU, contribuindo para ampliação de nossa percepção acerca da importância da aplicabilidade da Lei de Transparência pública para os cidadãos de modo geral.

Aos meus companheiros de profissão, amigos e sócios, Rafael e Leonardo, que me impulsionam e estimulam a continuar os estudos me fortalecendo para atuar também na área educacional, assim como pela compreensão às minhas frequentes ausências.

A todos vocês que estiveram comigo nesta caminhada enriquecedora me incentivando a continuar.

MUITO OBRIGADO!

RESUMO

O presente trabalho busca refletir a nova modalidade de transparência pública local e como a mesma se estruturou normativamente na legislação brasileira a partir da teoria da democracia, em especial com a abordagem de Robert Dahl relativo aos conceitos de responsividade, contestação pública e inclusividade, e de O'Donnell com a distinção entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Nesse sentido, discutem-se temáticas como *Accountability*, Transparência Pública, Governo Eletrônico e Índice de Transparência como o da Controladoria Geral da União e o do Ministério Público Federal. Para tal, foi elaborado um comparativo entre as informações encontradas nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais da região norte fluminense, com destaque aos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, no Estado do Rio de Janeiro, entre 2015 e 2016, tendo em vista os Índices de Transparências da Controladoria Geral da União e do Ministério Público Federal. Trata-se de pesquisa com enfoque quali-quantitativo, desenvolvida sob embasamento bibliográfico, articulada às informações disponibilizadas nos sites das prefeituras citadas e às entrevistas realizadas nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, respectivamente com o promotor do Ministério Público Federal e a equipe responsável pelo site da prefeitura de Macaé. A pesquisa coloca em evidência a atuação do Ministério Público Federal, da Controladoria Geral da União e da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLLA) em busca de efetividade na aplicação da Lei de Acesso a Informação no município.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência Pública. Governo Eletrônico. *Accountability*. Índice de Transparência.

ABSTRACT

This study aims to reflect the new form of local government transparency and how it was structured normatively by Brazilian law from the theory of democracy, especially with Robert Dahl approach of the concepts of responsiveness, public contestation and inclusiveness, and O'Donnell with the distinction between vertical and horizontal accountability. In this sense, discusses keywords and Accountability, Public Transparency, Electronic Government and Transparency Index as of the Comptroller General and the Public Prosecutor's Office. To this end, a comparison was drawn between the information found in electronic sites of municipalities of northern Rio de Janeiro region, especially the fields of municipalities of Goytacazes and Macae, State of Rio de Janeiro, between 2015 and 2016 in view of the Indices Transparency of the Comptroller General and the Public prosecutor's Office. It is research with qualitative and quantitative approach, developed under bibliographic basis, linked to the information available on the websites of the mentioned municipalities and the interviews conducted in the fields of municipalities of Goytacazes and Macae, respectively with the promoter of the Federal Public Ministry and the team responsible the site of Macae prefecture. The research highlights the role of the Federal Public Ministry of the Comptroller General and the National Strategy for Combating Corruption and Money Laundering (ENCLLA) in search of effectiveness in implementing the Access to Information Act in the municipality.

Keywords: Access to Information Act. Public transparency. Electronic Government. Accountability. Transparency index.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Transparência ativa e transparência passiva	20
Figura 2	Ranking da Transparência dos Estados e média do Ranking dos Municípios	58
Figura 3	Roteiro passo a passo MPF	61
Figura 4	Mapa da região norte fluminense	65
Figura 5	Portal de Transparência da Prefeitura de Carapebus/RJ	74
Figura 6	SIC físico da Prefeitura de Cardoso Moreira	75
Figura 7	Imagem do quadro constante do site da Prefeitura de Cardoso Moreira/RJ	75
Figura 8	Portal de Transparência 1 da Prefeitura de Cardoso Moreira/RJ	76
Figura 9	Portal de Transparência 2 da Prefeitura de Cardoso Moreira/RJ.	76
Figura 10	Portal da Transparência 1 da Prefeitura de Conceição de Macabu/RJ	77
Figura 11	Portal da Transparência 2 da Prefeitura de Conceição de Macabu/RJ	78
Figura 12	Ouvidoria da Prefeitura de Conceição de Macabu/RJ	78
Figura 13	Portal da Prefeitura de Quissamã/RJ	79
Figura 14	Portal da Prefeitura de São Fidélis/RJ	80
Figura 15	Portal da prefeitura de São Francisco do Itabapoana/RJ	81
Figura 16	Portal da Prefeitura de São João da Barra/RJ	82
Figura 17	Ouvidoria da prefeitura de São João da Barra/RJ	82
Figura 18	E-SIC de São João da Barra/RJ	82
Figura 19	E-SIC do Governo Federal	83
Figura 20	Portal da prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ	85
Figura 21	Novo Portal de Transparência da prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ	87
Figura 22	E-SIC do novo Portal da prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ	87
Figura 23	Opções do ESIC de Campos dos Goytacazes/RJ	88
Figura 24	Portal de Transparência da prefeitura de Macaé/RJ	95
Gráfico 1	Visitas anuais ao Portal de Transparência do Governo Federal	27
Gráfico 2	Taxa de crescimento populacional das regiões do RJ	67

Gráfico 3	IDHM comparativo entre Estado do RJ e municípios da região norte fluminense	68
Quadro 1	Escala Brasil Transparente dos Estados	54
Quadro 2	Metodologia de Avaliação da EBT	56
Quadro 3	Pontos observados pelo MPF/CGU na elaboração do Ranking da Transparência	59
Quadro 4	Quesitos EBT e previsão legal com percentuais por tema da pesquisa	62
Quadro 5	Ranking de Transparência dos municípios da Região Norte Fluminense.	73
Tabela 1	População da região norte fluminense por município	66
Tabela 2	Índice EBT dos municípios da Região Norte Fluminense, Setembro/2015	71

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
AGU – Advocacia Geral da União
BACEN - Banco Central do Brasil
CF - Constituição Federal
CGU – Corregedoria Geral da União
COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
ENCLLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
E-SIC - Serviço de Informação Eletrônica ao Cidadão
E-GOV – Governo Eletrônico
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
IBGE – Instituto Brasileiro Geral de Estatística
IDHM – índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IT – Índice de Transparência
LAI – Lei de Acesso à Informação
LC - Lei Complementar
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF – Ministério Público Federal
OGU – Ouvidoria Geral da União
PAI - Pedido de Acesso à Informação
PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RFB – Receita Federal do Brasil
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno
SISOUV Web – Sistema de Ouvidoria Web
STPC – Secretaria de Transporte e Prevenção da Corrupção
SUSEP – Superintendência de Seguros Privados
TA - Transparência Ativa
TCU – Tribunal de Contas da União

TIC - Tecnologias da Informação e da Comunicação

TP - Transparência Passiva

WWW - *World Wide Web*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA ERA DIGITAL.....	19
1.1 Transparência e Publicidade na Administração Pública.....	19
1.2 <i>E-government</i> e a importância da internet para a transparência e accountability.....	21
1.3 <i>Accountability</i>: a força que impulsiona a transparência	28
1.4 Índice de Transparência	32
2 A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL.....	35
2.1 Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação (LAI)	35
2.2 O Município na Política de Informação	44
2.3 Problema Federativo de coordenação e efetividade da Política de Transparência	48
2.3.1 Atores envolvidos no processo	48
2.3.1.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCLLA e a ação n°. 4	49
2.3.1.2 Controladoria Geral da União – CGU, a Escala Brasil Transparente e a Coordenação do Ranking da Transparência	50
2.3.1.3 Ministério Público Federal – MPF: atuação na política de transparência	52
2.4 Índice da CGU: Escala Brasil Transparente – EBT.....	53
2.5 Ranking da Transparência: articulação entre CGU, ENCLLA e MPF.....	57
2.6 As determinações da LAI presentes no Índice EBT	62
3 OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE E A TRANSPARÊNCIA: o caso de Campos dos Goytacazes e Macaé	64
3.1 A Região Norte Fluminense	65
3.2 Os Índices Escala Brasil Transparente e Ranking da Transparência da Região do Norte Fluminense	69
3.2.1 EBT no Norte Fluminense	69
3.2.2 O Ranking de Transparência (RT)	73
3.3 Carapebus	73
3.4 Cardoso Moreira	74
3.5 Conceição de Macabu	77
3.6 Quissamã	79
3.7 São Fidélis	79
3.8 São Francisco de Itabapoana	80
3.9 São João da Barra	81
3.10 Campos dos Goytacazes	84
3.10.1 A prefeitura de Campos dos Goytacazes antes da LAI	84
3.10.2 A atuação do MPF no processo de efetivação da LAI Campos dos Goytacazes	88
3.11 Macaé	94
3.11.1 A prefeitura de Macaé e a adequação a LAI	94

3.11.2 O trabalho da Ouvidoria e a organização da Política de Transparência em Macaé	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
APÊNDICES.....	109

INTRODUÇÃO

O tema proposto refere-se a um estudo sobre transparência pública a partir da obrigatoriedade de acesso às informações sobre as ações do governo local. Nesse sentido, faz-se necessário introduzir todo um universo ao qual pertence o tema, desde o meio eletrônico como veículo de publicidade; o arcabouço normativo construído no Brasil para tal finalidade, como a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011 e as modificações impostas pela Lei Complementar (LC) nº 131/2009, denominada Lei da Transparência, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal; além de considerações sobre a região norte fluminense como *locus* do desenvolvimento da presente pesquisa.

A importância da temática relaciona-se à possibilidade de estabelecimento mais efetivo de uma política de transparência, tema em evidência no Brasil da atualidade, além de acrescentar novos instrumentos para uma melhor aplicação dos recursos públicos, e ampliação do controle sobre as ações de nossos governantes. Essa pesquisa analisa a atuação de atores específicos que atuam no tema em questão, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLLA), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF), com o envolvimento da população no processo de fiscalização.

Tais ações avançaram celeremente, sobretudo, a partir do surgimento da *Internet*, após o desenvolvimento da tecnologia e da informática, na denominada Era Digital. Fator que também pode ter contribuído para a implementação do conceito de democracia, de Robert Dahl, e *Accountability*, de O'Donnell, apresentados no texto.

O objetivo geral da pesquisa é refletir de que modo as prefeituras da região norte fluminense adequaram-se a atual lei de transparência pública, à lei de acesso à informação e suas determinações, após o fortalecimento da internet como meio de publicização, atrelando-se o uso dessas informações como meio de *accountability*, controle social e ampliação da democracia.

Sob esse enfoque, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

1. Explorar a literatura teórica acerca do tema transparência pública, arrolando-a ao conceito de *accountability* horizontal e vertical, e ao conceito de democracia, bem como, às legislações afins, especialmente, a Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei da Transparência (LT);

2. Verificar se as informações encontradas nos sítios eletrônicos das prefeituras da região norte fluminense estão em conformidade ao previsto na legislação;
3. Calcular e apresentar os Índices de Transparência (IT) municipal das prefeituras do norte fluminense, utilizando os parâmetros da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público Federal (MPF);
4. Comparar e analisar, especialmente, os Índices de Transparências das prefeituras de Campos dos Goytacazes e de Macaé, por se tratarem das únicas com serviço de acesso eletrônico à informação.

A pesquisa foi desenvolvida entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro semestre de 2016. Apresenta fontes primárias ao coletar seus dados diretamente dos sítios eletrônicos de cada município da região estudada, a saber: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

A questão que norteia o trabalho e os objetivos elencados levou ao desenvolvimento da pesquisa em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. Sendo assim, no primeiro capítulo, são apresentados os conceitos basilares sobre a temática, definindo-se transparência pública, ativa e passiva; *e-government*; *accountability* horizontal e vertical; além de pontuar sobre índice e apresentar alguns tipos do que se denomina Índice de Transparência.

No segundo capítulo, procura-se demonstrar o modo como a Lei de Acesso à Informação (LAI), criada para atender a um preceito constitucional, consolida-se no município, apontando o papel da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), da CGU e do MPF, bem como, esclarecendo os mecanismos desenvolvidos pela CGU e pelo MPF como Índices de Transparência.

No terceiro capítulo, apresenta-se a região norte fluminense, com destaque para os municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé, analisando-se a forma como esses índices impactam no cumprimento às exigências da LAI, a partir da comparação entre os Índices de Transparência da CGU e do Ranking de Transparência do MPF/CGU. As apresentações de Campos dos Goytacazes e Macaé foram acrescidas das entrevistas ao Representante do MPF, de Campos dos Goytacazes, e à equipe responsável pela ouvidoria e E-SIC de Macaé.

Por fim, a pesquisa ressalta a atuação do MPF, da CGU e da ENCLLA, na busca por efetividade na aplicação da LAI e ampliação do controle sobre as ações do governo na municipalidade, ao viabilizar o envolvimento da população no presente processo, garantir o acesso à informação e ampliar o combate à corrupção, observando se de fato a atuação desses órgãos geraram efetividade na política de transparência municipal.

1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NA ERA DIGITAL

1.1 Transparência e Publicidade na Administração Pública

Compreende-se transparência como a faculdade de tornar público todos¹ os atos do governo e dos seus representantes; prover a sociedade com informação relevante de forma completa, fidedigna, atempada, facilmente compreensível e de fácil acesso; desvendar interesses privados que possam colidir com o interesse coletivo; permitindo deste modo, a responsabilização de todos os atores, seja pelas decisões e ações tomadas ou omitidas ou pelas razões que as informam, perante a lei e o escrutínio dos cidadãos (Michener e Bersch, 2011).

Essas ações relativas à transparência na Administração Pública podem ser tipificadas como ativa ou passiva. No Brasil, é a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011 que mais “estimula a iniciativa de transparência” (Brasil, p. 14, 2013) ao estabelecer mecanismos de Transparência Ativa e Passiva, o que faz da análise dessa Lei um ponto importante para se compreender a forma pela qual a política de transparência foi estabelecida pelo Estado brasileiro, sendo, portanto, a principal Lei que embasa essa pesquisa.

A Transparência Ativa (TA) verifica-se em dois momentos, um primeiro caracterizado por toda iniciativa da Administração Pública em avaliar e divulgar o que ela considera de interesse da sociedade, sendo, portanto, o principal aspecto da TA nessa modalidade a liberdade, por motivos de conveniência e oportunidade, de estabelecer, por critérios próprios, o que considera importante ser divulgado sem nenhum tipo de *enforcement*.

Por *enforcement*, entende-se a capacidade legal e institucional de um agente público exigir informações e contas de outro agente, tornando-a obrigatória por meio de sanções e incentivos.

Um segundo momento da TA, se dá quando as informações a serem divulgadas não partem da discricionariedade da Administração, mas por marcos legais regulatórios, quase sempre, seguidos de mecanismos de *enforcement*; em ambos os casos, a TA trata do “órgão público dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada” (Brasil, p. 14, 2013).

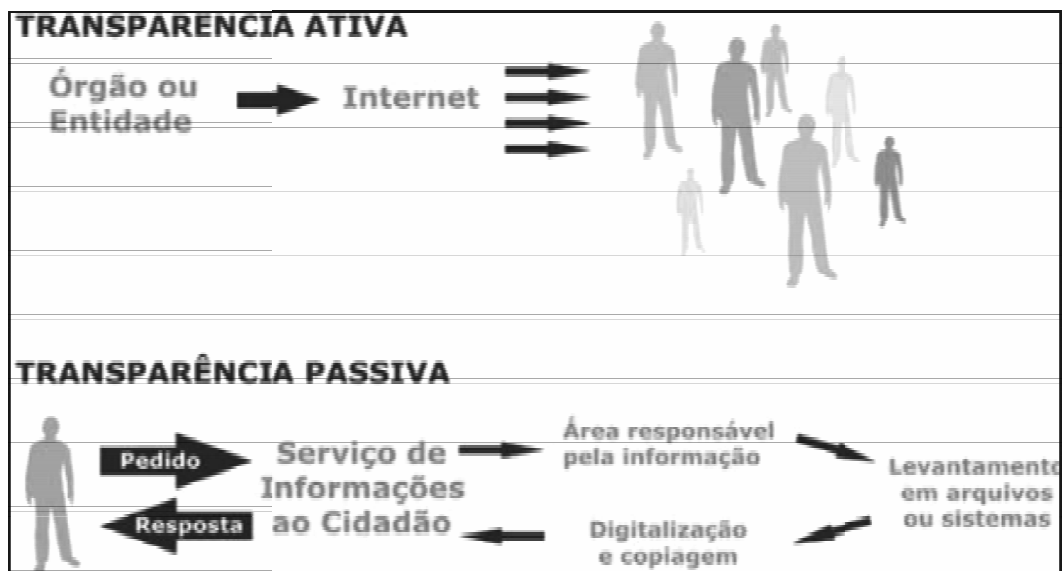
¹ Mesmos os classificados como confidenciais ou como relativos à segurança nacional, em algum momento devem ser divulgados.

Já a “Transparência Passiva (TP) se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (Brasil, p. 17, 2013). Ou seja, na TP a informação é solicitada, na TA é fornecida espontaneamente ou como obrigação imposta pela legislação, no Brasil, pela LAI.

A TA compreende as principais informações que são disponibilizadas de forma discricionárias ou vinculadas pelo ente público, independentemente de demanda. Já a TP é vinculada por lei, as informações devem ser fornecidas a quem solicitar corroborando para o fortalecimento da acessibilidade. Nessa linha, os pontos que estamos analisando dizem respeito à Transparência Ativa e Passiva.

A figura abaixo mostra as definições apresentadas.

Figura 1: Transparência ativa e transparência passiva.



Fonte: Escola Virtual da CGU, Brasília, 2013.

Frise-se ainda, que nessa perspectiva, o direito à informação é um direito de cidadania. E como mecanismos de *enforcement*, em caso de descumprimento, o agente público civil ou militar poderá ser punido, no mínimo, com suspensão, além da possibilidade de responder por improbidade administrativa, de acordo com a própria LAI.

Todo esse processo de transparência na Administração Pública, que compreende o Princípio da Publicidade, foi expandido exponencialmente com o desenvolvimento da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), em especial, da internet, no atual mundo Digital.

Muitas das intensas mudanças que vem acontecendo ultimamente no mundo, conhecidas por Revolução Digital, especificamente em relação ao Estado e a sociedade organizada, têm despertado, ou pelo menos possibilitado em tese, através da oferta de informações, uma ação mais ampla do cidadão em relação ao controle da Administração Pública, e uma participação mais efetiva quanto aos rumos das políticas através dos meios eletrônicos, e seu principal veículo: a internet². O que também inclui a crescente exigência na melhoria de serviços públicos, atrelada a uma atuação transparente e de cobrança de responsabilidades para aqueles que conduzem os negócios da coletividade.

A rede mundial de computadores permite aos utilizadores a troca de protocolos (dados) e acesso a grande quantidade de informações. Entrementes, no ano de 1990, a internet começa a alcançar a população em geral com o desenvolvimento do sistema conhecido como *World Wide Web* (“WWW”), que possibilitou a criação de sites com uma melhor visualização gráfica (Carvalho, 2006).

Nesse sentido, a internet foi um divisor de águas para as possibilidades e práticas das políticas de transparência em Estados de regimes democráticos.

1.2 *E-government* e a importância da internet para a Transparência e *Accountability*

Atualmente, a internet e as plataformas de acesso se desenvolveram para além dos PCs, incluindo outros suportes materiais como *notebooks*, *SmartTV's* e os *smartfones*, ampliando ainda mais o acesso e o alcance da rede. Nesse sentido, foi a inovação na tecnologia da informação, segundo Manuel Castells (1999), o princípio motor para instituição de uma nova sociedade que se estrutura em rede, dando ensejo a uma nova economia informacional e novas relações de capital e emprego, na qual a rede ganha destaque.

Um novo sistema de comunicação que fala cada vez mais uma língua universal digital tanto está promovendo a integração global da produção e distribuição de palavras, sons e imagens de nossa cultura como personalizando-os ao gosto das identidades e humores dos indivíduos. As redes interativas de computadores estão crescendo exponencialmente, criando novas formas de canais de comunicação, moldando a vida e, ao mesmo tempo, sendo moldadas (CASTELLS, 1999, p.40).

A singularidade dos usos da rede conformou os mais diversos aspectos da vida cotidiana às novas práticas e rotinas, seja nos relacionamentos, no mercado, no ensino, na

² Por exemplo, o número de solicitação de informação e os mecanismos de participação eletrônicos como ouvidorias, orçamento participativo digital e portais de transparência têm aumentado em número.

provisão de serviços, apresentando inclusive desafios e debates éticos em relação à perda das relações interpessoais, fragmentação de sentimentos indenitários, mas, sobretudo, em relação a um afrouxamento no espectro da privacidade (Werthein, 2000; Langheinrich, 2001), com sérios reflexos no âmbito dos direitos de cidadania.

Igualmente em relação à cidadania, a exclusão do acesso às tecnologias da informação, também se apresenta como um tema central da discussão, uma vez que alijar uma parcela da população a um recurso crítico de inserção econômica, social e política requer ações que rompam com o ciclo de reprodução de tal desigualdade.

As políticas públicas podem aproveitar as novas tecnologias para melhorar as condições de vida da população e dos mais pobres, mas a luta contra a exclusão digital visa, sobretudo, encontrar caminhos que diminuam seu impacto negativo sobre a distribuição de riqueza e oportunidades (Sorj e Guedes, 2005, p.102).

As novas tecnologias e plataformas de produção de informação criadas pela grande rede alteraram de forma significativa o modo de receber, compartilhar, produzir conhecimento e administrar recursos coletivos públicos.

São evidentes os avanços proporcionados pela internet junto às instituições e governos, desde o fornecimento de serviços e informações, como renovação de documentos, até retirada de certidões pelos sítios eletrônicos municipais, desburocratizando parte dos serviços, contribuindo para a eficiência e acessibilidade aos dados públicos.

Na seara administrativa, não se pode olvidar que houve um grande aumento na oferta de informações gerado pela internet com a criação de mecanismos de responsabilização estabelecidos em leis, que é um requisito importante para a efetividade do controle social por parte dos cidadãos. Iniciativas como Portais de Transparência e Ouvidorias amplas, acessíveis e com demonstração dos dados referentes ao governo ganham cada dia mais espaço na Administração Pública.

Neste contexto, a esfera pública administrativa introduziu o *E-government* ou governo eletrônico, como um processo de remodelamento de procedimentos administrativos praticados a partir da internet, que modificou a estrutura e a forma de relacionamento com os dados armazenados e os serviços disponibilizados eletronicamente, especialmente nos governos democráticos. Para Jardim (2007, p. 29), Governo Eletrônico é:

[...] fenômeno historicamente recente, resultante de um processo de experimentação que tem se ampliado em diversas partes do mundo, o Governo Eletrônico apresenta diversas faces. Trata-se de uma construção indissociável de um processo relacionado

com o redesenho da geopolítica informacional no quadro da globalização, o uso intensivo das Tecnologias da Comunicação e da Informação (TCI), os redimensionamentos organizacionais e simbólicos do aparelho de Estado-Nação e as novas agendas sociais no plano local, nacional e transnacional.

Além disso, conforme Santos (2004):

O entendimento sobre tudo aquilo a que se chama atualmente de Governo Eletrônico não pode ser, pois, separado de uma análise de longo período do próprio Estado em relação à sua posição nas formações sociais dos últimos duzentos anos e de suas três tarefas iminentes:

1. Dispor de uma máquina pública que preste serviço à sociedade - geralmente não toda ela - de modo não somente variado, como também contraditório, devido aos interesses a que precisa submeter-se na provisão de bens e serviços, na manutenção de consensos e na transmissão das diretrizes dos grupos de controle junto aos grupos subalternos;
2. Representar a guarda e a distribuição dos direitos e deveres nominais dos governados;
3. Prestar assistência à tensão permanente entre soberania e interesses externos.

O processo informacional público brasileiro começou na década de 1990, com o projeto Poupa Tempo, em que o cidadão poderia obter, num único local, informações, documentos, certidões, segundas vias e outros atendimentos que, há poucos anos, exigiam longas esperas e uma grande quantidade de procedimentos burocráticos.

Podem-se destacar alguns exemplos de iniciativas brasileiras bem sucedidas, entre elas: a) na área eleitoral, o Brasil é o único país no mundo com votação e apuração eletrônica em todo território; b) na área tributária, mais de 95% das declarações de imposto de renda são feitas via internet; c) grande parte dos procedimentos em renovação de carteira de motorista e pagamento e renovação de documentos de veículos automotores já são pagos eletronicamente; d) na Justiça, consultam-se processos judiciais em todas as instâncias e esferas; e) publicização de contas das campanhas de todos os candidatos a cargos políticos (com lista de contribuições nominais).

Observa-se, assim, em um grande leque de aplicações, que o Governo Eletrônico se caracteriza pelo uso intensivo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) para racionalizar, simplificar e dar maior confiabilidade a todos os procedimentos que afetam a vida do cidadão e das empresas.

Uma das faces mais visíveis do Governo Eletrônico é a sua presença na web através de portais que tendem a ser classificados em quatro estágios, sistematizados por documento da Firjan (2007) sobre a “desburocratização eletrônica” nos Estados brasileiros.

O primeiro estágio refere-se ao momento dos portais meramente informativos, para difusão de informações sobre os diferentes órgãos e departamentos dos vários níveis do governo.

O segundo estágio compreende o estabelecimento de portais interativos, com sites que recebem informações e dados dos cidadãos, empresas e órgãos. Esse estágio comporta, por exemplo, a entrega de Imposto de Renda pela Internet, uma modificação de endereço em um órgão ou uma reclamação ou uma sugestão, bem como efetuar um cadastro on-line de uma empresa. Situações que antes representariam uma imensa burocracia. Nesse estágio, o site governamental além de informar é também interativo e agiliza a vida dos cidadãos.

No terceiro estágio, os sites governamentais são transacionais, possibilita o pagamento de contas e impostos, educação a distância, matrículas na rede pública, marcação de consultas médicas, compra de materiais e outros. Nesse estágio, além da troca de informações, trocam-se valores e serviços, prestados anteriormente por uma diversidade de funcionários, agora realizados diretamente pela Internet.

O quarto estágio compreende os portais integrativos, com sites que funcionam como uma plataforma que apresentam todos os serviços do governo, separados por funções ou temas, sem a divisão formal anterior do Estado como ministérios, departamentos e secretarias. O cidadão consegue resolver o que precisa em um único portal e com uma única senha, isso porque os portais dos diferentes órgãos são integrados. Trocam informações com elevada velocidade de modo a garantir o atendimento ao cidadão.

Esses avanços tecnológicos e informacionais provocados pelo desenvolvimento em rede da Internet possibilitaram, no âmbito da Administração Pública, um grande aumento de informações que possibilitam e facilitam o controle social por parte dos cidadãos e da sociedade, concomitantemente, a criação de mecanismos de responsabilização estabelecida em leis reforça a prática da política de transparência.

A criação de portais de transparência e ouvidorias, acessados através da rede mundial de computadores, dialoga diretamente com a ampliação de um controle social mais efetivo, tendo como objetivo o gradual combate à corrupção, ao oferecer transparência e maior aferição dos gastos públicos.

Transparency is about shedding light on rules, plans, processes and actions. It is knowing why, how, what, and how much. Transparency ensures that public officials, civil servants, managers, board members and business people act visibly and understandably, and report on their activities. And it means that the general public

can hold them to account. It is the surest way of guarding against corruption, and helps increase trust in the people and institutions on which our futures depend (Transparência Internacional, 2016, grifo nosso).

Neste quadro, dentro da perspectiva da transparência e do *e-government*, merece destaque a criação das ouvidorias, por terem aberto canais condutores de opiniões, reclamações e problemas da sociedade em geral. No Brasil, o número de ouvidorias cresceu 277% entre 2003 a 2009 (Queiroz, 2012, p. 118), também cresceram o número de denúncias e reclamações junto aos sítios de ouvidorias (Azevedo, 2012). Elas tiveram início, no anteprojeto a CF, que previa o cargo de defensor do povo³, contudo, a CF de 88 promulgada delegou a função de defensor do povo ao Ministério Público⁴, abandonando a ideia do *Ombudsman*.

Todavia, pela necessidade de comunicação e demanda de instrumentos de comunicação entre a sociedade e o Estado, ouvidorias foram criadas após a Carta Magna de 1988, como a Ouvidoria-Geral da República, criada pela Lei 8.490 de 1992 e posteriormente denominada de Ouvidoria-Geral da União, segundo o Decreto 4.785 de 2003.

A ouvidoria é um espaço de escuta e ação dos “legítimos interesses dos cidadãos no ambiente em que atua na busca de soluções efetivas” (São Paulo, 2015). Em outras palavras, esse conceito quer dizer que a ouvidoria representa a voz do cidadão na organização, recomendando ações de melhorias, fidelizando usuários e gerando valores que antes eram obtidos em pequenas e difusas interações com o cidadão. A ouvidoria pública amplia essa dimensão de escuta e vocalização estendendo-a para a cidadania.

A ouvidoria seria como que uma instância de defesa do cidadão junto àquela instituição, tendo como papel estabelecer uma comunicação com a população que vise a atender à sua necessidade, buscando exaustivamente a solução do problema enfrentado e atuando não contra a organização que representa, mas sim com uma postura de melhoria e correção dos processos da instituição, sendo capaz de “recomendar e redirecionar o rumo das decisões” (Queiroz, 2012, p.119).

Neste diapasão, registra-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), durante o exercício de 2012, recebeu 5.745 demandas no Sistema de Ouvidoria Web (SISOUVWeb), sendo 5.172 manifestações e 573 Pedidos de Acesso à Informação (PAI). Além destas

³ Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

⁴ Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

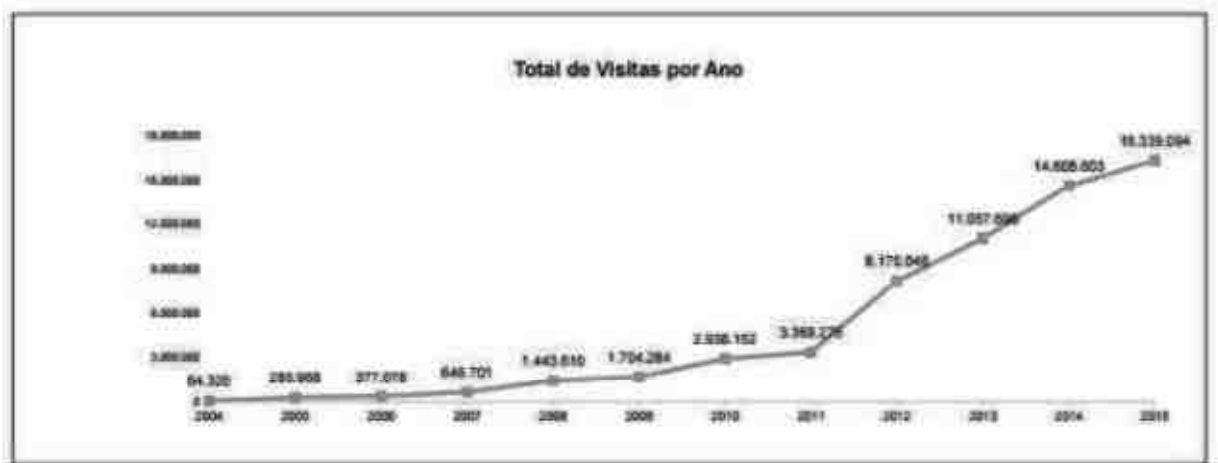
demandas, a Central de Atendimento prestou 5.444 informações imediatas, que não exigem registro no sistema informatizado. De acordo com o relatório estatístico anual de atendimento a pedidos de acesso à informação e outras demandas do exercício 2013, o total de atendimentos prestados pela Ouvidoria no ano, alcançou a quantidade de 8.887, um aumento significativo (TCU, 2012, 2013).

Outra importante ação em relação à transparência e o *e-government*, foi a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, trata-se de uma iniciativa da CGU, lançada em novembro de 2004, visando estabelecer um instrumento colaborativo para o controle da boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão e a sociedade acompanhem como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

Assim, essas ações foram algumas das formas com as quais o Estado brasileiro, buscou traduzir a ideia de que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, pois ela funciona como um mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade, permitindo que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes e gestores, no intuito de acompanhar se os recursos públicos estão sendo utilizados da forma devida.

Observando os números de acesso ao Portal Transparência é possível constatar o aumento significativo no quantitativo de acesso aos dados fornecidos pelos entes públicos. De acordo com a CGU, o Portal de Transparência do Governo Federal recebeu em 2015: 16,3 milhões de visitas, recorde anual de acessos desde a criação do Portal em 2004. Conforme o site da CGU, nos últimos dez anos, o portal tem tido crescimento expressivo no número de visitas a cada ano, como se pode observar no gráfico abaixo.

Gráfico 1: Visitas anuais ao Portal de Transparência do Governo Federal.



Fonte: Gráfico extraído do Portal de Transparência da União.

De 2013 a 2015, por exemplo, o aumento do número de visitas foi da ordem de 32%, sendo que os três estados que mais acessaram o site foram: Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro.

Na Administração Pública local, em relação às prefeituras, segundo a TIC - Governo Eletrônico 2013, 100% das prefeituras utilizaram computadores e acessaram a Internet, e mais, 93% das prefeituras pesquisadas já utilizam sistema de informação para a gestão contábil, 84% possuem *website*, 88% disponibilizam informações sobre serviços públicos na rede, e 66% prestam algum serviço público através do seu *website*.

No âmbito municipal, a publicização oriunda da internet potencializa a aprimoramento da governança e o acompanhamento pela sociedade à medida que auxilia no desvelamento do que os governantes fazem com os recursos públicos que administram, diante do processo de descentralização federativa adotado no Brasil pela CF de 1988⁵.

Por fim, registra-se, oportunamente, que a ausência de Portal da Transparência que não esteja alinhado com as exigências legais pode caracterizar ato de improbidade administrativa por parte do gestor público municipal. Uma das formas de monitoramento desses sites ou Portais de Transparência é realizada pelo Ministério Público Federal (MPF), ao preencher formulários eletrônicos, criados conjuntamente pela Controladoria Geral da União (CGU) e pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLLA), sobre os sites dos municípios integrantes do âmbito de atuação de cada MPF.

⁵Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Na região Norte Fluminense, foco desta pesquisa, foi possível observar, que Macaé e Campos dos Goytacazes modificaram seus sites pela ação direta do MPF, levando-nos a refletir sobre as implicações da falta de informação completa e atualizada para a sociedade. Isso acarreta obstaculização à ampla participação dos cidadãos na gestão pública e na fiscalização da aplicação das verbas públicas, bem como à impossibilidade de crítica quanto ao exercício do mandato em relação aos candidatos eleitos pelos cidadãos.

Esse exemplo ressalta a importância da Transparência Ativa, como princípio de um processo de responsabilização administrativa e social, junto ao governante em desacordo com a LAI, além de dificultar o exercício da Transparência Passiva, por parte do cidadão, quando necessitar de informação. Em última análise, a ausência de Transparência Ativa e Passiva dificulta a fiscalização, a prestação de contas, a responsabilização e o acesso à informação: ações que estão identificadas na atualidade como procedimentos de *accountability*.

Sendo assim, o processo de implementação do *e-government* nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, bem como suas adequações aos procedimentos previstos na LAI demonstram a importância da Internet para o processo de transparência e *accountability*, além de colocar em evidência o papel do MPF.

1.3 *Accountability*: a força que impulsiona a transparência

Assumem-se aqui os pressupostos de Castells (1999) de que não há conserto tecnológico para os dilemas da democracia contemporânea. Reconhece-se que permanecem atuais as advertências de O'Donnell (1998) de que as jovens poliarquias latino-americanas transitam de uma democracia delegativa, com seus limites patrimonialistas, para uma democracia representativa moderna (O'Donnell, 1998). Tanto uma como outra perspectiva aumentam em importância a demanda por maior *accountability* no Brasil.

A possibilidade de controlar e fiscalizar a burocracia estatal, os representantes eleitos no decurso de seus mandatos, além de aperfeiçoar os mecanismos institucionais disponíveis aos cidadãos e a sociedade para o exercício efetivo da soberania popular, são ações que se confundem com o sentido último da democracia e apontam a necessidade de uma breve análise sobre tais conceitos para uma melhor compreensão.

Para Robert Dahl (1971), a democracia tem como característica central a responsividade: “I should like to reserve the term “democracy” for a political system, one of the characteristics of which is the quality of being completely responsive to all its citizens”.

Nesse sentido, quanto mais forte se observam as preferências dos cidadãos, mais se pode falar de uma democracia. Esta perspectiva se reflete dentro de muitas concepções da democracia e forma um argumento fundamental na defesa da democracia direta (Saward, 1994, p. 6-24).

Conforme Dahl (1997), entre os critérios que definem o processo democrático estão a “participação efetiva” e o “entendimento esclarecido”, e nenhum dos dois critérios pode ser plenamente satisfeito sem a observância do princípio da transparência e da existência de controle social. Para o autor, o direito de acesso à informação está presente na descrição das condições e características do que ele denomina poliarquia. Entre as características da democracia poliárquica descritas por Dahl, destacam-se a liberdade de expressão e o acesso a fontes de informação.

Além disso, na obra clássica “Sobre a Democracia”, Dahl (2001) analisa o triunfo democrático sobre todos os outros regimes; esclarece seus primórdios, o porquê de a democracia ser tão valiosa, o funcionamento e as dificuldades que terá no futuro.

Segundo esse autor, chama atenção o fato de a democracia ser uma forma de organização política que não possui “forças históricas” suficientes para garantir sua sobrevivência ou mesmo sua ascensão. A história mostra, muito pelo contrário, que há possibilidade de queda (como na Idade Média) ou mudança, de um sistema mais “popular” para outro mais autoritário. Como o próprio autor coloca: “aparentemente, a democracia é um tantinho incerta, depende muito das construções e ações que ocorrem no presente” (Dahl, 2001).

Ainda no bojo do referido texto, o autor verifica no que se refere à transparência, que as atuações do governo devem ser suficientemente abertas para a visão do público e simples o bastante em sua essência para que os cidadãos entendam o que ele faz e como está agindo (Dahl, 2001, p. 143), o que o governo eletrônico e todas as formas de interação originadas na internet permitem e possibilitam amplamente.

Nessa linha os conceitos se encontram e coincidem com o que estamos analisando (transparência passiva e ativa), processo também associado ao que se identifica como *accountability*: termo abrangente, ainda não traduzido para o português, que vai além da

prestação de contas, pelos gestores da coisa pública. O termo é atribuído em um sentido genérico de prestação de contas, fiscalização e responsabilização. Para alguns autores (Schedler, 1999; O'Donnell, 1998, 1999, 2003 e 2004), esse fato deriva da fragilidade da democracia do país, conforme o estágio democrático em que se encontra, apontando para um maior ou menor interesse pela *accountability*.

A primeira, ou pelo menos a mais influente problematização do termo *accountability*, na literatura especializada brasileira, foi realizada por Anna Maria Campos, especificamente em 1987, quando estava sendo elaborada a Constituição Federal brasileira de 1988. Campos (1990) produziu o artigo *Public service accountability: a comparative perspective*, publicado em 1988 e republicado em português em 1990. A autora relatou toda a sua dificuldade em traduzir a palavra *accountability* para o português quando a ouviu pela primeira vez em uma aula nos Estados Unidos, embora dominasse muito bem o inglês. Descreveu Campos que *accountability* é um conceito com grande dificuldade de tradução literal, notadamente, pelo fato de que a palavra não pode ser compartimentalizada nas disciplinas de Contabilidade ou Administração.

O que chamou a atenção na vivência de Campos, nas Escolas de Administração Americanas, é que o conceito de *accountability* tinha uma íntima conexão com a ideia de democracia, principalmente como mecanismo de controle burocrático, e ganhava em importância segundo o estágio e valores democráticos de determinado Estado.

Nessa perspectiva Campos (1990, p. 9-11, grifo nosso) aponta que a transparência, possui uma íntima conexão com a *accountability*.

Um Poder Executivo forte e sem freios desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas: atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos; arrecada descontroladamente recursos desses cidadãos; considera-se independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, **transparência**. (...)

Vimos que a indignação individual, não importa quão disseminada, não tem a força necessária para o exercício de efetivo controle dos abusos e dos usos perniciosos do poder pelo Estado. A impotência política deriva da falta de organização da sociedade civil combinada à **falta de transparência nas organizações burocráticas do governo**.

Nesses termos, a definição de *accountability* política ou democrática pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado, sendo essa sua razão de ser. Segundo Schedler (1999), *accountability* é a situação em que "A reporta a B quando A é

obrigado a prestar contas a B de suas ações e decisões, passadas ou futuras, para justificá-las e, em caso de eventual má-conduta, receber punições".

Schedler (1999) esclarece o conceito de *accountability*, apontando suas dimensões e diferentes semânticas. O autor distingue as duas conotações básicas que o termo *accountability* política suscita: a) a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), e b) a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) imporem sanções e perda de poder para aqueles que violam os deveres públicos.

Para Schedler (1999), existem três formas básicas pelas quais se pode prevenir do abuso do poder: a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados. A primeira dimensão remete à capacidade de *enforcement* e as duas outras se relacionam à capacidade de resposta dos oficiais públicos, e à transparência (Schedler, 1999, p. 14).

Neste norte, O'Donnell (1998, 1999, 2003 e 2004) distinguiu e conceituou diferentes formas de *accountability*. Sua classificação é considerada uma das principais referências em ciência política, estabelecendo a diferenciação entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998, 1999, 2003 e 2004).

Por *accountability* vertical, compreendem-se as atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil ao buscar estabelecer meios de controle ascendente sobre governantes e burocratas. Conforme O'Donnell (1998, 1999, 2003 e 2004), as referidas atividades compreendem: o processo eleitoral "presumivelmente a principal faceta da *accountability* vertical"; instrumentos de democracia direta como plebiscitos e consultas públicas; e ações de organizações da sociedade civil e da mídia, de modo a buscar expor transgressões e delitos cometidos por agentes públicos no exercício do poder (O'Donnell, 1998, 1999, 2003 e 2004).

Já a *accountability* horizontal de acordo com Guillermo O'Donnell, (1998):

(..) depends on the existence of state agencies that are legally empowered--and factually willing and able--to take actions ranging from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to possibly unlawful actions or omissions by other agents or agencies of the state (O'DONNELL, 1998, p. 117).

Assim, a *accountability* horizontal segundo o autor, dá-se via mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, na forma de freios e contrapesos, entre os poderes (ou "*Checks and Balances*"), e também como modo de atuação de outras agências governamentais que têm por finalidade específica o monitoramento e a fiscalização do poder

público e de outros órgãos estatais, tais como os tribunais de contas no Brasil (O'Donnell, 1998, 1999, 2003 e 2004).

Em países democráticos os processos e instrumentos de transparência tiveram um assombroso desenvolvimento possibilitado pela internet, através da implementação do *egovernment*, conseqüentemente, pode se observar uma ampliação na capacidade da *accountability*, na ampliação da responsividade e do controle social. Uma das formas encontradas de monitorar essas políticas de transparência foi a criação de Índices de Transparência, capazes de resumir e tornar inteligível como as esferas federativas nacionais se comportavam segundo padrões pré-estabelecidos.

Todo esse processo, também se estendeu ao âmbito municipal, sendo criados índices que também avaliavam as esferas locais.

1.4 Índice de Transparência

O direito de livre acesso à informação é considerado hoje como um direito fundamental dos cidadãos e uma pré-condição para a eleição, participação e responsabilização públicas. Características associadas a um bom governante, capaz de desenvolver um governo transparente que promove amplo acesso à informação aos seus eleitos.

Nessa direção, para melhorarmos a qualidade da democracia é necessário melhorar os níveis de *accountability* e de transparência na governança (Behn, 2001; Armstrong, 2005; Bovens, 2007), e para melhorar a qualidade da transparência é preciso medi-la, pois medindo é possível conhecer, para intervir e mudar.

Nesse sentido, através do *e-government* é possível oferecer uma maior transparência sobre as informações do governo. Mas como a adesão dos municípios tanto para os procedimentos de transparência passiva, como de ativa não se deu de forma automática, uma das maneiras de medir a concretização dessas políticas na esfera municipal e oferecer à população, à sociedade organizada (*accountability* vertical), bem como às agências de controle (*accountability* horizontal) as informações necessárias é aplicando os Índices de Transparência aos mesmos.

Esses índices, pelas suas características, demonstram resumidamente à sociedade a forma como se encontram os dados públicos. Contribuem para que não exista somente o

oferecimento da informação, “mas também que essa informação seja passada de forma inteligível”, podendo gerar “inferências sobre essas informações” (Ferolla e Passador, 2013, p. 11). A elaboração de Índice de Transparência é, assim, uma das formas de controle e monitoramento da política de transparência.

Trata-se de instrumento adotado também em outros países, como por exemplo, o Índice de Transparência Municipal (ITM) de Portugal, criado em 2013. O ITM tem como base parâmetros técnico para medir o grau de transparência das Câmaras Municipais e possibilitar a feitura de um ranking, elencando os municípios do maior ao menor grau de transparência. O ITM é formado por 76 indicadores distribuídos em 07 categorias:

- 1) Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município;
- 2) Planos e Relatórios;
- 3) Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos;
- 4) Relação com a Sociedade;
- 5) Contratação Pública;
- 6) Transparência Econômico-Financeira;
- 7) Transparência na área do Urbanismo.

No Brasil, antes de uma legislação específica sobre o tema, ganha destaque o Índice de Transparência criado, em 2010, pela ONG Associação Contas Abertas, com a finalidade de avaliar o nível de transparência das Administrações Públicas nas diversas esferas federativas, federal, estadual e municipal.

Esse Índice de Transparência foi elaborado por um comitê de especialistas constituído por: Bruno Speck, David Fleischer, Ernesto Sabóia, Gil Castello Branco, José Roberto de Toledo, Ciro Biderman, Ricardo Caldas e VâniaVieira.

A Associação Contas Abertas elaborava seu índice a partir dos seguintes parâmetros verificados nos sites das prefeituras: a) Amplo conteúdo - com a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, das classificações orçamentárias, e informações sobre as licitações, empenhos, ordens bancárias, convênios, receitas e beneficiários dos pagamentos; b) Frequência de atualização e c) Usabilidade - avalia-se a interação com os usuários e as facilidades de acessos.

Em relação ao Índice de Transparência da ONG Contas Abertas, a metodologia consiste na aplicação da fórmula presente no site elaborado a partir do somatório da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo (1.650 pontos, corresponde a 60% do total), Séries Históricas (200 pontos, 7% do total e Usabilidade (900 pontos, 33% do

total), perfazendo um total de 2.750 pontos (100%) ou, em termos percentuais (Índice de Transparência) $C + SH + U = 1$.

No Brasil, em 2015, quatro anos após a entrada em vigor da LAI, surge uma inovação institucional, o primeiro Índice de Transparência público foi criado pela CGU com o nome Escala Brasil Transparente (EBT). Um segundo Índice de Transparência foi criado, o Ranking da Transparência, desenvolvido pelo MPF, em ação coordenada pela CGU, cumprindo meta estabelecida pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLLA) em 2014. Esses são os Índices sob os quais o trabalho se debruça, e os mesmos serão aprofundados no próximo capítulo.

2 A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

2.1 Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação (LAI)

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a publicidade via de consequência, a transparência, foi alçada como um dos princípios constitucionais da Administração Pública pelo artigo 37⁶, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A Constituição Federal de 1988, chamada por Ulysses Guimarães de Constituição Cidadã, em contraposição ao regime ditatorial anterior, inseriu na agenda do Estado brasileiro o tema da participação dos administrados nos atos de Estado, inclusive no que se refere ao controle. Assim, o conteúdo da CF acabou por contribuir, posteriormente, com a evolução dos meios de comunicação, com o fácil acesso aos atos do poder público. Essa diretriz em relação à democracia, participação e controle, pode ser observada no discurso de promulgação da Constituição de 1988, realizado por Ulysses Guimarães.

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia. É o clarim da soberania popular e direta tocando no umbral da Constituição para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. (...) A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos, do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador (Guimarães, 1988).

Dessa forma, foi a partir da CF de 1988, que se estruturou toda uma legislação acerca da temática da abertura e acesso à informação, institucionalizando instrumentos legais e administrativos a fim de tornarem a publicização e a transparência na Administração a regra e o sigilo a exceção^{7 8}.

À vista disso, um ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional que trata da questão da publicidade, do acesso à informação é de extrema importância em um Estado Democrático de Direito, pois como observa Bobbio (1990, p.87), “se na monarquia de direito

⁶Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

⁷ Art. 3º, da LAI: Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

⁸Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

divino a invisibilidade do poder real é uma exigência, no Estado moderno o segredo é, por princípio, legitimado apenas nos casos excepcionais, **legalmente previstos**” (Bobbio, 1990, p.87, grifo nosso).

É por meio da transparência que o Estado se mostra ao cidadão e possibilita uma atuação mais ativa e participativa na gestão estatal, fiscalizando, verificando se a conduta do Estado está adequada ao que se almeja, propondo soluções aos problemas que atingem a sociedade, contribuindo para a efetivação da *accountability*. A transparência surge como uma necessidade de romper com a separação entre Estado e cidadãos, administração e administrado, favorecendo a ampliação do conhecimento das demandas sociais por parte da Administração, conseqüentemente, oferecendo mais chance de atendimento e garantindo a realização do interesse público (Santos, 2010).

A informação “confiscada” pelos governantes e os funcionários seria o indicador de uma democracia “podada”, na qual os cidadãos “considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos”, permanecem “administrados”, sem verdadeiramente adquirir a cidadania. Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anônima, sem rosto e impenetrável (Jardim, 2001, p.1).

No Brasil, portanto, a efetivação de uma política de transparência no plano legal, abrangendo a publicidade dos atos do Estado, a oferta de uma informação inteligível com possibilidade de inferências, mecanismos de monitoramento, participação da sociedade no controle das ações estatais, a formação de uma rede de *accountability*, partiu, sobretudo da regulamentação dos fragmentos constitucionais que tratavam da publicidade⁹.

Além do art. 37, *caput*, já mencionado, que coloca a publicidade como um princípio constitucional explícito da Administração Pública, o texto constitucional original, de 1988, apresenta desdobramentos do princípio da publicidade em dois momentos. O primeiro, no Art. 5º XXXIII, da CF de 1988¹⁰, trata do que Norberto Bobbio classifica como a primeira geração de direitos individuais, característicos do movimento clássico do constitucionalismo que buscava limitar a ação do Estado, protegendo a esfera individual dos cidadãos; são conhecidos como um conjunto de direitos negativos (Bobbio, 1992, p. 79).

⁹ É interessante destacar que apesar da ideia estar presente na Constituição de 1988, é só a partir de 2012, com a Emenda Constitucional nº 71, que a palavra “transparência” passa a fazer parte do texto constitucional com a inclusão do Sistema Nacional de Cultura na Carta Magna. Assim, no art. 216-A, IX coloca que o Sistema Nacional de Cultura possui como um dos seus princípios a transparência e o compartilhamento de informações.

¹⁰ Art. 5º XXXIII, CF/88. 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).

O segundo, no mesmo artigo 5º, XXXIII, da CF de 1988, onde consta o direito dos cidadãos de receber do Estado informações de interesse particular ou público e estabelece quais os tipos de informações que podem ser objeto de sigilo, apontando como exceção ao princípio da publicidade temas que fossem “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O remédio constitucional, ou seja, a garantia constitucional, para assegurar o direito de receber informações de interesse particular, em face da negação estatal, também consta na redação original da Constituição de 1988, no artigo 5º, LXXII, o *habeas data*¹¹.

A publicidade também aparece no texto original no Art. 216, CF/88¹², tratando do acesso à informação sobre bens relacionados ao patrimônio cultural brasileiro, seja eles material ou imaterial. E, coloca ainda, que cabe à Administração Pública a gestão dos documentos referentes a esse patrimônio, bem como a sua consulta, a qualquer pessoa que a deseje. Trata-se, portanto, da divulgação de um tipo de direito de terceira dimensão, ou seja, refere-se a um direito conhecido como difuso, que se constitui pelos chamados direitos transindividuais, que ultrapassam a esfera de um único indivíduo, caracterizados principalmente por sua indivisibilidade, onde a satisfação do direito deve atingir a uma coletividade indeterminada, porém, ligada por uma circunstância de fato.

Mas em 1998, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorre uma importante modificação legislativa nesta seara: foram as alterações constitucionais originadas na Emenda Constitucional n.º. 19 (EC 19/98), em aspectos referentes à Reforma da Administração Pública conduzida por Luiz Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que inseriu a eficiência como princípio constitucional da Administração, alçou o cidadão como usuário de serviços públicos, buscando a transição de uma Administração burocrática e prestadora de serviços, para uma Administração gerencial, com a capacidade de monitorar e direcionar a forma e a eficiência da prestação dos serviços públicos, através de mecanismos de controle e gestão, como por exemplos as agências reguladoras.

¹¹ Art. 5º LXXII, CF/88. - conceder-se-á habeas data:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

¹² Art. 216, CF/88. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

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

Essa Reforma Administrativa, portanto, buscava fortalecer o Estado, recuperar as finanças e alcançar uma administração gerencial e eficiente, com vistas a superar a chamada administração pública burocrática. Apresenta como componentes básicos: a delimitação das funções do Estado, a redução do grau de interferência do Estado, o aumento da governança e da governabilidade (Bresser Pereira, 1998).

Nas diretrizes que nortearam a Reforma Administrativa, a questão da transparência, *accountability* e controle da administração também foram posta:

O grande desafio da reforma do Estado é (...) **contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência**; é contar com um poder legislativo nacional relativamente imune ao clientelismo; **é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais**; é contar com um sistema mais transparente de financiamento das campanhas eleitorais; **é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública** (Bresser, 1997, p. 51, grifos nosso).

Nessa perspectiva, a principal materialização no texto constitucional, realizado pela Emenda Constitucional nº 19/98, foi o art. 37, § 3º, II, que dispõe que “A lei **disciplinará** as formas de participação do **usuário** na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o **acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” (Brasil, 1988, grifo nosso).

Foi a partir desse processo de normatização, e particularmente, com a EC nº 19/98, que se criou o ambiente para a elaboração e sanção da Lei nº. 12.527, em 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à informação, LAI. Cabe destacar que o preâmbulo da LAI, especifica que esta regula precisamente, os artigos constitucionais que possuem relação com a publicidade e acesso das informações, a saber: art. 5º, XXXIII; art.37, § 3º, II do art. e art. 216, § 2º todos da Constituição Federal.

Outra Lei que se destaca além da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011, é a Lei Complementar (LC) nº 131/2009, denominada Lei da Transparência, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fortalecendo a transparência da gestão fiscal.

A Lei da Transparência (LC 131/2009) determina que sejam disponibilizadas em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2009).

A LAI, em seu artigo 8º torna obrigatória, “independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2011).

Essas duas leis constituem-se na positivação que possibilitam de fato que a transparência, a publicidade e a *accountability* sejam efetivadas. A importância e as vantagens oferecidas à sociedade ao se garantir o direito de acesso à informações em relação à Administração Pública, é que em geral, o acesso às informações públicas é um requisito fundamental na luta contra a corrupção, ao aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular (Brasil, 2013, p. 6-7). Esse acesso possibilita participação ativa da sociedade no controle das ações do governo, trazendo benefícios como:

- **Prevenção da corrupção:** uma vez que com o acesso os cidadãos têm mais condições de monitorar as decisões de interesse público. A corrupção prospera no segredo. O acompanhamento da gestão pública pela população é assim, um importante complemento para a fiscalização exercida pelos órgãos públicos e da rede de *accountability* horizontal;
- **Respeito aos direitos fundamentais:** a violação aos direitos humanos também prospera em um ambiente de segredo e acontece com mais facilidade “a portas fechadas”. Para ser transparente, o governo precisa propiciar o respeito a esses direitos;
- **Fortalecimento da democracia:** os políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado se sabem que suas ações podem ser continuamente avaliadas pelo público e os eleitores têm condições de fazer escolha mais apropriada se tiverem informações sobre as decisões tomadas pelos candidatos no desempenho de seus cargos públicos;
- **Melhoria da gestão pública:** o acesso à informação pode contribuir para melhorar o cotidiano das instituições públicas, porque a partir das solicitações que recebe dos cidadãos, os órgãos podem identificar necessidades de melhorias na gestão de seus documentos e contratos, de seus fluxos de trabalho, em seus sistemas de informação, entre outros aspectos que podem tornar uma gestão pública mais eficiente;
- **Melhoria do processo decisório:** quando o governo precisa tomar uma decisão, se o assunto for aberto para a participação do público interessado e de especialistas nas temáticas debatidas, é possível que obtenha contribuições que agreguem valor ao resultado.

Esses e outros benefícios devem ser considerados pelos agentes públicos para que o direito de acesso às informações públicas seja garantido e aperfeiçoado. Mas para que o

regime de acesso apresente a efetividade desejada é necessário o engajamento e a contribuição de todos, desde os formuladores de políticas públicas até os servidores que cotidianamente produzem e lidam com as informações.

Nesse sentido, além de exemplos já citados no capítulo anterior, destacam-se, em relação às contas públicas do Brasil, iniciativas quanto ao acesso à informação e transparência das mesmas, como a do Portal Brasileiro de Dados Abertos, que disponibiliza ao cidadão uma gama de informações do governo federal; ele tornou o Brasil um líder mundial no ranking de transparência de dados em orçamento do governo.

A criação do aludido portal dialoga diretamente com o combate à corrupção, assim como oferece maior transparência, mais fiscalização dos gastos públicos, através de uma prestação de contas sobre a destinação dos recursos públicos. Desde 2011, quando o Brasil firmou, com outros países (África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) a parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês), o governo vem avançando no sentido de alcançar cada vez mais transparência. De acordo com avaliação do então ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Valdir Simão:

O Brasil hoje é o principal país do mundo em abertura de dados do orçamento. Desde 2011, quando o Brasil firmou a parceria de governo aberto, o governo vem implementando uma série de iniciativas com vistas a incentivar cada vez mais a transparência ativa, colocação de dados à disposição da população. E essa é certamente uma iniciativa que dialoga diretamente com o combate à corrupção, com maior transparência, com maior fiscalização dos gastos públicos. É fundamental que nós continuemos avançando nessa perspectiva.

Sob esses aspectos, observa-se que a CF de 1988 impulsiona o desenvolvimento da *accountability* e a melhoria na qualidade da democracia em que vivemos, possibilitando mais governabilidade ao incrementar o governo eletrônico, promovendo a LAI e a Lei da Transparência Pública (LC 131/2009).

A transparência tem fundamento político no ideal democrático, proporcionando um novo status à cidadania; jurídico, sendo um princípio constitucional implícito, relativo ao dever do Estado de mostrar-se em forma e conteúdo; e social, pois é condição para o controle social efetivo. Coloca-se como uma dimensão tanto do Estado de Direito como da Democracia, princípios imanentes à nossa ordem constitucional.

Nesse contexto, os estudos relativos à aplicação da transparência e do princípio da publicidade na Administração Pública, ganharam força, pois destaca que tal princípio abrange

toda atuação estatal e vai além, ampliando-o não somente ao aspecto da divulgação oficial de seus atos, mas também como meio de dar conhecimento da conduta interna de seus agentes à população e a sociedade em geral, sendo notório o entendimento de que o poder público deve agir com toda a transparência possível, a fim de que a sociedade sempre tenha conhecimento do que os administradores estão fazendo, principalmente quanto ao combate efetivo à corrupção e obscuridades na Administração Pública. Nesse sentido, o princípio da publicidade está intimamente relacionado ao princípio da transparência, que foi positivado na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou LAI, que diz respeito tanto ao princípio da publicidade quanto ao princípio da transparência.

Assim, segundo Meirelles (2006, p. 94), "publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos". Deriva de tal princípio a obrigatoriedade pelas quais leis, atos e contratos administrativos exigem publicidade para obterem validade universal. Aduz ainda, que tal publicidade abrange a totalidade da atuação estatal, não só em relação à divulgação oficial de seus atos, como também de facilitação de acesso às condutas internas de seus agentes. Essa publicidade atinge todos os atos praticados pelo gestor ou servidor público, assim como os atos e processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Ou seja, praticamente tudo que é papel ou documento público pode ser examinado, além de viabilizar a concessão de certidão ou fotocópia autenticada, coadunando com o fato de que toda a informação pública pertence ao povo e a este não pode ser negada.

Toda pessoa administrativa deve se submeter ao princípio da publicidade seja ela a que constitui a própria pessoa estatal ou outra, que integra o quadro da Administração Pública. Esse autor ainda acrescenta que o princípio da publicidade demonstra que os atos da Administração devem merecer ampla divulgação entre os próprios administradores, a fim de legitimar a conduta dos agentes administrativos. Somente a transparência dessas condutas individuais poderá apontar o grau de legalidade ou não dos atos, bem como o grau de eficiência de que os mesmos se revestem (Carvalho Filho, 2007).

Sobre a mesma temática, Di Pietro (2009, p. 359) acrescenta que o princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a

possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública. Nesse caso, será previamente declarado o sigilo do procedimento, sendo esse procedimento uma exceção.

O princípio da publicidade surge em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito, pelo qual se reconhece que “o Poder emana do povo e em seu nome é exercido” (Brasil, 1988), uma vez que seria inadmissível sigilo que afastasse o cidadão de exercer seu direito de fiscalização sobre a Administração Pública. Traz ainda que o princípio da publicidade possa ser encontrado em manifestações do direito de informação previsto no art. 5º, XXXIII da CF, em sua parte final, ao dispor o sigilo como uma exceção, que deve existir apenas naquelas situações em que for indispensável para a manutenção da segurança nacional (Melo, 2003, p. 104-105).

A publicidade é a mola mestra que conduz à transparência administrativa, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública, sendo a visibilidade dos atos e informações públicas o que determina o grau de democratização do Estado (Jardim, 2001).

O conjunto de transparência administrativa (TA e TP) altera profundamente o comportamento entre administração pública e administrados (Martins Júnior, 2004). A ideia é que o gestor público ao saber que os cidadãos possuem a possibilidade de acompanhar seu planejamento, bem como a execução de seus atos, relativos ao uso dos recursos públicos, e que os mesmos podem incorrer em responsabilização e consequências, como perda de mandato, prisão ou perda do voto, busque orientar sua conduta de acordo com os princípios administrativos, procurando atingir a finalidade maior, o interesse público, privando-se de condutas que causem indignação popular e a descrença pelos negócios públicos. Ações que visem interesses particulares, não devem ser toleráveis em uma democracia, assim como atos obscuros envolvendo recursos públicos; o povo tem o direito de saber e opinar sobre as ações que envolvem os recursos que lhe pertence, além de poder responsabilizar o mau gestor (Santos, 2010).

Conforme Martins Júnior (2004, p.33), a transparência serve como “instrumento de controle dos princípios jurídico administrativo e de proteção dos direitos fundamentais dos administrados”. Com a informação e dados da gestão pública disponível e de fácil acesso ao

cidadão, é possível que haja um maior compromisso do administrador público em pautar suas ações nos princípios administrativos e na ética.

Nesse sentido, transparência e controle social possuem uma relação, a transparência como uma obrigação do gestor imposta pela CF e leis infraconstitucionais; controle social como um direito do cidadão de se inteirar dos negócios públicos, mas que para alcançar efetividade de suas ações depende da transparência. Isso sugere um vínculo entre administração e administrado, em direção da correta administração do bem público (Santos, 2010).

Por isso, a publicidade não se confunde com a mera publicação. Não basta publicar os atos por meios oficiais, é necessário fazê-los acessíveis a todo tipo de público, pois a Administração não tem apenas o dever de tornar público e conhecidos os seus atos; é preciso que ele seja claro e fácil compreensão pelo médio público. Isso sim faria com que a publicidade cumprisse o seu papel essencial de informar o público sobre seus atos (Monteiro 2011; Amaral, 2003).

A LAI também diz respeito ao acesso à informação no âmbito municipal, dentro das obrigações originadas, no art. 8º, § 2º, encontra-se disposto que as prefeituras, “órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”, entretanto, as prefeituras com até dez mil habitantes são dispensadas da divulgação obrigatória na internet pelo § 4º. Aduz ainda as exigências previstas no § 3º:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para a estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098/2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 (Brasil, 2011).

Com efeito, o processo de ampliação da transparência e da publicidade como meios de

aprimorar a governança e a responsabilização, tanto no que se refere ao agir governamental quanto na responsividade em relação ao uso dos recursos públicos, podem ser acompanhados pelos cidadãos, o que demonstra uma nova forma de fiscalização da coisa pública.

Embora se observe que a LAI e a LC 131/2009, Lei da Transparência, sejam exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que impulsionam os entes federados à publicização e transparência na Administração, não se verifica essa prática nos municípios, especialmente nos de Pequeno Porte, com até 20.000 habitantes (IBGE, 2013). Observa-se, no cotidiano municipal, dificuldade para aplicação das leis à realidade, ou seja, elas não encontram efetividade, pois se aplicam parcial e precariamente, como poderemos observar mais adiante.

2.2 O Município na Política de Informação

A concepção de município como unidade político-administrativa remonta ao tempo da expansão do Império Romano, segundo Meirelles (2006). Martim Afonso trouxe a instituição municipal para o Brasil - Colônia, ao fundar o primeiro município brasileiro: São Vicente. Motivo pelo qual se diz entre nós, que o município nasceu antes do Estado, sendo, portanto, a base e o fundamento de nossa nação (Castro, 2006).

Para Tocqueville (2005), o município é o lugar onde reside a força dos povos livres. Desde sua origem se apresenta sob a representatividade de ser o poder local, com vocação para atender as demandas de comunidades do seu entorno. Situa-se como a instituição mais próxima entre o aparelho estatal e o cidadão, aonde as demandas sociais chegam com menos intermediários aos representantes do Poder Público.

Nesse ponto de vista, o município é uma comunidade natural, necessária e sociológica, e não uma realidade meramente jurídica. Além disso, as pessoas não se inserem naturalmente no Estado Federal. Antes, entrosam-se nas comunidades em que se encontram (Herrera, 2005).

Segundo Lipjhart (2008, p. 214), sobre o federalismo “há um amplo acordo sobre sua característica mais básica: uma divisão de poder garantida entre governo central e governos regionais”. Para Arretche (2009, p. 378), a federação “supõe um contrato constitucional entre as unidades constituintes, que definem proteções constitucionais, a fim de evitar futuras expropriações por parte das demais unidades ou do governo central”.

Outro aspecto interessante ressaltado pela literatura é a maior solidez do acordo federativo quando seus limites estão expressamente definidos, ou seja, quando o pacto federativo é fixado em constituições escritas (Elazar, 1991).

O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (Elazar, 1991, p. 05).

Pode-se afirmar que existem algumas características comuns em um Estado Federativo: divisão de poder em administrações por unidades subnacionais, constituindo o aspecto territorial; e a assinatura constitucional de garantias recíprocas entre as unidades federativas, conformando o aspecto formal e institucional *stricto sensu*.

As definições apontadas constituem pressupostos necessários à interação federativa: conjunto de unidades territoriais em interação; com regras, preferencialmente escritas; e garantias da manutenção de um *status*.

Sob essas pontuações acrescenta-se o conceito de descentralização. Embora o termo apresente dificuldades conceituais, Almeida (2005) demonstra sua ambiguidade ao utilizá-lo indistintamente para descrever graus e mudanças no papel do governo federal por meio de:

- a) transferência de capacidades fiscais e de decisão de políticas para autoridades subnacionais;
- b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e
- c) deslocamento de atribuições do governo federal para os setores privado e ONGs.

Arretche (1996, p. 7) realça o aspecto administrativo de descentralização ao afirmar que é o processo de “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”.

Por outro lado, Abrúcio (2006) ressalta o aspecto político do processo da descentralização, não se restringindo a considerá-lo como um processo meramente administrativo de desconcentração de atividade, ao conceituá-la como:

Um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado Nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais que a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração, c) para elaborar uma legislação relativa a

competências que lhe cabem; e por fim d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (Abrúcio, 2006, p.79).

Observa-se assim, uma diferenciação conceitual para o termo que varia entre: descentralização administrativa, fiscal e política.

Por descentralização administrativa compreende-se a transferência da administração e prestação de serviços sociais, não sendo necessária a transferência de autoridade decisória nas diversas áreas sociais, podendo ser financiada ou não.

A descentralização fiscal envolve as políticas que alimentam o ingresso ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais, seja por meio de transferências ou autorização para imposição de novos tributos pelos governos subnacionais.

Por último, a descentralização política envolve um conjunto de reformas constitucionais e institucionais com a finalidade de ampliar o espaço de representação dos atores subnacionais.

Esse é um pequeno esboço conceitual para observamos a complexidade da temática, que demonstra, entre outros, a oscilação no Brasil entre estadualização e federalização do município, bem como sua participação no contexto local.

Conforme Silva (2009, p.353), as diversas Constituições brasileiras evidenciam que a história dos municípios foi marcada por quatro pontos principais, são eles:

- a) um significativo aumento da relevância do município no Estado Federal brasileiro;
- b) um aumento numérico de municípios no Estado Federal brasileiro;
- c) um aumento quantitativo e qualitativo das competências dos municípios, bem como um progressivo processo de autonomia até culminar com o ente que compõe a federação; e
- d) a oscilação do pêndulo de estadualização para federalização do município.

A Constituição de 1988 ampliou a relevância dos municípios, sobretudo ao conferir-lhe o status de ente integrante da federação.

Na atual Constituição, houve o reconhecimento do poder de auto-organização dos municípios, junto a governo próprio e competência exclusiva, com ampliação delas, formalizando uma nova instituição municipal no Brasil. Não há mais a figura de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pois, a capacidade de autogoverno municipal entre nós.

De acordo com os artigos 29º (autonomias) e 30º (competências) da CF de 1988, os municípios dispõem das seguintes capacidades: auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Essas capacidades estão ligadas as formas de autonomia federativas: a autonomia política, a autonomia financeira, a autonomia legislativa e a autonomia administrativa.

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.

Além disso, a partir de 1990, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, utilizando-se de regras e recursos federais, os quais visam garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de atendimentos.

Para desenvolver, nos municípios as obrigatoriedades previstas na LAI, frente às novas autonomias e competências, e alcançar a almejada transparência pública e instituir no cotidiano municipal torna-se necessário o envolvimento da sociedade civil organizada, junto a um aparato institucional que permita garantir efetividade no município na busca de solução para o problema federativo de coordenação da Política de Transparência que se apresenta, a seguir discutido.

A LAI impôs ao gestor público municipal a obrigatoriedade de oferecer transparência à qualquer informação de natureza públicas que não esteja preservada por lei, em sigilo. Contudo, a lei de 2011 não foi suficiente para provocar a efetividade nas práticas municipais. Talvez por falta de interesse político ou ainda por escassez de recurso financeiro e pessoal capacitado, uma realidade nas municipalidades brasileiras.

Neste contexto, insere-se a atuação fundamental dos seguintes atores: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLLA), Corregedoria Geral da União (CGU) e Ministério Público Federal (MPF), para monitorar e gerar um *enforcement* para a efetivação da política de transparência nos municípios, o que será abordada no próximo tópico.

2.3 Problema Federativo de Coordenação e Efetividade da Política de Transparência

Conforme observado, a publicidade é “um dos expoentes mais qualificados da transparência, obrigando a Administração Pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo e conferindo certeza a condutas estatais e segurança aos administrados” (Martins Santos, p. 19, 2004; Santos, p. 21, 2010).

Assim, direito de acesso à informação pública decorre do princípio da publicidade, que também constitui um dos elementos fundamentais para a transparência da gestão pública, conseqüentemente, para o exercício do controle social. É preciso que o cidadão tenha acesso à informação para que conheça o Estado e nele possa atuar, participando ou controlando as ações dos governantes.

Logo a transparência é concretizada através de várias formas de comunicação, como: o acesso e a disposição pública de informações e dados; a participação processual; as audiências e consultas públicas; o referendo e o plebiscito; a integração popular em órgãos colegiados; o direito de petição e outros (Martins Júnior, 2004; Santos, 2010).

Essas dimensões da transparência são de difícil monitoramento nas esferas locais, pois o Brasil conta com 5.570 municípios, o que se coloca como um estorvo para a rede de fiscalização e controle do Estado brasileiro; em relação à LAI a situação não é diferente.

2.3.1 Atores envolvidos no processo

A partir da observação desses obstáculos e do diálogo com a sociedade, foi preciso pensar meios de se avançar na fiscalização e concretização dos dispositivos previstos na LAI para os municípios, pois espontaneamente, até 2015, um número pequeno de municípios brasileiros havia regulamentado a lei. Conforme o Contas Abertas, com relação aos municípios acima de 100 mil habitantes, em 188 dos 307 pesquisados não regulamentaram a LAI. Tal fato foi determinante para a atuação do governo federal e de órgãos responsáveis pela fiscalização e cobrança da implementação dos mecanismos já citados, como a criação do E-SIC¹³, SIC¹⁴, além de disponibilização de informações em sítios eletrônicos oficiais.

¹³ E-SIC é a modalidade de solicitação de informação do cidadão via internet no meio público.

¹⁴ SIC é a modalidade de solicitação de informações do cidadão presencial em ambiente público.

Nesse processo de diálogo e cobrança, encontram-se instituições com papéis determinantes para buscar a efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI). São elas: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLLA), Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público Federal (MPF); a seguir vamos analisar tais atores e seu papel na fiscalização e cobrança em relação ao que determina a legislação referente à transparência.

2.3.1.1 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCLLA e a ação n°. 4

Trata-se de instituição criada em 2003, pelo Ministério da Justiça, a fim de atuar no combate à lavagem de dinheiro no país. Envolve a articulação de diversos órgãos da República, assim como Ministérios Públicos e ainda órgãos da sociedade civil organizada, que agem na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com o escopo de identificar e propor o aprimoramento das metas estipuladas.

Integram esta iniciativa aproximadamente 60 órgãos e entidades, entre eles, Ministérios Públicos, Instituições Policiais, Poder Judiciário, órgãos de controle e supervisão como Controladoria Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Receita Federal do Brasil - RFB, Comissão de Valores Mobiliários - CVM, Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, Banco Central do Brasil - BACEN, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Advocacia Geral da União - AGU, Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN e outros.

Atualmente a ENCLLA funciona com uma reunião plenária anual, da qual participam todos os órgãos citados, através de seus representantes, com o objetivo de deliberar as ações a serem realizadas no ano seguinte, e discutir o trabalho realizado no ano que se passou.

Além disso, a ENCLLA constitui diversos grupos de trabalho, com o objetivo de realizar as ações deliberadas pela plenária, e, ainda, reuniões bimestrais, com o objetivo de acompanhar a execução das ações, bem como propor as ações e recomendações a serem discutidas nas próximas reuniões plenárias. Suas decisões são sempre tomadas por consenso.

Desde a sua criação (2003), as metas e ações desenvolvidas pela ENCLLA trouxeram muitos resultados positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de

corrupção. Nesse sentido, na reunião da XII Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, realizada na cidade Teresina/PI, no ano de 2014, entre as deliberações para as ações do ano de 2015, consta uma que diz respeito ao cumprimento e efetividade da Lei de Acesso à Informação, que foi definida como uma das ações de Combate à Corrupção:

Ação 4: Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.

Coordenação: CGU.

Colaboradores: Ajufe, AMB, Câmara dos Deputados, Bacen, CNMP, CNJ, DPF, FPCC-RS, MJ/CONJUR, MPF, MPPR, MPRJ, MPSP, SLTI/MPOG, STN/MF e TCU (ENCCLA, 2016, grifo nosso).

Merece destaque, observar que a coordenação da ação ficou a cargo da CGU, e que entre os colaboradores encontra-se o Ministério Público Federal, que atuou efetivamente na implementação da ação supra referida. Especialmente na região pesquisada, conforme se pôde constatar na entrevista realizada com o Procurador Geral do MPF da região de Campos dos Goytacazes/RJ.

É importante que se diga que existem dois índices de âmbito oficial, um da CGU, denominado Escala Brasil Transparente (EBT), e outro, criado pelo Ministério Público Federal em atividade coordenada com a CGU, denominado Ranking da Transparência (RT), que serão analisados mais adiante.

Enquanto MPF/CGU organizaram o RT baseando-se em “Transparência Ativa”, “Transparência Passiva” e em “Práticas de Boas Condutas”, a CGU deu prioridade a Regulamentação da LAI e a efetividade da Transparência Passiva para o EBT.

Essas são as questões relevantes na diferenciação entre os índices, que nos levaram a esclarecer os dois índices centrais desta pesquisa.

2.3.1.2 Controladoria Geral da União – CGU, a Escala Brasil Transparente e a Coordenação do Ranking da Transparência

Como foi visto, ficou a cargo da Controladoria Geral da União (CGU), a coordenação da ação nº 4, para estabelecer uma estratégia de monitoramento e cobrança dos Municípios, Estados e Distrito Federal das determinações estabelecidas na Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva. Observa-se que a escolha da CGU para a coordenação dessa

ação se deu pela relevância, força e legitimidade, que o órgão ganha a cada dia em relação à política de publicização e transparência realizada no país.

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. O site eletrônico da Controladoria Geral da União, do Governo Federal (2010), dispõe a seguinte definição do órgão:

Órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.

O papel da CGU compreende as ações de prevenção e combate à corrupção, auditoria pública, corregedoria, atividades de ouvidoria e incremento da transparência na gestão. Para tal, é estruturada em quatro unidades, que atuam de forma articulada. São elas: a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Nosso enfoque recai sobre a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltadas à prevenção da corrupção na Administração Pública e na sua relação com o setor privado. Entre as principais atribuições desta secretaria estão a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas, além de promover a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, fomentando a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação.

Assim, buscando a consecução dos seus objetivos em relação à promoção da transparência, ampliação do acesso a informação e fortalecimento do controle social, a CGU criou a Escala Brasil Transparente (EBT), em 2015, tendo efetuado duas medições ainda no referido ano, com a finalidade de aferir um índice avaliativo de transparência pública, conforme dispositivos presentes na LAI e sua regulamentação, a ser cumprida por cada ente federativo, os quais serão objetos de estudo no próximo capítulo.

Portanto, além da criação da EBT no ano de 2015, a CGU foi coordenadora da ação nº. 4, embora, a CGU não tenha controle sobre o MPF, e as metas da ENCLLA não integrem uma política sistemática de longo prazo. É possível que o Ranking da Transparência,

elaborado pelo MPF, não se perpetue como política pública, entretanto uma nova rodada de avaliação está prevista para abril de 2016. Mas em relação a EBT, essa aferição pode representar um programa contínuo dentro da STPC/CGU.

Ambos os índices, e a ação n.º 4 não se configuram uma meta de longo prazo, contudo são medidas necessárias até que os municípios se adéquem as exigências da LAI.

Ainda sobre o Ranking da Transparência, reitere-se que a CGU ficou com as atribuições de coordenação, elaboração do programa de computador (monitoramento) e criação dos questionários. Ao MPF coube a parte da aplicação dos questionários e expedição das recomendações, conforme observaremos a seguir.

2.3.1.3 Ministério Público Federal – MPF: atuação na política de transparência

O Ministério Público Federal foi um dos colaboradores da Ação n.º 4 da ENCLLA, como já visto, e teve um papel fundamental para a implementação da estratégia de monitoramento e cobrança das determinações da LAI.

O Ministério Público Federal (MPF) é composto pelo Ministério Público da União (MPU), Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPU e os ministérios públicos estaduais formam o Ministério Público brasileiro (MP).

De acordo com Arantes (1999, p.84), entre as instituições que compõem o sistema de justiça no Brasil, couberam ao Ministério Público (MP) duas funções principais: a de fiscal da lei (*custos legis*) e a de titular da ação penal pública.

Ao MP é conferida a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos, quando envolver o interesse público coletivo ou individual, garantindo a ordem jurídica e o regime democrático de direito, junto ao Poder Judiciário de uma maneira geral, e o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular. As funções delegadas pela Constituição Federal brasileira ao MP incluem também a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e aos direitos assegurados pela própria Constituição.

O Ministério Público tem suas atribuições e instrumentos de atuação definidos no artigo 129 da Constituição Federal, no capítulo "Das funções essenciais à Justiça".

Nesta seara, é importante destacar que o Ministério Público não integra nenhum dos três Poderes. É órgão autônomo na estrutura do Estado, que não se extingue e não repassa suas atribuições a nenhuma outra instituição. É integrado por procuradores e promotores com independência funcional prevista na Constituição. Logo, são subordinados a um chefe somente no aspecto administrativo, uma vez que cada membro tem sua atuação livre, ou seja, pode e deve atuar segundo sua consciência e convicções, pautados na lei, formando as denominadas autonomia institucional e independência funcional do Ministério Público, garantidas pela Constituição. Seus membros podem defender os cidadãos contra eventuais abusos e omissões do Poder Público bem como atuar na defesa do patrimônio público contra ataques de qualquer cidadão ou organização.

Ao MPF compete promover a realização da Justiça, a bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito, conforme CF de 1988. No processo em curso, tem o papel específico de aplicar os questionários elaborados pela ENCLLA e pela CGU, efetuar a emissão das recomendações e monitorar o cumprimento ou não da aplicação da LAI. É importante frisar que o MPF, por sua capilaridade institucional e seu *enforcement* ficou responsável por efetuar as cobranças posteriores (recomendações).

Após essas informações, passaremos a esclarecer com mais detalhes os dois índices criados em relação à transparência pública: a EBT e o Ranking da Transparência.

2.4 Índice da CGU: Escala Brasil Transparente – EBT

A Escala Brasil Transparente (EBT) foi um índice criado pela CGU para medir e consultar a transparência pública passiva e a devida execução da regulamentação da LAI nos entes federativos, ou seja, foi o primeiro índice de cunho oficial elaborado no Brasil.

Nesse sentido, retomamos o apontamento sobre Índice de Transparência, compreendido como um meio de informar ao cidadão o nível de transparência das contas públicas, sendo construído a partir de parâmetros verificados nos sites dos entes federativos, com o objetivo de estimular os estados e municípios a preocuparem-se com uma melhor imagem pública, estimulá-los a cumprirem a LAI, garantindo respostas adequadas, satisfatórias e realizadas de forma plena à sociedade, imprensa e qualquer cidadão, podendo inclusive colaborar com o monitoramento por parte das agências estatais especializadas para esse fim.

Em especial, com a criação da EBT, a CGU busca aprofundar o monitoramento da transparência pública, observando a aplicação de um questionário composto por doze quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação (25%) e da existência e efetividade dos dispositivos de transparência passiva (75%), a saber: Serviço de Informação ao Cidadão físico (SIC) e Serviço de Informação ao Cidadão Eletrônico (E-SIC), gerando um índice de zero a dez, que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios em relação ao direito de acesso à informação. Os doze quesitos envolvem os seguintes temas:

I - Regulamentação da Lei de Acesso:

- Exposição da legislação no site do avaliado;
- Existência da regulamentação;
- Regulamentação do SIC;
- Regulamentação da classificação de sigilo;
- Regulamentação da responsabilização do servidor;
- Regulamentação de instâncias recursais.

II - Transparência passiva:

- Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
- Existência de um e-SIC (atendimento pela internet);
- Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;
- Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
- Respostas aos pedidos no prazo legal;
- Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

A aplicação desse questionário, junto aos Estados, gerou um quadro, disponibilizado para toda sociedade com as seguintes colocações:

Quadro 1: Escala Brasil Transparente dos Estados

ESTADO	NOTA EBT 2.0
BAHIA/BA	10
DISTRITO FEDERAL	10
ESPÍRITO SANTO	10
GOIÁS	10
MARANHÃO	10
MINAS GERAIS	10
SÃO PAULO	10
PARANÁ	9,31
PARÁ	9,03
RIO GRANDE DO SUL	8,89
PARAÍBA	8,75
MATO GROSSO	8,61
TOCANTINS	8,61
PIAUI	8,47
RIO GRANDE DO NORTE	8,19
CEARÁ	8,06
ALAGOAS	7,92
RIO DE JANEIRO	7,08
SANTA CATARINA	6,94
PERNAMBUCO	6,67
RONDONIA	4,44

ACRE	3,33
MATO GROSSO DO SUL	2,50
RORAIMA	2,50
SERGIPE	2,08
AMAZONAS	1,39
AMAPÁ	0,00

Fonte: quadro elaborado pelo autor com base nas informações do site da CGU de dez/2015.

O diferencial da métrica da CGU é a abordagem de verificação da efetividade da LAI, pois compreendem solicitações reais de acesso à informação sobre diversas áreas do governo municipal, em especial. A partir de respostas simples, como sim ou não, aos 12 quesitos binários abaixo dispostos, busca-se elaborar a nota do município, conforme a EBT 1.0 e 2.0.

Para melhor compreensão, apresenta-se a seguir o quadro extraído do próprio sítio eletrônico da CGU, em que aduz os quesitos e a metodologia de cálculo para definição da nota EBT.

Quadro 2: Metodologia de Avaliação da EBT.



Fonte: Metodologia presente no site da CGU.

Nesse diapasão, observa-se o grau de importância concedido pela CGU à transparência passiva, por considerar a regulamentação e a efetividade dessas práticas o ponto inicial e fundamental para qualquer outro avanço nas questões relacionadas a promoção da transparência pública.

A CGU avaliou através da EBT 1.613 entes federativos, destes 1.559 eram municípios, 27 capitais, além de 26 Estados e o Distrito Federal. Na amostra dos municípios foram incluídos todos os 492 municípios avaliados na EBT 1.0, além dos que solicitaram a sua avaliação (105 municípios).

Em relação aos Municípios foram realizados segundo uma base amostral, além dos que solicitaram.

Uma questão importante que se colocou em relação ao EBT, foi a incapacidade da CGU de calcular o índice para todos os municípios. Ou seja, há um obstáculo em analisar os sites dos 5.570 municípios brasileiros.

Como a ação nº 4 da ENCCLA possui exatamente o escopo de realizar tal tarefa, a CGU como coordenadora se viu obrigada a buscar uma estratégia para atingir tanto o objetivo de monitoramento, como o de cobrança para os requisitos da LAI. Objetivo que poderia ser alcançado com a participação do MPF através de seu *enforcement*.

É o que observaremos no próximo tópico aos analisar o Ranking da Transparência.

2.5 Ranking da Transparência: articulação entre CGU, ENCLLA e MPF

Como visto anteriormente, na XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), em Teresina/PI, realizada entre 18 e 21 de novembro de 2014, foi estipulada na ação nº.4, que seria estabelecida uma estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da LAI, em relação à transparência ativa e passiva, ficando a coordenação a cargo CGU.

Essa aferição, já esclarecida, foi efetuada com base em questionário elaborado pela CGU e aplicado pelo MPF, com o objetivo de medir o grau de cumprimento da legislação, por parte dos gestores municipais e estaduais, em nota que varia entre zero e dez. O índice considerou quatorze aspectos legais relacionados à LAI e duas boas práticas de transparência, mais abaixo descritas.

Cabe ressaltar que até 2015, não havia nenhuma avaliação do efetivo cumprimento da LAI nos 5.570 municípios e 27 estados da federação brasileira. E foi justamente esse o objetivo do Ranking Nacional da Transparência do MPF/CGU. A intenção finda almeja oferecer um quadro em relação ao cumprimento dos itens avaliados, contribuindo para o combate à corrupção e o fortalecimento da participação dos cidadãos na democracia brasileira.

O desafio, portanto, era como fazer a aferição em todos os municípios brasileiros. Essa tarefa ficou a cargo do MPF devido a sua capilaridade e sua capacidade de efetuar a expedição de recomendações com embasamentos legais a serem obedecidos sob pena de

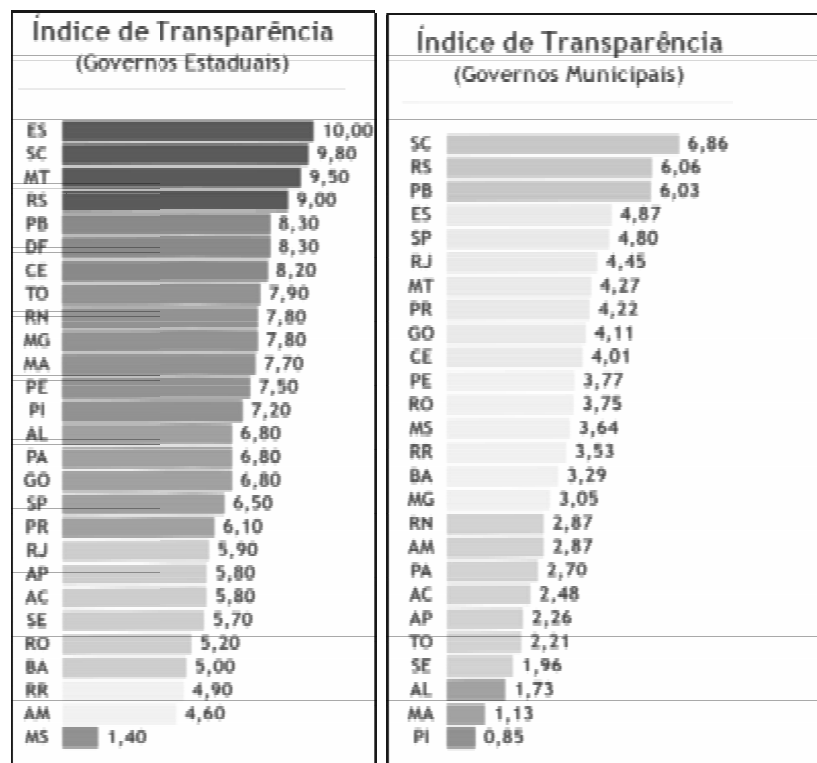
sanções cíveis ou penais para os gestores responsáveis, isso porque, o MPF tem o *enforcement* necessário para efetuar tais cobranças.

Para dar cabo dessa ação e de suas responsabilidades, o MPF criou internamente o projeto “Mapa da Transparência”, no qual articulava as ações de seus órgãos e membros a fim de conseguir atingir o objetivo de aferir a transparência de todos os sites dos Estados e Municípios do Brasil.

Nesse processo, foram criados em conjunto com a CGU os instrumentos (questionário, programa de computador, projeto interno do MPF), estipuladas as responsabilidades de cada um dos atores, buscando garantir a efetividade de uma Lei da esfera federal (LAI) e avançar na defesa dos direitos do cidadão, visando ampliar a participação na cobrança por um processo de transparência previsto legalmente para todos os entes federativos, especialmente com o escopo de aumentar o combate à corrupção e a participação popular, conforme já explanado.

Assim, no período entre 08/09/2015 e 09/10/2015, em uma operação coordenada, o MPF fez a avaliação de todos os portais da transparência brasileiros, em âmbito municipal e estadual, iniciando uma primeira etapa piloto no Estado do Rio de Janeiro. Como se observa nos gráficos abaixo:

Figura 2: Ranking da Transparência dos Estados e média do Ranking dos Municípios.



Fonte: Site do Ranking de Transparência do MPF/CGU.

Para melhor compreensão desses resultados, é necessário apresentar uma breve análise dos quesitos avaliados na elaboração do Ranking de Transparência da MPF/CGU e ENCLLA. Tais quesitos compreendem um questionário elaborado pelas instituições citadas e sendo essencialmente baseados nas exigências legais, com exceção de dois itens considerados como boas práticas de transparência.

O questionário é abrangente e binário (sim/não), contudo não envolveu todas as exigências legais. Mas é possível afirmar que os itens mais importantes relativos a leis de transparência pública foram devidamente avaliados. Os aspectos legais foram abarcados ao obterem-se respostas às seguintes questões do Ranking de Transparência:

Quadro 3: Pontos observadas pelo MPF/CGU na elaboração do Ranking da Transparência.

	TRANSPARENCIA ATIVA	PONTOS	TOTAL
GERAL	1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	2	4
	2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	2	
RECEITA	3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	10	10
DESPESA	4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:		15
	• Valor do empenho	4	
	• Valor da liquidação	3	
	• Valor do Pagamento	4	
	• Favorecido	4	
LICITAÇÕES E CONTRATOS	5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:		15
	• Íntegra dos editais de licitação	4	
	• Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)	3	
	• Contratos na íntegra	3	
	6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?		
	• Modalidade	1	
	• Data	1	
• Valor	1		
• Número/ano do edital	1		
• Objeto	1		
RELATÓRIOS	7 - O site apresenta:		12
	• As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior	2	
	• Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses	3	
	• Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses	3	
	• Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes	2	
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?	2	
TRANSPARÊNCIA PASSIVA			
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC	9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial <ul style="list-style-type: none"> • Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico? • Há indicação do órgão? • Há indicação de endereço? • Há indicação de telefone? • Há indicação dos horários de funcionamento? 	1 1 1 1	5
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?	8 7 5	20
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?	2 2	4
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?	10 5	15

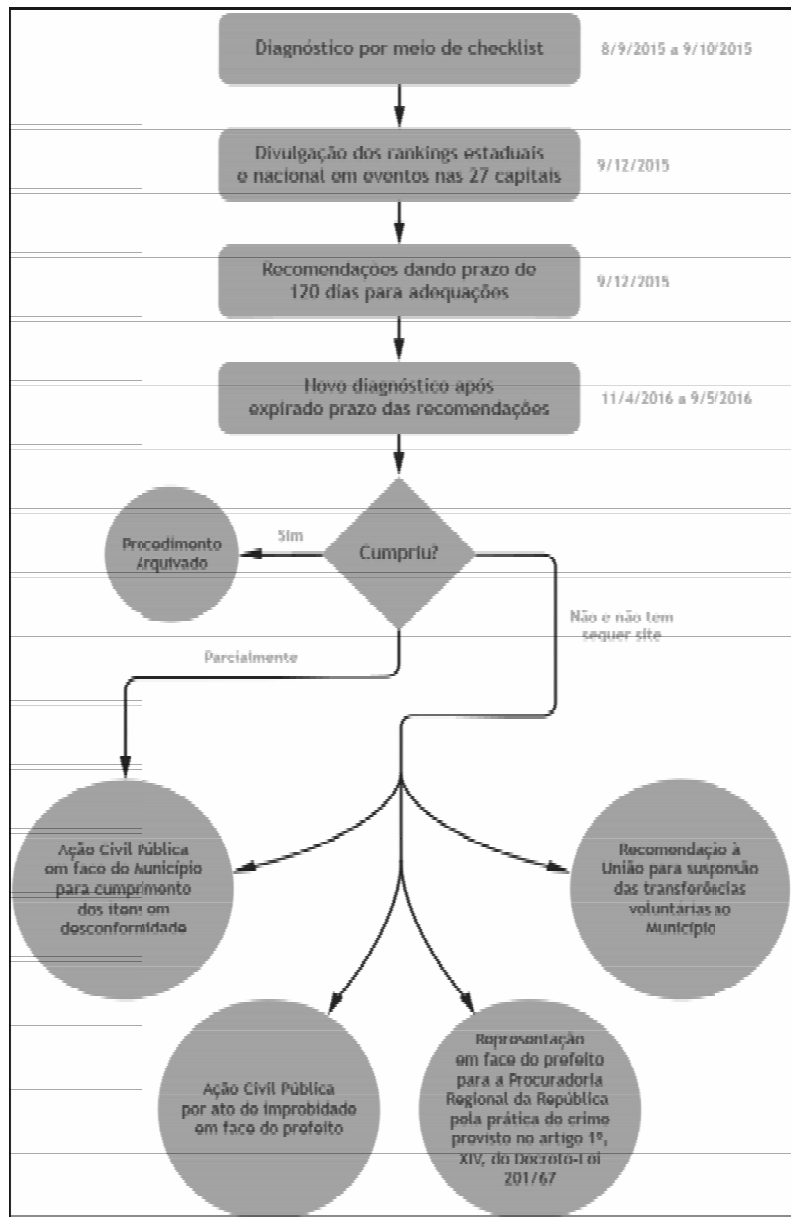
Fonte: Site do Ministério Público Federal.

Uma vez, preenchido o formulário, pelo MPF, relativo aos dados de estados e municípios, o programa gera automaticamente as recomendações a Estados e Municípios, contendo as adequações necessárias para que os mesmos cumpram as determinações legais em desacordo com a LAI. Com esses documentos em mãos, o Ministério Público passa para a fase de cobrança, e o utiliza como instrumento para que o ente da federação se adéque à legislação da Transparência e do Acesso à Informação, podendo implicar ao gestor público que responda, em caso de descumprimento, por improbidade administrativa ou ainda por crime de responsabilidade em virtude de descumprimento de Lei Federal.

Essa é a importância do papel dessa rede de instituições: elaborar esse Ranking e impulsionar os entes federados ao cumprimento da legislação federal e com isso oportunizar a população a participação no processo de controle e fiscalização das contas públicas. Ressalta-se que se trata de um “ranking da transparência” e não de cumprimento de preceitos legais.

Uma vez dada as recomendações e estipulado um prazo para obediência, em caso do não cumprimento das recomendações, uma gama de possibilidades surgem ao MPF. Entre elas, a ação cível pública em face do Município para cumprimento dos itens em desconformidade, ou ação cível pública por ato de improbidade em face do prefeito, ou representação em face do prefeito para a Procuradoria Regional da República pela prática do crime previsto no art. 1º, XIV, do decreto-lei 201/67, e por último, a recomendação à União para suspender as transferências voluntárias de verbas ao município. Como se observa abaixo.

Figura 3: Roteiro passo a passo MPF.



Fonte: Site do Ministério Público Federal.

Atualmente, o processo encontra-se no terceiro estágio do roteiro acima, aguardando que os municípios procedam às adequações objetos das recomendações exaradas pelo MPF no prazo de 120 dias. Ao final, o ente municipal, o prefeito ou o secretário, poderão responder em caso de descumprimento, criminalmente, por improbidade administrativa.

2.6 As determinações da LAI presentes no Índice EBT

A LAI definiu a Internet como o canal obrigatório para a divulgação das iniciativas de transparência, sendo esse o ponto de partida para aferição do EBT. Nessa direção, os quesitos verificados pela CGU, apresentam essa consonância, conforme abaixo.

Quadro 4: Quesitos EBT e previsão legal com percentuais por tema da pesquisa.

Quesitos	Previsão	%	Tema da pesquisa
1. O regulamento foi localizado no site municipal da prefeitura na internet?	Art. 8º, § 2º, LAI.	2,78	R E G U L A M E N T A Ç Ã O
2. Houve regulamentação da LAI pelo poder executivo?	Art. 42, LAI.	4,17	
3. O município regulamentou a criação do SIC físico?	Art. 9º, I, LAI.	5,56	
4. Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27, LAI.	4,17	
5. Na regulamentação, existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32, LAI.	2,78	
6. Na regulamentação, existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15, LAI.	5,56	
7. Foi localizada, no site da prefeitura, a indicação quanto à existência de um SIC físico (atendimento presencial)?	Art.9º, inciso I, LAI.	13,9	T R A N S P A R Ê N C I A P A S S I V A
8. Foi localizada, no site d prefeitura, alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC físico?	Art.10º, §2º, LAI.	5,56	
9. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	Art.10º, §1º, LAI.	8,33	
10. Foi localizada, no site da prefeitura, a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Art.9º, inciso I, alíneas "b" e "c", LAI.	5,56	
11. Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	Art.11º, §§1º e 2º, LAI.	13,89	
12. Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?	Art.5º, LAI.	27,78	

Fonte: elaborado pelo autor com base no *checklist* EBT e na LAI.

Observa-se no quadro 4, que o índice EBT da CGU, avalia especificamente a “regulamentação” do acesso a informação, em 25% de seus quesitos, e a “transparência passiva” em 75% de seus quesitos, valorizando o direito ao acesso a informação, diretamente pelo cidadão.

Com a promulgação da LAI, diversas inovações na ordem jurídica sobre a transparência assumiram um papel de destaque (Platt Neto, 2007), imprimindo mudanças no cotidiano da vida pública, na esfera administrativa brasileira, conforme mencionado anteriormente. Sua elaboração e entrada em vigor trouxeram como já observamos um grave problema federativo: uma legislação de âmbito e validade Federal passou a ser desconsiderada e descumprida pelos gestores da coisa pública municipal.

Após a implantação da LAI ficou evidente que diversas autoridades e entes não se comprometeram com seu efetivo funcionamento, originando assim uma questão de relevância pública, pois se trata de uma política de publicidade e transparência de âmbito Federal, que não fez efeito na municipalidade.

Percebe-se que com a LAI, tornou-se obrigatória a divulgação de todas as informações relevantes, em local de fácil acesso, obrigatoriamente, em sítios da internet (Brasil, 2011). Logo, isso mudou o paradigma de que a informação pública pertencia a determinado órgão ou ente público. Positivou e tornou evidente que a informação pública é nada mais do que uma coisa pública, e como tal pertence a quem queira dispor dela. Salvo os casos de exceções já particularizados.

No próximo capítulo, abordaremos a experiência de toda a região norte fluminense, em especial, Campos dos Goytacazes e Macaé.

3 OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO NORTE FLUMINENSE E A TRANSPARÊNCIA: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ

Para analisar de que forma as prefeituras da Região do Norte Fluminense adequaram-se a atual Lei de Transparência Pública, no que se refere aos quesitos de transparência passiva e ativa, utilizou-se uma abordagem empírica, com coleta de dados nos sites das prefeituras municipais da região, inicialmente, elaborando e avaliando tais dados segundo o índice EBT, da CGU, que abarca os quesitos relacionados a transparência passiva da lei.

Contudo, percebemos a necessidade de aumentar o escopo do trabalho, uma vez que concomitantemente, ao índice EBT, estava sendo realizado um outro índice oficial de transparência pública por parte da CGU e do MPF, originário da ação número 4 da ENCCLA, denominado Ranking de Transparência, que ultrapassa a transparência passiva e compreende a transparência ativa e boas práticas da transparência pública. A pesquisa, nesse sentido, analisou ambos os índices nos municípios da Região do Norte Fluminense, mas com destaque para Campos dos Goytacazes e Macaé, por serem os polos regionais e os únicos municípios da região com Sistema de Informação ao Cidadão Eletrônica (E-SIC).

Nesses dois municípios destacados, além das análises dos sites, foram realizadas entrevistas consideradas essenciais para melhor compreensão do cenário de implementação dessa política. Em relação às entrevistas, em Campos dos Goytacazes, optou-se por realizar a entrevista com o representante do MPF localizado na cidade e, em Macaé, com o Ouvidor Geral e sua equipe, por serem os responsáveis pelo E-SIC da Prefeitura.

Quanto aos demais municípios, ao observamos como os sites se adequavam às exigências da LAI e da Lei de Transparência, foi possível perceber a ineficácia dos mesmos na promoção da transparência passiva e ativa, pois não foram encontradas nos municípios as ferramentas para a busca de informações basilares, como o SIC físico ou E-SIC. Quando localizados, não ofereciam o serviço devidamente, o que é corroborado pelos índices obtidos por essas localidades no quadro do EBT da Região Norte Fluminense (p. 72). A análise demonstrou que tais municípios não apresentam o serviço eletrônico de informação ao cidadão, previstos na LAI. Nesse sentido, o cálculo foi efetuado, porém sem o envio das solicitações de informações *online*, pelo E-SIC, como orienta o guia de aplicação EBT.

Oportunamente, como já ressaltado, o Ranking de Transparência da CGU e MPF não precisou ser calculado na elaboração da pesquisa, uma vez que o próprio MPF, levantou os

dados para a aplicação do índice para todos os municípios do Brasil. O que fizemos foi um recorte, tendo em vista observar os referidos índices dos municípios da Região Norte Fluminense. Quanto a EBT, foi calculada pelo pesquisador, pois a CGU, ao aferir seu índice, não o fez com todos os municípios do país, utilizando uma metodologia amostral.

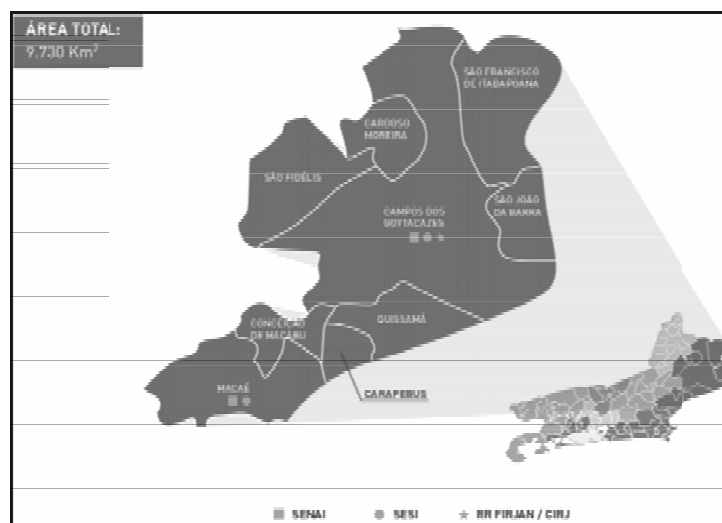
Importante destacar que o presente trabalho desenvolveu-se no período compreendido entre o segundo semestre de 2015 e o primeiro de 2016, com a utilização de dados primários, coletados diretamente dos sítios eletrônicos de cada município da Região Norte Fluminense.

Neste capítulo, realizamos uma breve apresentação da Região do Norte Fluminense para contextualizar o campo de estudo, para em seguida analisar as duas prefeituras que são consideradas polos regionais, que ao contrário das demais, oferecem formas de estabelecer e solicitar pedidos via *web*.

3.1 A Região Norte Fluminense

A região norte fluminense recebe novo impulso territorial ao final da década de 1980, com a criação de quatro municípios: Quissamã (emancipado de Macaé, em 1990), Conceição de Macabu (emancipado de Campos, em 1993), Carapebus (emancipado de Macaé, em 1997) e São Francisco do Itabapoana (emancipado de São João da Barra, em 1997). Esses municípios, juntos de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Macaé, São Fidélis, e São João da Barra, passam a integrar a região pesquisada.

Figura 4: Mapa da região norte fluminense.



Fonte: Retratos Regionais da Firjan, edição 2015.

Trata-se de uma região com uma população de 895 mil habitantes, representando 5,4% do Estado do Rio de Janeiro. Os municípios mais populosos da região são Campos dos Goytacazes e Macaé; juntos, alcançam 75% do total regional: 711 mil habitantes, conforme dados do IBGE (2014), do Observatório das Metrôpoles (2010) e da Firjan (2015)

Tabela 1: População da região norte fluminense por município.

POPULAÇÃO DA NORTE POR MUNICÍPIOS (MIL HABITANTES) – TABELA 1						
Município	1991	2000	2010	2014	Variação 14/10	Participação na região (2014)
Campos dos Goytacazes	389	407	464	481	3,6%	53,7%
Carapebus	-	9	13	15	10,1%	1,6%
Cardoso Moreira	-	13	13	13	-0,2%	1,4%
Conceição de Macabu	17	19	21	22	3,7%	2,5%
Macaé	101	132	207	230	11,1%	25,7%
Quissamã	10	14	20	22	10,0%	2,5%
São Fidélis	35	37	38	38	0,4%	4,2%
São Francisco de Itabapoana	-	41	41	41	0,0%	4,6%
São João da Barra	60	28	33	34	4,7%	3,8%
Norte	612	699	850	895	5,4%	100,0%
Estado do Rio	12.808	14.391	15.990	16.461	2,9%	
Participação da região no ERJ	4,8%	4,9%	5,3%	5,4%		

Nota: Os dados de 1991, 2000 e 2010 são do Censo Populacional e os de 2014 são da Estimativa / IBGE.
Elaboração: Sistema FIRJAN com dados do CENSO/IBGE.

Fonte: Retratos Regionais, Firjan, 2015.

A Região do Norte Fluminense é marcada por muitos contrastes ecológicos, sociais e econômicos, sugerindo não somente a heterogeneidade, diversidade e complexidade, mas também de igualdade e/ou desequilíbrios de distribuição (Totti e Pedrosa, 2006, p. 13).

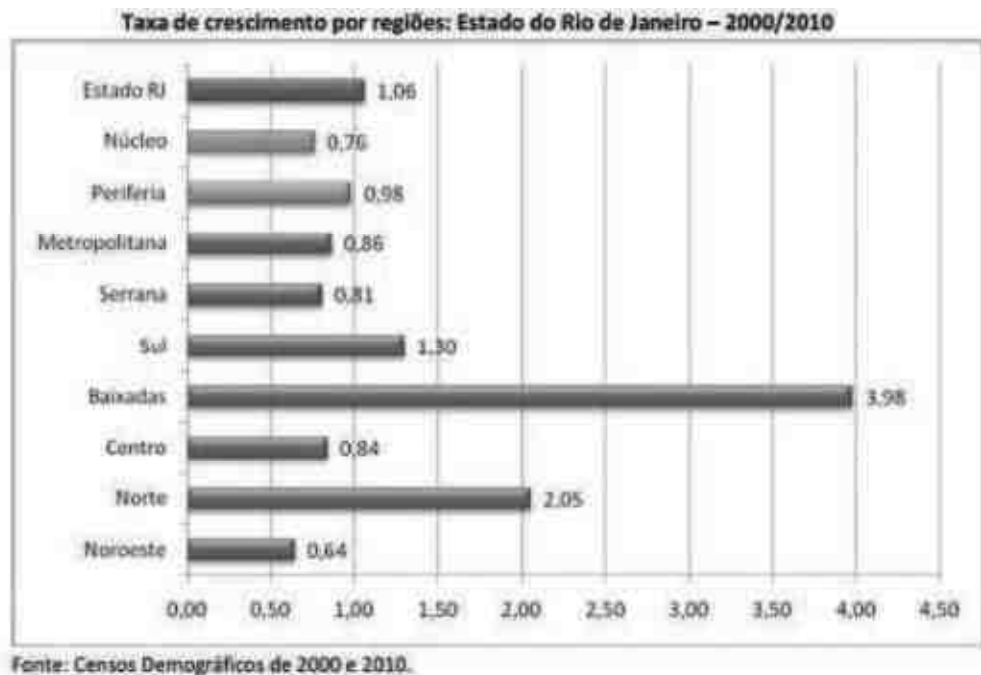
Sob a perspectiva histórica, as atividades econômicas da região, variam na linha do tempo, entre indústrias sucroalcooleiras e petróleo. O ciclo de experiência sucroalcooleira, ainda em aberto, “sobreexiste em patamares econômicos menos vigorosos do que o observado no passado” (Totti e Pedrosa, 2006, p. 13) e contribui para a persistência de uma estrutura socioeconômica e de ocupação do espaço de modo desequilibrado na região.

As atividades petrolíferas tiveram início na região, na década de 1970, quando a indústria do petróleo passou a influenciar a economia de alguns municípios do Norte Fluminense, com destaque para Campos dos Goytacazes e Macaé. Essas atividades fomentaram uma significativa entrada de royalties nos municípios da região, bem como a implantação de instituições de ensino técnico e superior.

Tem-se ainda na Região a formação de dois grupos de municípios. Um encabeçado por Macaé e outro por Campos. Em relação a esses dois grupos, observa-se que Campos dos Goytacazes, embora tenha desenvolvido amplamente seu comércio, a oferta de serviços e sua estrutura educacional, ainda gira em torno dos resquícios da indústria da cana de açúcar, sendo atualmente fomentada pela indústria do petróleo. Por outro lado, o grupo encabeçado por Macaé gira em torno das atividades da indústria petrolífera (Totti, 2006).

Tudo isso determina o desenvolvimento diferenciado dos polos citados na Região do Norte Fluminense, definindo as fortes contradições econômicas e sociais observadas, ao mesmo tempo em que se impulsiona o crescimento populacional na região, conforme se pode verificar na figura abaixo.

Gráfico 2: Taxa de crescimento populacional das regiões do RJ.



Fonte: Observatório das Metrôpolis, RJ, 2010.

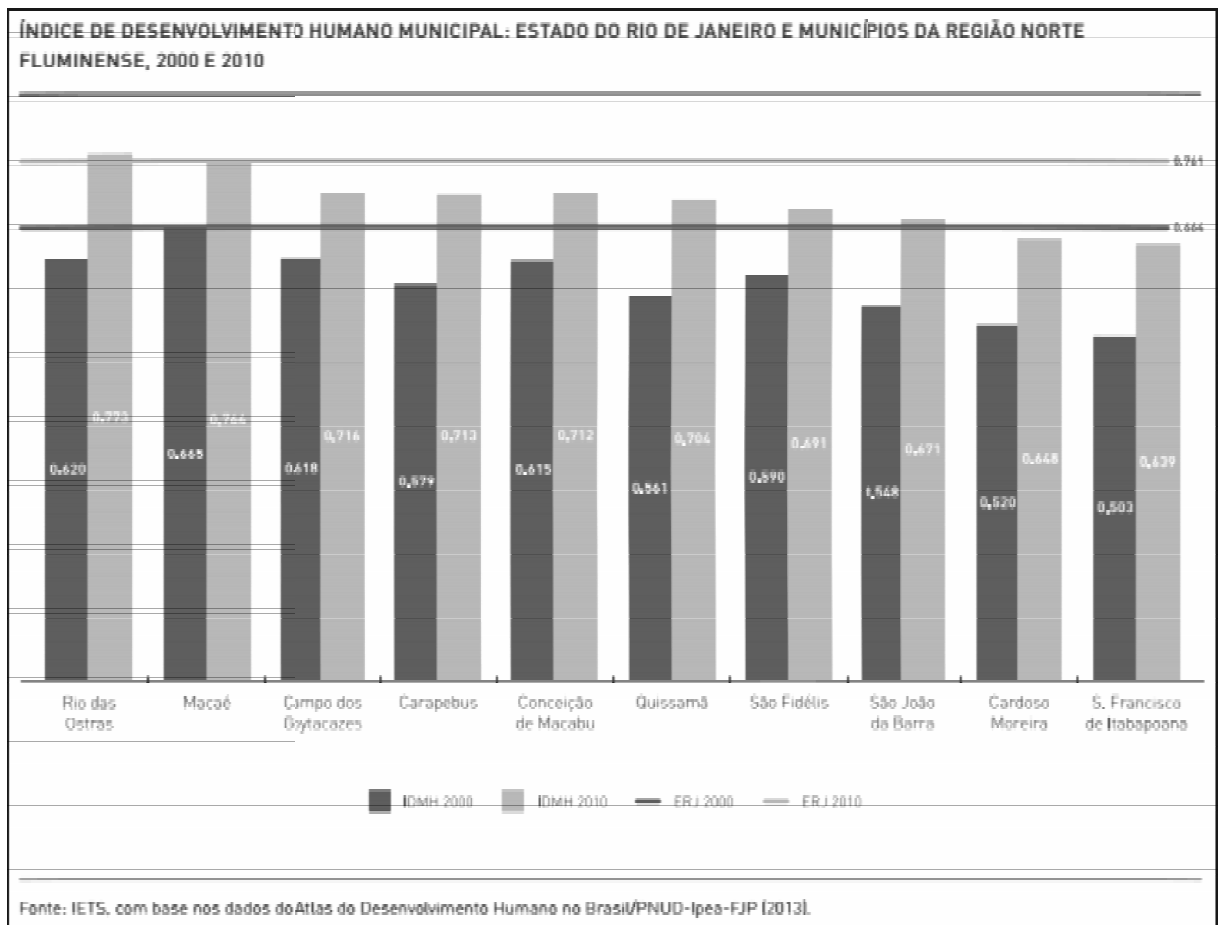
Entre as regiões do Estado do Rio de Janeiro, a Região Norte Fluminense é a segunda em crescimento populacional na última década. Com todas essas transformações e características é interessante observar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, IDHM, desses municípios.

O IDHM é um índice utilizado para comparar e analisar os municípios brasileiros, ao apresentar o resultado da média geométrica de três indicadores: longevidade, educação e renda. É um índice que varia entre 0 e 1, considerando que quanto mais próximo de 1 maior o

desenvolvimento humano do município. Compreende 5 faixas: muito baixo (igual ou inferior a 0,499); baixo (entre 0,500 e 0,599); médio (entre 0,600 e 0,699); alto (0,700 a 0,799); e muito alto (igual ou superior a 0,800) (Observatório Sebrae/RJ, 2015).

Entre os municípios do Norte Fluminense, em 2000, apenas Macaé superava o IDHM do Estado do Rio de Janeiro, ainda assim, com uma diferença ínfima. Cabe destacar que todos os municípios elevaram seu IDMH, por exemplo, Carapebus e Quissamã saíram da faixa de desenvolvimento “baixo”, em 2000, para o “alto” em 2010, indicando melhorias, embora ainda estejam abaixo da média do estado. Os municípios com IDHM mais baixos são Cardoso Moreira e São Francisco de Itabapoana. Destaca-se, que mais da metade dos municípios da Região do Norte Fluminense apresentam um “alto” índice IDHM (5 entre 9), conforme as faixas de classificação apresentadas anteriormente. Esses dados podem ser verificados no gráfico acima (Observatório SEBRAE/RJ, 2015).

Gráfico 3: IDHM comparativo entre Estado do RJ e municípios da Região do Norte Fluminense.



Fonte: Painel Regional Norte Fluminense – Observatório SEBRAE/RJ, 2015.

Apesar do IDHM, ter aumentando, demonstrando com outras variáveis, mudanças na Região, é possível perceber que ainda e apesar dos grandes orçamentos das prefeituras agraciadas pelos royalties, os contrastes se perpetuam.

No caso de Campos dos Goytacazes, por exemplo, foi a longevidade o principal fator do aumento do IDHM, sendo a renda concentrada (70,49% da população possui renda de até dois salários mínimos) e o nível educacional é baixo, como se depreende dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O município de Campos dos Goytacazes teve o pior IDEB do ano de 2011, levando em conta os municípios do estado do Rio de Janeiro, já no ano de 2013 Campos ficou o antepenúltimo lugar (Borba *et all*, 2015).

É nesse contexto regional, que se insere a pesquisa, e foram analisados os sites dos municípios segundos Índices Escala Brasil Transparente e Ranking da Transparência.

3.2 Os Índices Escala Brasil Transparente e Ranking da Transparência da Região do Norte Fluminense

Ao longo desse trabalho, apresentamos os dois índices oficiais (EBT e Ranking da Transparência) que foram utilizados para mensurar a transparência ativa e passiva dos sites municipais da Região do Norte Fluminense em consonância com a LAI.

Enquanto o Ranking da Transparência foi calculado pelo MPF, para todos os municípios, o Índice EBT, foi calculado pela CGU em uma amostra que não contemplava os municípios da Região do Norte Fluminense. Portanto, foi necessária a elaboração do mesmo para todas as localidades pesquisadas, o que implica a necessidade de informar pontos importantes que reportam à apresentação da metodologia utilizada.

No primeiro momento, vamos tratar do índice da EBT, criado pela CGU em 2015, para em seguida passar ao Ranking de Transparência, elaborado conjuntamente pela CGU e MPF, no mesmo ano de 2015.

3.2.1 EBT no Norte Fluminense

O índice EBT foi aplicado em duas etapas no ano de 2015. No primeiro momento, denominado de EBT 1.0, para todos os Estados e o Distrito Federal (DF), e a uma parcela dos municípios. No segundo momento, no EBT 2.0, aumentou-se o número municípios participantes, além de repetir o cálculo em todos os Estados e DF.

Para a construção do índice EBT leva-se em consideração duas categorias de quesitos binários. Uma primeira relativa à legislação e regulamentação de perguntas, e uma segunda que considera principalmente questões referentes à transparência passiva dos municípios, conforme quadro 4 (p. 62).

Assim, realizamos a elaboração do índice EBT dos municípios do Norte Fluminense em duas etapas. A primeira etapa da elaboração compreendeu questões relacionadas à regulamentação e transparência passiva, atendendo ao código binário de sim ou não, pontuando ou não em cada questão específica. Uma segunda etapa, que possuía o E-SIC como elemento principal, relativa às questões 11 e 12 do quadro 4 (p. 62), respectivamente, sobre os pedidos serem enviados e respondidos no prazo e se os mesmos foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado, não puderam ser pontuadas imediatamente, pois demandava um lapso temporal estabelecido pela própria LAI de 20 dias, prorrogáveis por mais 10. Dessa forma, a nota final era obtida após 30 dias, quando o site possuía E-SIC.

Ainda em relação a segunda etapa, cabe frisar, que as solicitações de informações, que formulamos e enviamos para os municípios, foram perguntas simples, e em verdade não buscavam conhecer de fato o que se estava questionando, e sim se a prefeitura possuía, em sua estrutura e site, a capacidade para responder solicitações diretamente efetuadas pelo cidadão. As questões formuladas eletronicamente para atender a esse objetivo foram as seguintes:

1. Bom dia, venho por meio do presente instrumento solicitar acesso ao número de ônibus escolares utilizados pela Prefeitura do Município. Att. Grato desde já. Felipe Rodrigues Braga;
2. Bom dia, venho por meio do presente instrumento solicitar informação sobre o Plano de Saúde Municipal. Att. Grato desde já. Felipe Rodrigues Braga;
3. Bom dia, venho por meio do presente instrumento solicitar acesso à quantidade de unidades e beneficiários do PETI no Município. Att. Grato desde já. Felipe Rodrigues Braga;

4. Boa tarde, venho por meio do presente instrumento questionar qual é a norma de regulamentação da Lei de Acesso à Informação no município? Att. Grato desde já.
Felipe Rodrigues Braga.

Inicialmente, na Região Norte Fluminense, somente a prefeitura de Macaé possibilitou a plena aferição desses quesitos, pois era a única com E-SIC em total funcionamento. O índice da EBT de Campos dos Goytacazes foi calculado duas vezes, pois, houve uma mudança do site durante a pesquisa¹⁵, o que posteriormente, possibilitou o envio das perguntas, contudo, sem nenhum efeito prático para a pontuação nesses quesitos, já que a prefeitura não respondeu nem forneceu protocolos de acompanhamento dos pedidos formulados eletronicamente, conforme indicado pelo “Guia de Aplicação EBT” (2015). Os demais municípios da região sequer disponibilizaram E-SIC.

Importante destacar que todas as questões foram enviadas mediante a utilização da internet e em conformidade ao citado guia de aplicação da escala elaborada pela CGU, de modo que as solicitações enviadas foram padronizadas e efetuadas no mesmo dia útil, sem que houvesse na solicitação de informação nenhum tipo de dado ou característica capaz de identificar a origem da pergunta feita, tudo de acordo com o manual de aplicação.

Outro apontamento necessário é que os pedidos não foram justificados, motivados, apenas continham a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada. Tudo em pleno acordo com os dispositivos da LAI, que indica que nenhuma solicitação precisa ser justificada, pois se trata de um Direito que se estende a qualquer interessado. Isso significa que todas as pessoas físicas ou jurídicas são aptas a exercer o direito de informação, e a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação, como consta na LAI.

Sob essas considerações, apresentam-se a seguir os índices EBT, para toda a Região do Norte Fluminense, com notas que variam entre 0 e 10, conforme Quadro 4 (p. 62).

Tabela 2: Índice EBT dos municípios da Região Norte Fluminense, setembro/2015.

CLASSIFICAÇÃO	MUNICÍPIO	NOTA
1º	MACAÉ	10
2º	CARDOSO MOREIRA	1.1
3º	CARAPEBUS	0

¹⁵ No decorrer da pesquisa, os sites foram visitados frequentemente, para o monitoramento de alguma mudança que estivesse vinculada a práticas de transparência.

4°	CONCEIÇÃO DE MACABU	0
5°	QUISSAMÃ	0
6°	SÃO JOÃO DA BARRA	0
7°	SÃO FIDÉLIS	0
8°	SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA	0
9°	CAMPOS DOS GOYTACAZES	0 ¹⁶

Fonte: elaborado pelo autor, com base no Guia de Aplicação da Escala da CGU.

A tabela acima é referente ao primeiro cálculo do EBT, realizado em setembro de 2015, como mencionado anteriormente. Houve mudança no decorrer da pesquisa em relação à nota do município de Campos dos Goytacazes. Na primeira aferição a nota de Campos dos Goytacazes foi zero, após a cobrança do MPF, a nota passou para 2,2. Essa nota foi atribuída a Campos pela existência do SIC no site, bem como a criação do E-SIC, embora no conjunto de solicitações efetuadas para a pesquisa nenhuma tenha sido respondida ou gerado número de protocolo para acompanhamento posterior.

É importante observar, que a tentativa de dar efetividade a uma Política de Transparência, regulada por uma lei federal, a LAI, que vincula os municípios, parte do monitoramento e da cobrança realizados por uma agência de *accountability* horizontal, qual seja, o MPF, que se utiliza de seu mecanismo de *enforcement*, nesse caso específico, para garantir a adesão de um ente federado. Porém, com um sucesso pífio, se analisarmos a nota de Campos (2,2) e falta de efetividade do seu SIC e E-SIC.

O próximo tópico trata do índice elaborado em conjunto pela CGU e MPF, o Ranking da Transparência (RT).

3.2.2 O Ranking da Transparência (RT).

O Ranking da Transparência, elaborado em 2015, pela CGU e MPF, em virtude da ação nº 4 da ENCCLA, teve como piloto, a aplicação do índice em todos os municípios do estado do Rio de Janeiro. Após essa primeira avaliação, também no ano de 2015, foi efetuada a aplicação do RT em todos os outros Estados e Municípios do Brasil. Nos dois momentos distintos, ficou a cargo do MPF a execução das ações necessárias para o cálculo do referido

¹⁶ Ocorreu uma mudança dessa nota após a recomendação do MPF para que o município adequasse seu site às exigências da LAI e da lei de transparência, estipulando em um prazo de 60 dias.

índice. A seguir apresentamos as notas recortadas do quadro geral elaborado pelo MPF, nas duas oportunidades, para efeito de comparação.

Quadro 5: Ranking de Transparência dos municípios da Região Norte Fluminense.

MUNICÍPIO	NOTA MAI/2015	NOTA DEZ/2015
CAMPOS DOS GOYTACAZES	0.9	7.4
CARDOSO MOREIRA	0.5	3.4
CARAPEBUS	4.1	3.7
CONCEIÇÃO DE MACABU	2.6	4.0
MACAÉ	1.6	10
QUISSAMÃ	1	2.4
SÃO FIDÉLIS	4.2	0
SÃO FRANCISCO DO ITABAPOANA	1.7	0,2
SÃO JOÃO DA BARRA	4	1.4

Fonte: Ranking de Transparência Nacional do MPF.

Uma nova rodada de avaliação será realizada, com a divulgação dos seus resultados previstos para abril de 2016, demonstrando, que o MPF continua em sua atividade de cobrança por novas atuações dos gestores públicos municipais.

As notas aferidas pelo EBT e Ranking de Transparência dão ênfase de modos distintos à transparência passiva e ativa, entre outros aspectos, não é possível efetuar com segurança uma comparação entre os dois índices. O Ranking de Transparência do MPF/CGU possui 56% de seus quesitos são relacionados à transparência ativa, 29% à transparência passiva e 15% a boas práticas de transparência, conforme *checklist* apresentado no quadro 3 (p. 59).

Demonstraremos agora como foi realizada a análise dos sites dos municípios da Região do Norte Fluminense. Primeiro faremos essa análise com municípios menores, a saber, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, pontuando-se as principais observações verificadas nos sites ao se aplicar o Índice EBT, para, posteriormente apresentar Campos e Macaé, polos regionais do Norte Fluminense com E-SIC.

3.3 Carapebus

Esse município foi emancipado em 19 de julho de 1995, possui população atual de 13.359 habitantes (IBGE, 2010), PIB de R\$ 59.555,05 (IBGE, 2013) e IDHM de 0,713 (Observatório Sebrae/RJ, 2015).

O sítio municipal da prefeitura de Carapebus foi acessado para a pesquisa em 3 oportunidades, a saber, nos dias 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. Em todas as ocasiões o site se manteve da mesma forma e nos dava a falsa impressão de que encontraríamos as possibilidades de solicitação de informação eletrônica, conforme indica determinação legal da LAI, uma vez, que encontramos no portal de transparência o *link* “solicitação de informação”. Contudo, ao clicar na opção, certo de que encontraríamos o modo de acesso à informação eletrônica municipal, deparou-se com um imprevisto, como fica evidente na imagem abaixo:

Figura 5: Portal de Transparência da Prefeitura de Carapebus/RJ



Fonte: Site oficial da Prefeitura de Carapebus.

Ao tentar acessar essa opção, foi fornecida a informação de que “um endereço de acesso ao E-SIC ainda não foi configurado”. O que significa dizer que mesmo tendo uma aba supostamente redirecionando o cidadão para a solicitação de informação, o site por não possuir o E-SIC em funcionamento, não possibilitava fazer uma solicitação de informação eletrônica.

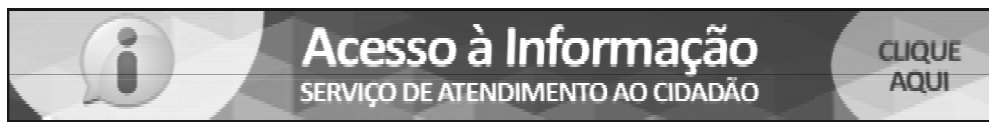
Até a data da conclusão deste trabalho constava a mesma informação no portal da transparência. Como os demais quesitos da EBT do referido município não pontuaram, justifica a nota zero.

3.4 Cardoso Moreira

O município de Cardoso Moreira foi desmembrado de Campos dos Goytacazes em 30 de dezembro de 1989; possui 12.600 habitantes (IBGE, 2010), 2 distritos, PIB de R\$ 22.953,59 (IBGE, 2013) e IDHM de 0,648 (Observatório Sebrae/RJ, 2015). Sua economia gira em torno da pecuária, café, gado leiteiro e produção açucareira.

O site de Cardoso Moreira¹⁷ foi visitado para a pesquisa em 3 datas: dias 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. Na elaboração do EBT, alcançou 1.1 por apresentar em seu sítio eletrônico a indicação do funcionamento de um SIC físico por meio de acesso ao seguinte banner.

Figura 6: SIC físico da Prefeitura de Cardoso Moreira.



Fonte: Portal da Transparência da prefeitura de Cardoso Moreira/RJ

Ao clicar no banner, o site direciona o cidadão para um novo endereço onde constará a disponibilidade de entrega de um pedido de acesso à informação de forma presencial, com indicação do órgão responsável, endereço e horário de funcionamento, conforme se pode observar no quadro abaixo.

Figura 7: Imagem do quadro constante do site da Prefeitura de Cardoso Moreira/RJ

A Prefeitura		Home
<ul style="list-style-type: none"> Prefeito Vice-prefeito Estrutura Administrativa Cronograma Contábil IPTU Processos Seletivos Acesso à Informação Compras Públicas 	<h3>Lei de Acesso à Informação</h3> <p>A prefeitura de Cardoso Moreira disponibiliza, no Portal da Transparência, as seguintes informações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Detalhes sobre repasses e transferências de recursos efetuados pelo Município de Cardoso Moreira. - Informações sobre a execução orçamentária e financeira do Município de Cardoso Moreira. - Informações sobre licitações, contratos, contratações, e atas de registro de preços firmadas pelo Município de Cardoso Moreira. <p>Para solicitar informações adicionais do Portal da Transparência, assim como outras informações públicas, dirija-se ao endereço informado abaixo.</p> <p>Para agendar o seu atendimento basta abrir, imprimir e preencher os formulários abaixo e leva-los ao SIC.</p> <p>Formulário de Pessoa Física</p> <p>Formulário de Pessoa Jurídica</p> <p>Horário de atendimento do SIC - Serviços de Informação ao Cidadão Segunda a Sexta-feira das 08 às 17h, na Rua Sebastião Zaquim, 84/92 - Bairro Calarino</p>	
<ul style="list-style-type: none"> O Município Governo Eletrônico Turismo Eventos Cultura 		
Curtir Compartilhar Cole o primeiro de seus amigos e envie foto		

Fonte: Portal da Transparência da prefeitura de Cardoso Moreira/RJ

¹⁷ <http://cardosomoreira.rj.gov.br/portal/index.php>

Apesar de apresentar o SIC físico, sua existência não significa amplo acesso à informação ao cidadão, pois a falta de acesso por via da internet implica a ofensa e já é uma limitação em si. Ter que ir a prefeitura para buscar uma informação, no caso de não estar na localidade, representa um dificultador no acesso aos dados almejados.

Mesmo assim, o atual site da prefeitura de Cardoso Moreira nos induz a equivocadas situações de transparência. Ao seguir as orientações do site, chega-se à seguinte imagem.

Figura 8: Portal de Transparência da Prefeitura de Cardoso Moreira/RJ



Fonte: Portal da Transparência da prefeitura de Cardoso Moreira/RJ.

Ao clicar-se no link acima, ao invés de uma página de acesso a informação eletrônica somos redirecionados ao portal de transparência do município, contudo sem nenhuma forma de acesso a informação por meio de solicitação eletrônica, como demonstra a imagem abaixo.

Figura 9: Portal de Transparência da Prefeitura de Cardoso Moreira/RJ.



Fonte: Portal da Transparência da prefeitura de Cardoso Moreira/RJ

Portanto, mesmo o site não disponibilizando acesso eletrônico à informação, o fato de indicar o SIC físico e colocar o formulário de solicitação com os dados necessários,

demonstrou uma modificação positiva na região, pois em um primeiro momento da pesquisa, nenhum outro site das prefeituras menores mostrou ao cidadão ao menos um local para fazer sua solicitação. Como as demais notas de Cardoso Moreira foram zero na EBT, o município foi pontuado com a nota final de 1.1, por apresentar o SIC físico, de acordo com Quadro 4 (p. 62). Ao responder positivamente os quesitos 3 (5,56%) e 8 (5,56%) sobre a existência de SIC físico.

3.5 Conceição de Macabu

Elevado a categoria de município em 15 de março de 1952, quando se desvinculou de Macaé, Conceição de Macabu possui 21.211 habitantes, conforme IBGE (2010); PIB de R\$12.014,17 (IBGE, 2013) com IDHM 0,712 (Observatório Sebrae/RJ, 2015,) e apresenta 2 distritos em sua composição.

Ao efetuar a pesquisa no site dessa prefeitura, o sítio eletrônico da Prefeitura de Conceição de Macabu foi visualizado em 3 ocasiões, 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. Observou-se que o endereço eletrônico não conduzia o cidadão a informação pleiteada, embora disponibilizada aparentemente sob o título “Acesso à Informação”, conforme se pode vislumbrar na figura abaixo.

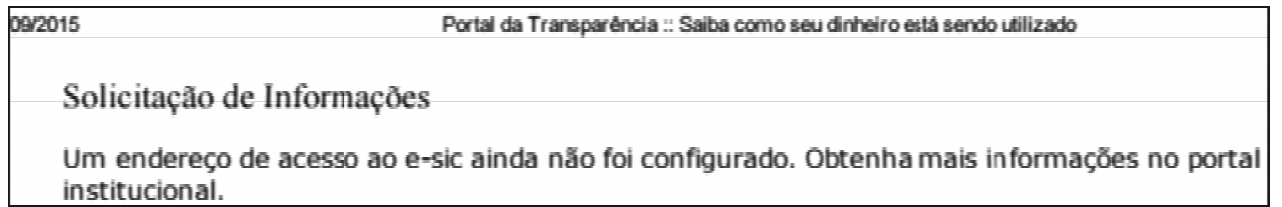
Figura 10: Portal da Transparência da Prefeitura de Conceição de Macabu/RJ.



Fonte: Portal da Transparência da prefeitura de Conceição de Macabu/RJ.

Ao utilizar a aba “Acesso à Informação, Clique Aqui”, o cidadão era redirecionado a uma informação “Um endereço de acesso ao e-sic ainda não foi configurado. Obtenha mais informações no portal institucional”, de acordo com a tela a seguir.

Figura 11: Portal da Transparência da Prefeitura de Conceição de Macabu/RJ.



Fonte: Informação obtida no Portal da Transparência da prefeitura de Conceição de Macabu/RJ

Contudo, em 14/01/2016, o site da prefeitura passa a direcionar o acesso à informação para o endereço abaixo, para uma ouvidoria onde é possível cadastrar-se, entrar em contato com o ouvidor, fazer uma denúncia anônima, consultar uma manifestação anônima ou ver relatórios, como mostra a imagem abaixo.

Figura 12: Ouvidoria da Prefeitura de Conceição de Macabu/RJ



Fonte: Informação obtida no Portal da Transparência da prefeitura de Conceição de Macabu/RJ

Porém essa modificação não altera a nota zero na EBT, haja vista não se tratar de um E-SIC. Ainda assim, se não representa um amplo acesso aos dados públicos, de alguma forma, abre a possibilidade ao cidadão na busca por seu direito de acesso à informação.

3.6 Quissamã

Quissamã foi promovida à categoria de município, desmembrando-se de Macaé, em 04 de janeiro de 1989. Apresenta uma população de 20.242 habitantes (IBGE, 2010), PIB de R\$223.042,26 (IBGE, 2013), IDHM 0,704 (Observatório Sebrae/RJ, 2015) e possui somente o distrito sede.

O site da prefeitura de Quissamã aparenta, inicialmente, ser bem moderno. Fornece, inclusive, número de contato via *whatsapp* (imagem a seguir) e *feeds* de notícias de *Twitter* e *Facebook*. Porém, para efeitos da pesquisa, nada que aferisse nota ao sítio eletrônico de Quissamã fora encontrado nas 3 ocasiões visitadas, em 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. Sequer um “fale conosco”. O que justifica a nota zero atribuída ao município.

Figura 13: Portal da Prefeitura de Quissamã/RJ



Fonte: Site da Prefeitura de Quissamã/RJ

3.7 São Fidélis

São Fidélis foi elevado à categoria de vila em 19 de abril de 1850, quando foi desmembrado de Campos. Mas adquiriu a condição de cidade 03 de dezembro de 1870

(decreto-lei nº 1533/1870). Possui 37.543 habitantes (IBGE, 2010), PIB de R\$16.038,20 (IBGE, 2013), IDHM 0,691 (Observatório Sebrae/RJ, 2015) e somente o distrito sede.

O site da prefeitura de São Fidélis fora visualizado em 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. Não trouxe nenhuma novidade, como fica evidente na figura a seguir. Causou a impressão de ser uma página de propaganda do comércio local, pois contém 28 anúncios diferentes. Na aba do site “serviços”, nenhum serviço eletrônico é disponibilizado. Possui um “fale conosco” sem indicação alguma de solicitação de acesso à informação.

Figura 14: Portal da Prefeitura de São Fidélis/RJ



Fonte: site oficial da prefeitura de São Fidélis/RJ

O site permaneceu da mesma forma durante todo o período da pesquisa.

3.8 São Francisco de Itabapoana

Ao ser desmembrado de São João da Barra, adquiriu o status de município, em 10 de janeiro de 1995 (lei estadual nº 2379/95), sendo o município mais recente da região norte fluminense. Possui 41.354 habitantes (IBGE, 2010), PIB de R\$33.369,25 (IBGE, 2013), IDHM de 0,639 (Observatório Sebrae/RJ, 2015) e 3 distritos. Sua economia foi desenvolvida a partir da lavoura canavieira.

A pesquisa ao endereço eletrônico da *web* de São Francisco do Itabapoana desenvolveu-se nas datas de 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. A primeira informação que o site de São Francisco do Itabapoana oferece é de que o site está sendo reformulado, como mostra imagem a seguir:

Figura 15: Portal da prefeitura de São Francisco do Itabapoana/RJ



Fonte: Site oficial da Prefeitura da São Francisco do Itabapoana/RJ.

A informação se mantém até o presente momento: “Estamos reformulando o nosso site. Em breve estará completo”. Registra-se que o *website* possui alguns serviços eletrônicos ativos, porém nada sobre acesso à informação na forma da pesquisa. O que justifica a nota zero aferida para a avaliação.

3.9 São João da Barra

Adquiriu a condição de cidade em 17 de junho de 1850. Possui 32.747 habitantes (IBGE, 2010), PIB de R\$212.966,61 (IBGE, 2013), IDHM 0,671 (Observatório Sebrae/RJ, 2015), sendo constituído por 6 distritos.

A economia dessa localidade se deu a partir da pesca, criação de gado, a cultura da cana de açúcar, o desenvolvimento do comércio, a instalação da indústria de Bebidas Joaquim Thomaz de Aquino Filho, avançando com a descoberta do petróleo.

Para elaboração da presente pesquisa, o site da prefeitura de São João da Barra foi observado nos dias 18/09/2015, 28/11/2015 e 14/01/2016. Inicialmente, tem-se a positiva impressão de que se acessariam vários serviços e informações pelos banners expostos.

Figura 16: Portal da Prefeitura de São João da Barra/RJ



Fonte: <http://www.sjb.rj.gov.br/>

No banner “serviços e informações para você”, encontrou-se somente telefones do comércio, órgãos e bancos locais. Ao clicar sobre “Reclamação, sugestão, solicitação”, ocorre um redirecionamento para uma página com acesso ao formulário denominado da ouvidoria, onde consta que a “A Ouvidoria da Prefeitura Municipal de São João da Barra é o canal de comunicação e interação com o cidadão. O espaço foi criado para melhorar a qualidade no atendimento e nos serviços prestados, bem como para prezar pela transparência da atual gestão.”

Figura 17: Ouvidoria da Prefeitura de São João da Barra/RJ

Ouvidoria	
A Ouvidoria da Prefeitura Municipal de São João da Barra é o canal de comunicação e interação com o cidadão. O espaço foi criado para melhorar a qualidade no atendimento e nos serviços prestados, bem como para prezar pela transparência da atual gestão.	
<p>Horário de atendimento: 09h às 12h e de 13h às 17h Telefones: (22) 2741-1426 ou 2741-7878 Ramal: 898 Endereço: Rua Barão de Barcelos, 88 E-mail: ouvidoria@sjb.rj.gov.br Ouvidor-geral: Vito Aluizio Sepúlveda Diniz</p> <p>Para solicitação de documentos impressos, os mesmos deverão ser feitos no endereço e horário acima citado.</p>	
* Campos obrigatórios, exceto para denúncia	
* Tipo:	* Enviar para:
Selecione ▼	Geral ▼
* Nome:	
<input type="text"/>	
* E-mail:	Telefone (com DDD):
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Fonte: Site oficial de São João da Barra/RJ

Mas ao adentrar no banner da Ouvidoria, encontra-se o formulário acima, onde se observa não constar nenhuma informação sobre acesso à solicitação de informação propriamente dita, somente o endereço da ouvidoria, o que segundo o Guia de Aplicação EBT não deve ser considerado como forma de acesso à informação.

Além disso, ao retornar à página principal do website existe o banner E-SIC, conforme figura abaixo.

Figura 18: E-SIC de São João da Barra/RJ



Fonte: Site oficial de São João da Barra/RJ

Porém, ao seguir para o link da figura acima, uma situação de aparente indução ao erro se apresenta. Depara-se na verdade com o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (E-SIC) do Governo Federal, que em nada comunica ou possibilita o acesso a informação local, como fica evidente na página a seguir:

Figura 19: E-SIC do Governo Federal

Fonte: Site oficial de São João da Barra/RJ

Essa página nos dá, por um lado, a dimensão do descaso das autoridades locais com a política de acesso a informação municipal e, por outro, nega o direito de acesso a informação ao cidadão em geral, tanto que nenhum dos municípios apresentados possuía sequer a regulamentação da LAI formulada no poder executivo local.

A seguir passamos a dispor sobre os dois casos específicos de maior relevância na região abordada.

3.10 Campos dos Goytacazes

O Município de Campos dos Goytacazes possui uma área de 4.027 km², que o posiciona como o maior município do Estado do Rio de Janeiro em extensão territorial, e o décimo em população no interior do Brasil, com 463.731 habitantes e projeção de 483.970 habitantes (IBGE, 2010), em 2015. Além disso, o município apresenta PIB de R\$122.063,03 (IBGE, 2013) e IDHM de 0,716 (Observatório Sebrae/RJ, 2015).

O crescimento elevado da população de muitos municípios dessa região pode ser explicado pelo ciclo atual de desenvolvimento econômico a partir da descoberta do petróleo. A história desse desenvolvimento, na região e no município, é marcada por três grandes ciclos. De acordo com Carvalho e Silva (2004), o primeiro ciclo de crescimento foi caracterizado pelo aumento da produção açucareira com base nas usinas a vapor (século XIX). O segundo ciclo foi caracterizado pela consolidação de grandes indústrias em moldes capitalistas, as usinas, que entram em declínio no final do século XX, quando surge um novo ciclo de crescimento econômico na região, com as atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos.

3.10.1 A prefeitura de Campos dos Goytacazes antes da LAI

A prefeitura de Campos, até setembro de 2015, não possuía qualquer forma de envio de pedido eletrônico de informação ao cidadão, conforme imagem extraída do site no momento em que se efetuaram os primeiros pedidos de informação pelo E-SIC:

Figura 20: Portal da prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ.



Fonte: site antigo da Prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ.

Observa-se que no site da prefeitura constava “Contas abertas” e tratava a transparência como um “compromisso de governo”, contudo, sequer havia estruturado um SIC físico ou E-SIC, de acordo com as leis de transparência, nem existia o decreto regulamentando a LAI.

Entretanto, em meados de 2015, uma nova figura entrou em campo para modificar de forma significativa a estrutura de tudo que estava sendo feito e aplicado no que se refere a transparência na prefeitura: o MPF de Campos dos Goytacazes (RJ) expediu recomendação à prefeitura para que cumprisse integralmente a LAI, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e o Decreto 7.185/10, que dispõem sobre o conteúdo mínimo a constar dos portais de transparência administrativa do setor público.

Em tempo, tal recomendação não foi efetuada somente a Campos dos Goytacazes; foram expedidas recomendações também aos prefeitos de Cambuci, Cardoso Moreira, Itaocara, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra: municípios da região de mesma competência do MPF em foco.

Campos dos Goytacazes, como aponta o quadro dos municípios no estado do RJ (página 70-71), estava entre os municípios com pior colocação (posição 72º) no Ranking Estadual de Transparência elaborado pela CGU/MPF, no programa Mapa da Transparência com nota 0,9 (de 0 a 10).

Com a elaboração do primeiro Ranking da Transparência pela CGU/MPF, o próprio programa utilizado emitiu automaticamente todas as recomendações de ajustes a serem efetuadas em seus sites eletrônicos.

Nesse sentido, a prefeitura de Campos teve que regularizar as pendências encontradas no seu site municipal no prazo de 60 dias, fazendo a implantação no Portal de Transparência das recomendações do MPF. As recomendações automáticas foram as seguintes:

- 1) Disponibilização de ferramenta que possibilite a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas de texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- 2) Disponibilização de ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparência, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- 3) Quanto à receita, a disponibilização de informações atualizadas incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado;
- 4) Quanto à despesa, disponibilização de dados atualizados relativos ao valor do empenho, valor da liquidação, valor do pagamento e favorecido;
- 5) Disponibilizar informações referentes a procedimentos licitatórios, inclusive a íntegra dos editais, os resultados e os contratos na íntegra;
- 6) Apresentação das prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior, relatório resumido da execução orçamentária (RRO) dos últimos seis meses, relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos seis meses e relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes;
- 7) Indicação no site a respeito do Serviço de Informações ao Cidadão, com indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, indicação do órgão e indicação dos horários de funcionamento;
- 8) **Apresentar a possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (ESIC);**
- 9) **Apresentar possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação;**
- 10) não exigir identificação do requerente que inviabilize o pedido;
- 11) Disponibilizar o registro das competências e estrutura organizacional da Prefeitura;
- 12) Disponibilizar endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (Site do Ministério Público Federal, 2016, grifo nosso).

Essas recomendações, no nosso entender, apresentam-se como um instrumento de *accountability* horizontal, tendo em vista que as mesmas promoveram mudanças no site de Campos enquanto realizávamos a pesquisa. Por um lado ampliou o trabalho da pesquisa, por outro, as recomendações aumentaram a qualidade do site municipal, deixando-o mais completo, passível de aferição, maximizando a transparência local e a democracia. Como se pode observar no novo *website*.

Figura 21: Novo Portal de Transparência da prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ.



Fonte: Novo site oficial de Campos.

Ao entrar no site acima, na aba SIC, duas opções são apresentadas: SIC, que nos fornece o endereço e telefone de contato para entrega de solicitações presenciais e, o E-SIC abaixo.

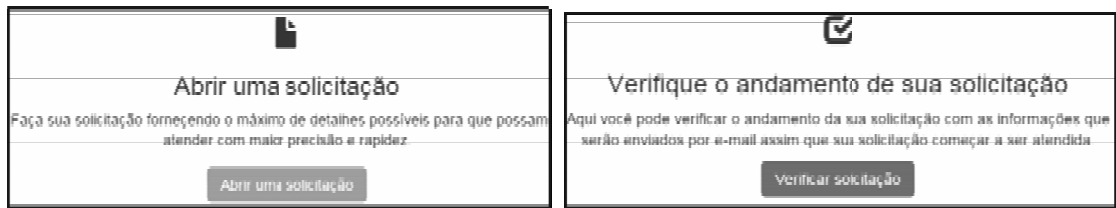
Figura 22: Novo Portal de Transparência da prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ.



Fonte: Site oficial de Campos.

Ao clicar no E-SIC, o usuário do site é levado a optar entre os dois caminhos abaixo, “abrir uma solicitação” ou verificar o andamento de sua solicitação.

Figura 23: Opções do ESIC de Campos dos Goytacazes/RJ



Fonte: Site oficial de Campos.

Contudo, mesmo com essas alterações, o site ainda não se tornou plenamente efetivo para o cidadão. Observa-se que para efeito do cálculo do Índice EBT, da CGU, de todos os pedidos de informações solicitadas por este pesquisador, nenhuma foi respondida. Embora isso tenha elevado a primeira nota de zero (elaborada pelo autor) para 1,94 (CGU, 2015), mostra a ineficácia do E-SIC implantado no município. Ressalta-se por oportuno que a segunda nota aferida pelo autor foi de 2,22, provavelmente por ter sido efetuada em momentos distintos das avaliações citadas.

Comparativamente, em relação ao índice Ranking da Transparência da CGU/MPF, a nota de Campos dos Goytacazes evoluiu de 0,9 para 7,6, representando melhoria, que só foi implementada após a provocação do MPF.

Dessa forma, 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 determinante para a não obtenção de notas maiores nos dois índices.

Muito do observado, somente foi possível após verificarmos a modificação do site de Campos de Goytacazes, que evidenciou a atuação do MPF com competência local e nos levou a entrevistar o representante responsável pelas recomendações, conforme a seguir disposto.

3.10.2 A atuação do Ministério Público Federal no processo de efetivação da LAI em Campos dos Goytacazes

Após agendamento telefônico e confirmação por e-mail, a entrevista com o Promotor do Ministério Público Federal ocorreu em 10/12/2015. Foi uma entrevista aberta, onde se procurou conhecer a atuação do MPF na aplicação do índice que impulsionou a modificação do site de Campos dos Goytacazes.

A entrevista com o Procurador confirmou várias informações teóricas já apontadas pela pesquisa; e principalmente trouxe a consciência sobre a importância da ação da ENCLLA e sua atuação de modo coordenado junto à CGU e ao MPF, visando o monitoramento, controle e efetividade da LAI na região.

O papel do MPF na implantação da Política de Transparência em Campos foi de suma importância. A ação do MPF para efetivação da política foi fundamental e foi confirmada na entrevista com o Procurador da República de Campos e Região.

A primeira questão levantada foi para saber quem estava contribuindo para a descentralização do controle da efetividade da política de transparência no município. E prosseguia, com a abordagem, sobre como isso ocorreu na prática.

O MPF nos respondeu dando a medida sobre a atuação desta instituição, que busca inculcar na população a noção de que eles (MPF) são *“a primeira linha de defesa do cidadão, da sociedade, tanto na aplicação dos recursos públicos, quanto na aplicação da lei penal”*. E, aduz que houve uma mudança de estratégia do MPF, reforçando a ideia de que o controle deve ser efetuado pelo cidadão, de forma conjunto ou isolado ao MPF, afinal o MPF não tem capacidade de estar presente em todos os campos da vida pública, o que reforça a ideia central da presente pesquisa sobre a relevância da transparência dos dados públicos para a atuação do cidadão ou de qualquer outra instituição no controle social, ou na *Accountability* horizontal.

Em relação a LAI, conforme o entrevistado, alguns procuradores começaram a dar atenção ao descumprimento da legislação de âmbito federal, reforçando a ideia de *“que a transparência é um dever do Estado, uma garantia do cidadão, que a Constituição é uma arma de informação”*, ao contrário de tudo que foi pesquisado nos *websites* das prefeituras da Região Norte Fluminense, com exceção de Macaé.

O Procurador ressalta a importância da publicidade para que o cidadão possa *“não só cobrar a aplicação dos recursos públicos ... como usar isso para avaliação e depois escolher seus candidatos e dar votos para aquele ... que vem cumprindo seus deveres”*.

Após esses esclarecimentos, questionou-se se a iniciativa de expedição de recomendações seria só no Estado do RJ. Ao que nos foi informado, o projeto foi feito no Estado do Rio como projeto piloto, e posteriormente aplicado em todo o Brasil para elaboração do Ranking da Transparência Nacional, pelo MPF e coordenação da CGU.

Em seguida, o Procurador relata que foi utilizado um programa de informática com vários quesitos, todos *“içados lá da lei de transparência”*. Ainda acrescentou que *“tudo foi*

transformado em perguntas. A gente acessava o site, de cada município do RJ e olhava quais eram os pontos cumpridos e no final o próprio programa calculava e dava uma meta para o município e já criou um ranking”.

Logo, os relatos do procurador confirmaram que a aferição do Ranking se dava da mesma forma que a metodologia adotada para esta pesquisa, na aferição do EBT.

Em relação a essas informações, procurou-se saber se cada procurador da república teria agido da mesma forma. E ele respondeu que *“cada procurador ... avaliou X municípios ... de acordo com o programa, todo mundo fez isso de forma igual ... cada um expediu então as recomendações, dizendo olha: nós fizemos avaliação, seguem as recomendações”*. Pode-se perceber com isso que a feitura das avaliações era uniforme e efetuada por programa específico de computador, e não buscando diminuir a subjetividade do avaliador.

Sobre o programa de computador, questionou-se se as recomendações seriam feitas pelo procurador ou se o programa as emitia. Ouvimos que o *“programa tinha as recomendações padrão”*. Seguindo no mesmo sentido o procurador nos informou que *“a lei orgânica do MPF estabelece que nós temos poder de requisição, que é de informações para instruir os inquéritos civis, as ações judiciais que nós vamos ajuizar, mas também de fazer recomendações aos poderes públicos”*.

Segundo o procurador, foi feito, inicialmente, recomendações aos prefeitos com prazo de 60 dias para que adequassem seus sites. Informou ainda que não só fizeram a recomendação, como também viabilizaram aos municípios condições de cumprir. De acordo com o representante do MPF *“Nós fizemos a ponte com a CGU, fizemos uma parceria com a CGU”* tanto que no dia da apresentação do Ranking a CGU estava presente e já era feito o agendamento para qualificação dos servidores com oferta de cursos. Aduziu ainda que *“a CGU ofereceu já um software livre para que os municípios pudessem se adequar as determinações legais”*.

Na entrevista foi possível confirmar vários pontos já destacados, entre eles que as prefeituras do Rio estavam passando pela segunda avaliação enquanto o restante do país passava pela primeira avaliação. Fato confirmado pelo Procurador *“o país inteiro estava fazendo a primeira avaliação e nós do Rio estávamos fazendo a segunda para ver em que tinha melhorado. Nós observamos que vários municípios, inclusive Campos tinha uma nota inicial eu acho que 0.9”*.

Entre outros esclarecimentos, destaca-se a parceria com a CGU para elaboração do índice. Ou seja, a experiência anterior de construção da EBT, pela CGU, possibilitou que ela organizasse e oferecesse qualificação aos municípios em um momento posterior para os mesmos se adequassem as exigências da lei, com ênfase nas imposições da LAI e repercussões cíveis a cada gestor responsável.

Comentou-se que Campos dos Goytacazes estava com o site sem atualizações desde o ano de 2009. Como no decorrer da pesquisa o site se modificou, buscou-se conhecer os agentes que atuaram para sua modificação, quando tomamos conhecimento da atuação do MPF com suas recomendações. Em seguida, o representante do MPF detalhou que foram entregar pessoalmente para a prefeita e ela falou que “*Não. Nosso site cumpre tudo. Eu falei: Prefeita, não cumpre. Não adianta só o site dizer assim: Esse espaço aqui é da receita arrecadada e eu ter lá uma receita de 2013, eu tenho que ter a receita da data atual*”. Conforme o entrevistado, nesse momento foram entregues as recomendações, quando o gestor fora advertido das medidas judiciais cabíveis para o caso.

Frise-se que o representante do Ministério Público Federal destacou que após o Ranking e as recomendações de maio de 2015 “*a nota de Campos melhorou ... porque o Ministério Público cobrou*”. Onde ficou evidente a importância da atuação do MPF no monitoramento da política de transparência no município e ainda a *accountability* horizontal do caso.

A entrevista esclarece que ainda existem requisitos legais a serem ajustados na LAI para aumento ao acesso à informação alcançando a nota 10, contudo a nota melhorou substancialmente: de 0,9 para 7,4, entre maio e dezembro de 2015. Para o Procurador é necessário vontade política para efetivação da política de transparência.

Segundo ele “*a gente observa assim: que não se trata de disponibilidade econômica do município de poder, mas simplesmente vontade administrativa*”, ou seja, independe da capacidade econômica do município, e cita Queimados e Niterói para justificar essa afirmativa.

Nesse momento, fica evidente que ele estava demonstrando que os municípios de Queimados e Niterói, embora apresentem diferentes disponibilidades econômicas e financeiras, possuem vontade administrativa, talvez política também. Para o entrevistado, é isso que transformava o quadro.

Retrucado sobre a possibilidade de que Niterói seja um modelo, o procurador pontua que na verdade Queimados é um bom modelo; conforme ele trata-se de “*um município*

pequeno, não é rico como Niterói, tem muito menos servidores, talvez tenha disponibilidade financeira menor para poder manter ... mas fez o curso, mandou os servidores para fazer o curso”.

Outro ponto importante na entrevista foi a confirmação da necessidade da atuação da população, dos cidadãos e da sociedade civil organizada no controle da coisa pública. O Procurador acrescentou *“a população é o primeiro fiscal é ela que sabe em quê que a verba precisa ser aplicada e é ela que sabe também qual é a verba que efetivamente não é aplicada”*. Ressaltou ainda que é difícil para o MPF fazer toda a fiscalização sozinho, que não existe uma representação do TCU na região, que a CGU também não tem escritório no Norte Fluminense, e até o Ibama, que o ajudava em algumas fiscalizações fechou: *Então, assim, às vezes fica muito difícil para a gente fazer esse acompanhamento e o cidadão é que dá essa informação para gente.*

Compreende-se a partir dessa fala que o Procurador está registrando insuficiência de instituições para fiscalização e acompanhamento da aplicação de todos os recursos públicos em âmbito regionais ou municipais, apontando que na prática a população e quem traz efetivamente essa informação para conhecimento das autoridades responsáveis.

O procurador ressalta a valiosa contribuição do cidadão para a efetividade no controle da Administração Pública. E nós procuramos compreender mais, questionando se é o controle de polícia ou uma espécie de alarme de incêndio fornecido pelo cidadão. Ele responde que é uma arma que *“agente dá para o cidadão para ele exercer o controle social. Inclusive, tanto o site daqui da câmara, quanto o site da CGU têm vários vídeos que ensinam as pessoas como fiscalizar etc e tal”*.

Em seguida, tecemos alguns comentários sobre o custo do controle, fazendo questionamentos relacionados ao índice, pois o índice incentiva as pessoas a enxergarem uma ação muito ampla, para alcançarmos o seu pensamento sobre o índice da CGU, o EBT. Sua resposta confirmou a diferença dos índices e avançou ao esclarecer sobre a ENCLLA.

Ao esclarecer sobre a ENCLLA, o procurador nos deu a dimensão da atuação coordenada entre ENCLLA, CGU e MPF, ao informar:

Essa pesquisa toda que a gente faz é o questionário que responde quando avalia cada site, primeiro ele tem pontos que foram listados pela CGU como sendo os mais importantes. Ela ajudou a elaborar essa pesquisa, mas também seguem algumas recomendações de ENCLLA que é a (Estratégia de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro). A ENCLLA é uma iniciativa inter institucional que junta o Ministério da Justiça, o Ministério Público Federal, Justiça Federal tem

representante de vários órgãos ali ligados ao judiciário, ligados não exatamente ao Judiciário como o Ministério Público, por exemplo, que é independente, autônomo, mas que trabalham no cumprimento da justiça da polícia federal. E a ENCLLA traça todo ano, uma série de enunciados, de pontos, de estratégias para combate à corrupção e lavagem de dinheiro. E ela contou que uma das estratégias a ser seguida era melhorar a qualidade da informação que é dada pelos municípios e com base nos pontos que foram levantados já, eles já traçaram quais foram os pontos principais e a pesquisa seguiu, a avaliação seguiu aqueles pontos já apontados pela ENCLLA.

Dessa forma, a partir dessa entrevista incluímos a ENCLLA como um ator chave em nossa pesquisa, afinal, ela organizou os pontos utilizados na pesquisa do MPF, e a CGU complementou, como pudemos constatar na entrevista com o procurador do MPF: “A CGU complementou e a gente juntou tudo e colocou num programa. Uma equipe foi responsável por fazer isso, colocar no programa”.

Percebe-se assim, que várias instituições estão se mobilizando para dar efetividade ao previsto em uma lei federal e buscamos confirmar se foi o MPF quem encabeçou o monitoramento da LAI. Como resposta, ouvimos: “É. Na hora de colocar em prática foi o MPF. Porque as outras instituições acabam tendo papel mais específico nas suas áreas. As recomendações da ENCLLA, elas são meio que abstratas”.

Sobre o índice EBT, da CGU, que dá uma grande importância a transparência passiva que é a informação obtida pelo cidadão através de uma solicitação, o procurador comenta, confirmando nossas leituras:

- A gente junta na pesquisa duas partes. Porque na legislação tem a parte da solicitação da informação e tem a parte da informação que é disponibilizada efetivamente pelo poder público no site. Então, um dos pontos, por exemplo, que a gente avalia lá. A gente anota no questionário quando está avaliando, se é ... pedido de informação, se é pedido só identificação, ou se que ele pede que fundamente, ou se ele faz alguma exigência de juntada de documentos, se você pode obter essa informação através de pedido só pelo site, ou fisicamente e quando for fisicamente, se é disponibilizado para o cidadão o horário de funcionamento do órgão, o endereço físico e quais são, por exemplo, os responsáveis por prestar aquela informação. Em uma ouvidoria, por exemplo, um setor de atendimento ao cidadão, se é disponibilizado telefone no site, até isso...

Para concluir, procuramos saber o que o procurador teria a dizer sobre os dois índices e se ele acredita que irão se unificar, por exemplo. Ao que respondeu que não acredita em unificação. Que cada um vai continuar fazendo seus índices, temporariamente ou não, conforme houver necessidade.

Por fim, sobre a possibilidade desse resultado se transformar em uma ação penal de descumprimento, o representante do MPF esclareceu que talvez sim, que pode gerar “uma

responsabilização por improbidade, porque está deixando de cumprir determinações legais, está deixando de dar concretude, a visibilidade da transparência, está descumprindo princípios da Administração Pública”. Mas ressalta que em última instância o Prefeito, por ser a autoridade máxima, pode responder por essa responsabilização.

Essa entrevista nos fez compreender o papel da ENCLLA, perceber a possibilidade de atuação do MPF em Campos e Macaé, que alcançaram as maiores notas na EBT e no Ranking de Transparência na região norte fluminense e no Estado do Rio de Janeiro, além de tomar consciência do importante papel exercido pelo MPF diante do impasse da aplicabilidade de uma lei federal em âmbito municipal.

Em seguida, passamos a relatar a experiência de Macaé, esclarecendo as nuances de suas notas.

3.11 Macaé

Macaé torna-se município em 25 de janeiro de 1814. Possui uma população de 206.728 habitantes, atualmente, sendo integrado por 06 distritos: a sede, Cachoeiro de Macaé, Córrego do Ouro, Glicério, Frade e Sana. A cidade possui PIB de R\$ 85.462,97 (IBGE, 2013) e IDHM de 0,764 (IBGE, 2010). A principal atividade econômica do município, a partir da década 1970, gira em torno da indústria petrolífera. Na atualidade, com as atividades petrolíferas e a implementação do pré-sal, Macaé se tornou um pólo econômico nacional e uma área de atração de populações e de investimentos do mundo inteiro (Cautiero e Franco, 2013).

3.11.1 A Prefeitura de Macaé e a adequação a LAI

No que diz respeito ao site da Prefeitura de Macaé, quando a pesquisa de campo teve início, com visitas cotidianas aos sites, busca sobre informações dos municípios, bem como o escopo de encontrar respostas aos quesitos do EBT, teve-se uma surpresa: o site de Macaé, ao contrário de todos os outros da Região, encontrava-se dentro dos ditames legais. Tudo que buscávamos no dito endereço eletrônico estava de acordo com a legislação da LAI e demais cominações legais.

Figura 24: Portal de Transparência da prefeitura de Macaé/RJ.



Fonte: site oficial de Macaé.

Encontramos a legislação da LAI já devidamente formulada (Decreto municipal 187/2015), com acesso facilitado no site, além de toda a regulamentação da legislação de transparência, que já havia sido aprovada e outras que haviam sido enviadas para a apreciação do Poder Legislativo local. Ou seja, compreende mais um avanço em relação a toda a Região.

Isso nos induziu a questionar os motivos que teria levado o município a se adequar à LAI ou se houve iniciativa de ajustar o site sem nenhuma interferência externa. Apontou a necessidade de efetuar uma visita ao setor responsável por tal trabalho.

Em contato via endereço eletrônico indicado no site e telefonemas recebidos da própria prefeitura, fomos ao encontro da equipe responsável pelo funcionamento do sistema E-SIC de Macaé e desvendamos a implantação de uma política de transparência no município, assim como o trabalho de uma equipe estruturada e preparada para aquele compromisso.

Após finalizar a pesquisa, obtivemos a informação de que toda a situação e forma de trabalho que encontramos na prefeitura de Macaé foram devido a avaliação anterior do site e recomendações enviadas pelo programa do MPF/CGU, conforme foi evidenciado na entrevista anterior com o Procurador do MPF de Campos dos Goytacazes. Contudo, não se pode deixar de destacar o devido mérito da Prefeitura de Macaé, que investiu e tratou o assunto com a relevância necessária.

É importante frisar, como já informado, que o município de Macaé, ao contrário das outras 8 prefeituras da região norte fluminense, respondeu a 100% dos questionamentos

enviados para o cálculo do EBT, com máxima exatidão de dados, nenhuma dificuldade na leitura ou acesso à informação e dentro dos prazos legais. Esse fator determinou a nota 10 aferida por este pesquisador em setembro de 2015, para o município de Macaé, que foi o diferencial da região abordada.

Além disso, percebeu-se a ocorrência de uma grande evolução, se considerar a nota de Macaé no primeiro índice: como informado anteriormente, o município, na primeira etapa da aferição do Ranking da Transparência do MPF, ficou com a nota 1,6, contudo, após essa situação, assumiu a primeira colocação dos municípios do Estado do RJ na segunda aferição, recebendo a nota 10. Ou seja, um resultado espetacular, em muito pouco tempo de remodelamento do site e reformulação da política de transparência no âmbito municipal.

Portanto, não poderia ficar de fora da avaliação essa situação de *accountability* horizontal do MPF e a resposta rápida dada ao órgão, bem como a toda a coletividade, afinal, quem ganha com tudo isso é o povo, que passa a ter instituições, entes administrativos e órgãos públicos mais transparentes e com informações disponíveis (TA) e acessíveis por meio de solicitações (TP), seja da forma presencial (SIC), seja da forma eletrônica (E-SIC), como a própria legislação da LAI exige.

Por tudo isso não se poderia terminar o trabalho sem ir a campo entrevistar os atores dessa modificação de paradigmas. Seguindo a linha de raciocínio acima, passaremos à entrevista com a equipe da Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Macaé e seu Ouvidor Geral.

3.11.2 O trabalho da Ouvidoria e a organização da Política de Transparência em Macaé

Em 27/10/2015, foi realizada a entrevista em Macaé, com a participação do ouvidor geral e sua equipe multidisciplinar constituída por profissionais da engenharia ambiental, do direito e da fisioterapia.

O cargo de ouvidor geral foi criado pela prefeitura para coordenar a política de transparência municipal e prevê mais adiante que seja cargo preenchido por concurso. Mas no momento da pesquisa, era cargo comissionado.

Observou-se desde o primeiro momento a importância da atuação de uma equipe multidisciplinar. Essa constituição deu a exata dimensão do desafio de trabalhar com gestão da informação e acesso à informação dentro dos órgãos públicos. É coerente com a ideia de

que a informação é algo que pertence a coletividade e não ao administrador/gestor público e merece relevo. Na entrevista, fica evidente a importância do trabalho da equipe na implementação da política de transparência.

Inicialmente, abordaram-se os motivos que nos levaram a entrevistá-los, para se efetuar a questão da mudança radical que fizeram no site, se aconteceu depois da recomendação do MPF, ou antes. O Ouvidor Geral nos respondeu que desde 2013, faziam tentativas para readequação do portal, contudo foi a primeira nota do Ranking da Transparência, divulgada em maio/2015 que *“motivou a atender mais a transparência ... Apesar de a ouvidoria já ter feito desde 2013 contatos, processos de readequação ... o que apressou que as coisas acontecessem mais rápido foi justamente a primeira análise”*.

Em seguida, questionamos sobre essa primeira análise e responderam que ela foi fundamental, pois oportunizou as orientações diretas do prefeito para atender a tudo que dissesse respeito à transparência para a sociedade.

Adiante procurou-se saber como fizeram o site, se contrataram algum profissional ou empresa de consultoria. Informaram que não, que tudo fora feito pela controladoria, por órgão interno da prefeitura, o que nos evidenciou a importância das notas divulgadas pelo índice do Ranking de Transparência e pelas recomendações do MPF. Além disso, apontaram também a vontade administrativa e política do prefeito e dos gestores públicos para a efetivação dessa política no município.

Ao questionarmos sobre o marco para a elaboração do E-SIC, ou seja, o que teria originado a modificação ou criação do site da prefeitura de Macaé ouviu-se que:

Desde 2013, início da atual gestão, a ouvidoria geral do município propõe a adesão ao programa Brasil Transparente da CGU, que além de fornecer capacitação em transparência na administração pública, disponibiliza o código-fonte do E-SIC, sistema eletrônico de gerenciamento dos pedidos de acesso à informação. Porém, o principal marco para a adesão e aquisição do E-SIC foi o Ranking de Transparência dos municípios elaborado pelo MPF e a CGU, onde a ampla divulgação das notas de cada município teve grande repercussão na sociedade, aumentando a pressão e a necessidade de total cumprimento a legislação e a garantia do direito de participação e controle social.

Pela resposta, percebe-se que a equipe estava buscando um caminho para elaboração da política de transparência, quando saiu a primeira nota do Ranking da CGU/MPF (nota 1.6), em maio de 2015. Conforme se pode confirmar na afirmação do Ouvidor Geral: *“quem conduziu o processo foi a ouvidoria. Aí, a partir disso, veio à adesão em 2013 ... a gente já*

tinha indicação de aderir ao programa Brasil Transparente, de adquirir o E-SIC ... porque tem curso, possibilidade de formação de servidor, tudo isso”.

Dando continuidade, procuramos saber se é possível identificar quem são as pessoas que estão fazendo as solicitações e a quantidade de acesso ao site. Responderam que sim e que até aquele momento foram 25 solicitações. No que percebemos que o sistema ainda estava em uma fase muito incipiente, tanto que fomos informados que nossos pedidos de acesso às informações foram feitos na primeira semana de funcionamento do E-SIC.

Em seguida, questionamos os pontos facilitadores para a implantação do site. Ao que nos responderam em relação à *“contínua capacitação dos servidores da ouvidoria geral, processo de aquisição dos softwares em andamento e determinação expressa do prefeito para atender 100 % ao princípio da transparência”*. Sobre os pontos dificultadores informaram que seria a falta de centralização na coordenação de todo o processo.

Por fim, foram abordados sobre algo que gostariam de acrescentar em relação ao site de Macaé, à Lei de Transparência Pública e à LAI:

As melhorias implementadas até o momento são decorrentes de um processo que dependia apenas de direcionamento na gestão maior, visto que a ouvidoria já havia identificado a necessidade de ajustes e adequações. Recentemente, revisamos o decreto que regulamenta a LAI em âmbito municipal e elaboramos o Programa de Qualificação em Transparência Pública Municipal, visando qualificar servidores sobre o tema e difundir uma cultura que aborda o sigilo das informações como exceção, conforme preceitua a lei.

Em relação à efetividade no cumprimento da LAI, observa-se em Macaé um esforço político pelo estabelecimento e manutenção da Política de Transparência no âmbito municipal. As notas melhoraram tanto na EBT quanto no Ranking de Transparência porque já existia uma equipe multidisciplinar demandando esforços nesse sentido.

A seguir, buscaremos apresentar algumas lições assimiladas em toda a pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi analisar uma importante ferramenta para o controle da Administração Pública, a transparência nos sites públicos, através principalmente das noções de transparência passiva e ativa. O recorte da pesquisa se deu na Região do Norte Fluminense, tendo sido analisados todos os sites dos municípios da Região, mas com atenção especial aos casos de Campos dos Goytacazes e Macaé.

Para tanto, observou-se que a proposta de aplicação dos índices de transparência oficiais, a saber, o EBT da CGU e o Ranking da Transparência da CGU e MPF, auxiliariam na compreensão do desenvolvimento dessa proposta nos municípios.

Nesse sentido, os referidos índices foram utilizados para responder a questão inicial sobre o modo como as prefeituras da Região Norte Fluminense adequaram-se a atual lei de transparência pública e lei de acesso à informação, atrelando o uso dessas informações como meio de *accountability* e controle social.

Paralelamente, foi explorada a literatura do tema transparência pública, arrolando-a ao conceito de *accountability* horizontal e vertical, e ao conceito de democracia, bem como, às legislações afins, especialmente, a LAI e a Lei da Transparência.

O estudo da legislação foi de grande relevância porque ela é origem e base legal para a apresentação dos requisitos dos índices de transparência abordados na presente pesquisa. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37 a publicidade como um princípio basilar para a Administração Pública, aspecto acentuado pela LAI, que exige atualização e facilidade no acesso às informações públicas, que não estejam no crivo do sigilo.

Isso representa um grave problema federativo na medida em que a lei federal, a LAI, não é considerada nem cumprida nas esferas municipais: caminho percorrido para a pesquisa ao verificar as informações constantes dos sítios eletrônicos das prefeituras da região norte fluminense e realizar as entrevistas com profissionais envolvidos para o estabelecimento da LAI nos municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé.

Nesse sentido, foram encontradas inconformidades nos sites municipais em relação ao previsto na legislação afim (LAI). Foi possível perceber como aplicação dessas diretrizes da Lei Federal não eram pontos importantes para a municipalidade, tais como, falta de atualização e de acesso à informação, bem como várias dificuldades (falta de SIC, E-SIC) para a concretização do direito do cidadão no acesso aos dados públicos, com exceção do

município de Macaé, que a bem da verdade sobressaiu por atuação anterior do MPF. Conforme se pode constatar nos quadros de cada índice apreciado (EBT e Ranking da Transparência) e sites oficiais das prefeituras da região.

Oportunamente, procurou-se registrar os atuais layouts das páginas eletrônicas de cada prefeitura, para viabilizar futuras comparações e adaptações, uma vez que as mesmas serão inevitáveis.

Em relação a aplicação do Índices de Transparência da CGU e ao levantamento do Ranking da Transparência do MPF, sobre os municípios da região norte fluminense, é importante destacar que ambos oferecem informações complementares, pois cada um tem enfoque diferenciado, em que pese os dois darem tratamento privilegiado ao aspecto da transparência passiva. A CGU deu ao EBT 75% da pontuação de seu índice à TP, conforme Quadro 4 (p. 62). Já o MPF, embora seja mais amplo em sua avaliação, segue no mesmo sentido, dando ao Ranking de Transparência 29% da totalidade de sua avaliação métrica à TP (Quadro 3, p. 60).

Ao efetuar a comparação e análise dos sites das prefeituras polos regionais, Campos dos Goytacazes e Macaé, percebeu-se, neste momento, que o tratamento oferecido por elas à questão não se deu da mesma forma. Enquanto Macaé estruturou o site, criou uma ouvidoria e designou um ouvidor, constituiu uma equipe multidisciplinar para tratar a questão da transparência no âmbito de seu endereço eletrônico; em Campos dos Goytacazes, o mesmo problema não teve solução efetiva, apesar de reformulação do site, a LAI não foi regularizada pelo gestor municipal, evidenciando a efetividade de Macaé.

Na entrevista realizada com o ouvidor e sua equipe em Macaé foi constatado o esforço de qualificação da mesma, bem como de estruturação da política de transparência municipal, quando o prefeito os orienta a atender 100% das solicitações enviadas, conforme se pode observar na resposta de um integrante dessa equipe sobre facilitadores do E-SIC: *continua capacitação dos servidores da ouvidoria geral ... aquisição dos softwares ... andamento e determinação expressa do prefeito para atender 100 % ao princípio da transparência.*

Neste diapasão, outro ponto que merece destaque foi a forma diferenciada de atender aos quesitos elaborados e encaminhados eletronicamente para a percepção da efetividade da transparência passiva em tais municípios. Macaé retornou conforme as exigências legais, cumprindo prazos, formas simples de acesso e compreensão; enquanto Campos, no decorrer do trabalho, viabilizou o envio eletrônico de tais questões, contudo, sem respondê-las no

prazo legal, sequer disponibilizando protocolo para acompanhamento das questões a eles enviadas pelo seu E-SIC.

Esse contraponto nos fez concluir que transparência não implica apenas em modificação ou adequação de determinado site à LAI, e sim, representa toda uma estruturação do que se denomina Política Pública de Transparência, envolvendo capacitação de equipe técnica, criação da lei de transparência no âmbito municipal e facilitação ao acesso às informações e dados públicos pelos cidadãos.

Para atender as exigências da LAI e implantar a política de transparência municipal, percebeu-se a importância da *accountability* horizontal, a medida que ela representa a ferramenta utilizada pelos atores envolvidos no caso sob análise. A CGU em parceria com o MPF desenvolveu a ação nº 4 da ENCLLA, no ano de 2015, que era “estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva”.

Essa parceria foi fundamental para o avanço da aplicação da LAI, uma lei federal, em âmbito municipal, pois a atuação do MPF, através de recomendações, quando da feitura do Ranking da Transparência, representa o *enforcement* do caso. Ou seja, os gestores se viram cobrados e obrigados a cumprir a determinação legal, dentro do prazo de 60 dias, sob pena de responderem com seus próprios mandatos ou criminalmente, em última instância.

Esse fato foi constatado na entrevista ao MPF de Campos que ao ser questionado sobre a possibilidade de alguma forma de penalização quanto ao descumprimento da LAI em âmbito municipal, respondeu: *Em última instância aquele que é o mandatário ... o secretário de administração ou o controlador geral ... podem responder solidariamente com ele, mas tem a responsabilidade do prefeito ... ele é obrigado a dar cumprimento à determinação legal.*

Mesmo assim, a maioria dos gestores da região, 8 entre 9, não atuaram nessa direção, estando em desconformidade com a exigência legal. Registre-se que somente Macaé demonstrou compromisso na implantação de uma política pública de transparência na esfera municipal.

Nesse sentido, percebe-se que a pesquisa caminha no sentido de valorizar a *accountability* horizontal ao possibilitar a ampliação do controle social, a partir da disponibilização obrigatória dos dados nos sítios eletrônicos municipais, garantindo efetividade na aplicação da LAI, o acesso á informação como regra e seu sigilo como

exceção, conforme se pode constatar na entrevista com o mesmo procurador sobre a questão do alarme de incêndio: *É uma arma que a gente dá para o cidadão para ele exercer o controle social*. Fato que é potencializado em virtude da publicização da informação pública via *internet*. Sem a publicidade oriunda da LAI não há como um cidadão solicitar diretamente no site público municipal as informações de seu interesse.

A pesquisa também demonstra que esse mecanismo de *enforcement* (as recomendações) da *accountability* horizontal não foi suficiente para a efetividade da transparência nos municípios. Neste diapasão, dois pontos merecem destaque, o primeiro, que a política de transparência não pode ser tratada como mera atualização de sites municipais, necessita de se estruturar como política pública. Significa dizer, que precisa de vontade política e administrativa para a realização de tal política, com uma equipe preparada e atos normativos locais referentes ao tema, o que só foi observado em Macaé. O segundo ponto, é que se trata de índices recentes (EBT e Ranking de Transparência), com mecanismos de *enforcement* e programas de monitoramento e cobrança também recentes. O MPF continua trabalhando junto aos municípios, e nos parece necessário certo tempo de maturação para observar os resultados e realizar análises futuras.

Dessa forma, a pesquisa permanece aberta, oferecendo um amplo campo de continuidade, sujeita a aperfeiçoamentos oriundos de novas tecnologias, entre outros, bem como envolvendo questões relacionadas à subjetividade dos gestores municipais, conforme destacado pelos profissionais das duas entrevistas. Outrossim, registra-se que o trabalho dos atores envolvidos contribui, em última instância, para uma maior transparência do funcionamento da máquina administrativa no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: **Federalismo, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. FLEURY, Sonia (org). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra. “O Princípio da Publicidade no Direito Administrativo”. In **Revista Brasileira de Direito Público**, número 2, julho a setembro de 2003. Disponível na internet no endereço <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-23-JULHO-2010-ANTONIO-CARLOS-CINTRA.pdf>, em 26/02/16.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas Sociais**. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

_____. Continuidades e Descontinuidades na Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 52, n. 2, p 377- 423. Jun, 2009.

AZEVEDO, Nilo Lima. CAMPOS, Mauro Macedo. LIRA, Rodrigo Anido. Por que os conselhos não funcionam: o diagnóstico O’Donnell. Trabalho apresentado no: **VII Mestres e Conselheiros: Agentes Multiplicadores do Patrimônio – Patrimônio e Cidades**. Belo Horizonte – 10 a 12 jun. 2015 –16 p.

_____. **Coordenação das Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: a relação do Tribunal de Contas da União e dos Conselhos Municipais**. Tese de Doutorado em Sociologia Política. UENF, RJ. 2012.

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

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª edição. Brasília, 2013.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011, que 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 CF; 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.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **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.

_____. **Lei 8.490 de 1992** e posteriormente denominada de Ouvidoria-Geral da União, segundo o Decreto 4.785 de 2003.

_____. **Guia de aplicação EBT.** Controladoria Geral da União. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **A era dos direitos (edição ampliada).** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORBA, Rafael Corrêa. LIRA, Rodrigo Anido. AZEVEDO, Nilo Lima. **Análise das Políticas de Esporte e Lazer do Município de Campos dos Goytacazes (Triênio 2012/2014).** Mimeo, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração Pública Burocrática à Gerencial.** *Revista do Serviço Público*, v, 47, n. 1, jan./abr. 1996.

CAMPOS, Anna Maria. **Public service accountability: a comparative perspective 1990**

_____. **Accountability:** quando poderemos traduzi-la para o português? 1990

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 18 edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Marcelo Sávio Revoredo Menezes de. **A trajetória da internet no Brasil: do surgimento das redes de computadores à Instituição dos mecanismos de governança.** 2006. 259 p. Dissertação mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação. UFRJ, RJ.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** v.1. 8ª edição revista e ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CENEVIVA, R. (2006). **Accountability:** novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.* São Paulo, SP, Brasil, 17.

DAHL, Robert. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo: Ed. USP, 1997.

_____. **Polyarchy.** Participation and Opposition. New Haven/London: Yale University Press, 1971.

_____. Dossiê qualidade da democracia. **Revista debates,** Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.115-138, jan.-abr. 2013. 128 the characteristics of which is the quality of being completely responsive to all its citizens.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** Imprensa: São Paulo, Atlas, 2009.

DIAMOND, Larry. Liberation Technology. **Journal of Democracy**, July 2010, volume 21, number 3.

DIAMOND e MORLINO. **Assessing the Quality of Democracy**. 2005.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Desburocratização Eletrônica nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assessoria de Infra-Estrutura e Novos Investimentos, 2007.

HERRERA, Oscar Rebolledo. **El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado**. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas. El municipio em México y en el mundo. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO MUNICIPAL, 1., 2005, p. 379-388.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido em 1988.

JARDIM, J. M. **Governo Eletrônico no Brasil: o Portal Rede Governo**. Arquivística.net, v. 3, p. 28-37, 2007.

JARDIM, José Maria. **Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação**. 2001. Disponível em <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3350>>. Acesso em 02/02/2016.

LANGHEINRICH, Marc. **Privacyby Design – Principles of Privacy-Aware Ubiquitous Systems**. G. D. Abowd, B. Brumitt, S. A. N. Shafer (Eds.): Ubicomp, pp. 273-291, 2001.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MALINI, Fábio. **A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais/ Fábio Malini e Henrique Antoun**. – Porto Alegre: Sulina, 2013. 278 p.; Coleção Cibercultura.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MELO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the Quality of Transparency**. Paper prepared for the 1 st Global Conference on Transparency Rutgers University, Newark, May 17-20, 2011.

MONTEIRO, Leandro. Vertente material do princípio da publicidade administrativa. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9680&revista_caderno=4>. Acesso em 10 fev 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, Volume 9, Number 3, July 1998. P. 112-126.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da Cruz; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração**. 2007

RECUERO, Raquel. **Redes Sociais na Internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009. Coleção Cibercultura. 191 p.

SANTOS, P.; FERRER F. (Orgs.). **E-government: governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

SANTOS, Daniela Gomes dos. **A internet como instrumento de controle social: o Portal da Transparência do Governo Federal**. TCC Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação. UnB, 2010.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone. **Governo Eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/governo-eletr%C3%B4nico-o-que-se-deve-e-o-que-n%C3%A3o-se-deve-fazer>. Acesso em 23/04/2015.

SAWARD, Michael. Democratic Theory and Indices of Democratization. In: BEETHAM, David (ed.). **Defining and Measuring Democracy**. London: SAGE, 1994. pp. 6-24.

SCHEDLER, Andreas. In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. pp. 13-28.

SILVA, André Carlos da. **Estado federal e poder municipal**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial. Brasília, v. 6, n. 2, p. 351-378, jul./dez. 2009.

SORJ, Bernardo. GUEDES, Luís Eduardo. Exclusão digital: Problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. In: **Novos estudos – CEBRAP**, nº 72, São Paulo. jul. pp. 101-117, 2005.

TIC. **Governo Eletrônico 2013**. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no setor público brasileiro. SP. Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: M. Fontes, 2005. p. 75-80. Livro 1.

TOTTI, Maria Eugênia Ferreira, PEDROSA Paulo. Região norte fluminense: terra de contrastes. In: CARVALHO, Ailton Mota de, TOTTI, Maria Eugênia Ferreira (orgs.) **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

WLASSAK, Thomas. **O princípio da publicidade**. Considerações sobre forma e conteúdo. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3425>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

WERTHEIN, Jorge. **A sociedade da informação e seus desafios**. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 2, pp. 71-77, maio/ago. 2000.

Sites das Prefeituras da Região Fluminense:

<http://carapebus.rj.gov.br/portal/>
<http://cardosomoreira.rj.gov.br/portal/index.php>
<http://www.conceicaodemacabu.rj.gov.br/>
<http://www.quissama.rj.gov.br/>
<http://www.saofidelisrj.com.br/>
<http://www.pmsfi.rj.gov.br/>
<http://www.sjb.rj.gov.br/>
<http://www.campos.rj.gov.br/>
<http://www.macae.rj.gov.br/>

Demais sites consultados:

www.ibge.gov.br/

www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9215B0DC401217E02B7030893.htm. Acesso no dia 15/02/2015.

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/documentos/PAI%202013%20ajustado.pdf>. Acesso em 02/04/15.

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em 09/02/2016.

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/01/portal-da-transparencia-do-governo-federal-registra-recorde-de-acessos-em-2015>. Acesso em 09/02/2016.

http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao_dezembro-2015.pdf. Acesso 08/02/16.

http://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2013_LIVRO_ELETRONICO.pdf. Acesso em 09/02/16.

<https://transparencia.pt/2014/11/07/transparencia-financeira-dos-municipios-regrediu-no-ultimo-ano-revela-indice-da-tiac/> Acesso em 09/02/2016.

<http://indicedetransparencia.com/historico/> Acesso em 09/02/2016.

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/cgu-lanca-indice-que-mede-transparencia-de-estados-e-municipios> Acesso em 09/02/2016.

<http://indicedetransparencia.com/metodologia/> Acesso em 09/02/2016

<http://dados.gov.br/> Acesso em 10/02/2016.

<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/11157#sthash.wSGVaXuv.dpuf>

<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015>. Acesso em 10/01/2016.

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/saiba-mais-metodologia>. Acesso em 07/08/2015

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>. Acesso em 01/09/2015.

<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>. Acesso em 01/09/2015.

<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/metrica-enccla.xls>. Acesso em 10/02/2016.

<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/pontuacao/ranking/proximos-passos>. Acesso em 10/02/2016.

<http://www.acessoainformacao.gov.br/centraldeconteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em 10/01/2016.

<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/index.html?ReturnUrl=%2fsistema%2f>. Acesso em 15/02/2016.

<http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/mpf-recomenda-cumprimento-da-lei-da-transparencia-pela-prefeitura-de-campos-rj>. Acesso em 10/02/2016.

http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9. Acesso em 10/02/2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A: ROTEIRO ENTREVISTA MPF DE CAMPOS DOS GOYTACAZES /RJ.**I – IDENTIFICAÇÃO.**

DATA: __/12/2015

1. Nome: _____
2. Formação: _____
3. Qualificação geral: _____
4. O Sr. é servidor público efetivo? () Não () Sim. Se sim, há quanto tempo? _____

II – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Há quanto tempo o Sr está em Campos dos Goytacazes? _____
2. Quantas recomendações foram feitas antes da última recomendação ser parcialmente atendida? _____

III – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

1. O que o Sr poderia nos falar sobre a Lei de Transparência Pública e a legislação sobre publicização das contas municipais? _____
2. Em sua opinião, existe relação entre a criação ou modernização do site e a legislação de transparência e publicização das contas municipais? () Não () Sim. Comentários: _____

IV – SOBRE A ATUAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

1. A partir de quando foi estruturada a cobrança pelo MP dos portais de transparência e sites municipais? Qual a data em que a página oficial foi disponibilizada para a população? _____
2. A CGU teve alguma contribuição ou participação neste contexto de elaboração de um índice do MPU, como ocorrido recentemente implicando em cobrança aos prefeitos? Em caso positivo, qual?
3. Há algum tipo de solicitação que tenha sido efetuada às prefeituras quando da elaboração do índice preparado pelo MPU? _____
4. A preocupação inicial foi com a transparência e publicização das contas públicas? () Não () Sim. Qual, especificamente? _____
5. Houve necessidade de contratação temporária de algum profissional ou empresa de área específica ou de consultoria ou suporte para auxiliar em tal procedimento? Em caso positivo, qual empresa? _____
6. O Sr. poderia nos esclarecer como se desenvolveu esse processo? _____
7. Em relação a atuação do Ministério Público, quanto à cobrança pela aplicação da Lei de Transparência Pública e Lei de Acesso à Informação, bem como à PUBLICIZAÇÃO DAS CONTAS MUNICIPAIS, há algo que não foi abordado que o Sr. gostaria de acrescentar? () Não () Sim. _____

OBRIGADO!

OBSERVAÇÕES: _____

APÊNDICE B: ROTEIRO ENTREVISTA EM MACAÉ/RJ.

I – IDENTIFICAÇÃO.

DATA: __/10/2015

1. Formação: _____
2. Qualificação geral () Não () Sim. Quais? _____
3. O Sr. é servidor público efetivo? () Sim () Não _____
4. Se sim, há quanto tempo? _____
5. Há quanto tempo ocupa esse cargo? _____

II – GESTÃO DE MÍDIAS SOCIAIS NO MUNICÍPIO.

1. Há quanto tempo existe essa função em Macaé? ___/___/___
2. Corresponde a uma secretaria? () Não () Sim.
3. O que é ser gestor de mídias sociais? O que faz um gestor de mídias sociais? _____

III – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E PUBLICIZAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS.

1. O Sr. conhece a Lei de Transparência Pública e a legislação sobre publicização das contas municipais? () Não () Sim. _____
2. Existe relação entre a criação ou modernização do site e a legislação de transparência e publicização das contas municipais? () Não () Sim. Comentários: _____

IV – O SITE DE MACAÉ

8. A partir de quando foi estruturado o site de Macaé? Qual a data em que a página oficial foi disponibilizada para a população? _____
9. O site teve algum parâmetro ou modelo? Em caso positivo, qual? _____
10. Qual foi o marco para a elaboração do E-SIC, ou seja, o que originou a modificação/criação nesse sentido do site da prefeitura de Macaé? _____
11. A preocupação **inicial** foi com a transparência e publicização das contas públicas? () Não () Sim. Qual, especificamente? _____
12. Houve necessidade de contratação de algum profissional ou empresa de área específica ou de consultoria ou o Sr. utilizou profissional de outros gestores? Em caso positivo, qual empresa? _____
13. É possível aferir quem são os responsáveis pelos pedidos de acesso à informação do site, e em caso positivo, qual é o número exato de tal demanda de pedidos? _____
14. Qual o número médio de vistas mensais do site de Macaé? _____
15. Como é organizada a gestão de mídias sociais para que ela se efetive? _____
16. Foi efetuado um planejamento para que se alcançasse esse resultado? () Não () Sim ___
17. O Sr. poderia nos esclarecer como se desenvolveu esse processo? _____
18. Quais os **facilitadores** para a implementação do site? _____
19. O Sr poderia elencar os pontos **dificultadores** para a implantação do site? Ou não houve dificuldades? _____
20. Em relação ao site de Macaé, à Lei de Transparência Pública e Lei de Acesso à Informação, bem como, a PUBLICIZAÇÃO DAS CONTAS MUNICIPAIS, há algo que não foi abordado que o Sr. gostaria de acrescentar? () Não () Sim. _____

OBRIGADO!