

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

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte
Fluminense: uma experiência de *accountability* democrática?

JOSÉ FELIPE QUINTANILHA FRANÇA

CAMPOS DOS GOYTACAZES
FEVEREIRO, 2020

JOSÉ FELIPE QUINTANILHA FRANÇA

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte Fluminense: uma experiência de *accountability* democrática?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, Linha de Pesquisa Estado, Instituições Políticas, Mercado e Desigualdade, 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.

Orientador: Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho

CAMPOS DOS GOYTACAZES
FEVEREIRO, 2020

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

F814

França, José Felipe Quintanilha.

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte Fluminense : uma experiência de *accountability* democrática? / José Felipe Quintanilha França. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

124 f.

Bibliografia: 111 - 115.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2020.

Orientador: Edson Terra Azevedo Filho.

1. Democracia. 2. *Accountability*. 3. Transparência. 4. Responsividade. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

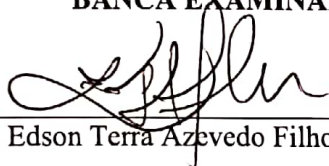
JOSÉ FELIPE QUINTANILHA FRANÇA

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte Fluminense: uma experiência de *accountability* democrática?

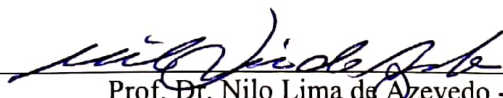
Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, Linha de Pesquisa Estado, Instituições Políticas, Mercado e Desigualdade, do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, sob a orientação do Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho

Aprovada em 20/02/2020.

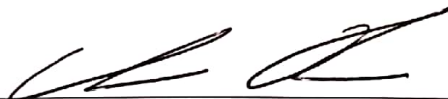
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho (Orientador) - UENF



Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo - UENF



Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto – UENF



Prof. Dr. Rodrigo Anido Lira – UCAM

Às minhas duas princesas, Laura e Maria, ao meu pai, hoje nosso anjo da guarda, a Eliza, que me deu os melhores presentes da minha vida e à minha mãe, que sempre está ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

O maior de todos os agradecimentos é para Deus, pelo dom da vida, pelo ar nos meus pulmões e pela oportunidade diária de buscar conhecimento.

Do fundo do meu coração, também tenho que agradecer imensamente a algumas pessoas que colaboraram para que eu chegasse até aqui:

- Ao amigo e uma das referências acadêmicas, Romeu da Silva Neto, por todo apoio de sempre, em especial pela carta de recomendação para o ingresso nesse Mestrado;
- Ao Professor Doutor Auner Carneiro, incansável mestre e incentivador das pesquisas em prol da melhoria da qualidade de vida das pessoas, também responsável por uma das minhas cartas de recomendação que me permitiu estar aqui;
- Ao amigo, referência acadêmica, incentivador, parceiro de todas as horas, Rodrigo Anido Lira, autor da terceira e última carta de recomendação para admissão neste Mestrado;
- Ao amigo, Professor e companheiro de missão profissional, Brand Arenari, pelo apoio fundamental no início dessa caminhada;
- Ao Professor Vitor de Moraes, grande referência acadêmica, por todo apoio e incentivo de sempre;
- Ao Dr. Levi Quaresma, mentor dos primeiros anos da minha vida acadêmica, que me lisonjeou com uma linda homenagem na minha colação de grau do curso de direito e que me oportunizou a primeira experiência em sala de aula como professor;
- Aos meus companheiros e sobreviventes de Mestrado: Hugo, Uchôa, Esther, Isabela, Jessica, Ana e Vinicius;
- Ao Professor Fabricio Maciel, grande inspiração, pelo conhecimento compartilhado e por todo incentivo de sempre;
- Aos Professores Hugo e Luciane, também referências acadêmicas, por todos os ensinamentos compartilhados;
- À Professora Wania, pela condução com tanta maestria do programa e apoio incondicional;
- À Leila e todos os demais servidores da UENF por toda dedicação para com os alunos e com a instituição que tanto nos orgulha;
- Ao Professor Mauro pelas precisas contribuições no desenvolvimento da pesquisa;

- Ao amigo e irmão Fernandinho Loureiro, pelos diálogos, ensinamentos, dicas, opiniões e incentivo de sempre;
- Aos amigos e protetores de tantas idas e vindas na UENF, André, Luciano e Pessanha;
- Ao Professor, orientador e amigo Edson Terra, por toda dedicação, incentivo e parceria de sempre, sem o qual não chegaria até aqui;
- Ao Professor, referência acadêmica, mentor nas pesquisas e apoiador contínuo, Nilo Azevedo, sem o qual também não chegaria até aqui.

RESUMO

A Revolução Portuguesa de 1974 marcou o início da terceira onda global de expansão democrática. De 1975 a 2007 o número de democracias no mundo cresceu de maneira única na história, marcando um crescimento contínuo dos níveis de liberdade no mundo. Entretanto, nos anos 2000, especialmente a partir de 2005 e 2006, o mundo experimentou uma estagnação e até mesmo erosão dos níveis globais de democracia e liberdade. Foram 25 colapsos democráticos entre 2000 e 2014, sendo a maioria oriunda do abuso de poder e desrespeito das regras democráticas por líderes democraticamente eleitos. Por que o mundo estaria regredindo em liberdade e democracia, após experimentar um crescimento único na história? A resposta se mostra complexa e de múltiplos fundamentos, todavia, é possível constatar que esse fator negativo está diretamente ligado à erosão da liberdade e da *accountability*, a partir da deterioração da transparência e do Estado de Direito. Instituições legais e políticas fracas, corrupção descontrolada e má governança crônica são fatores flagrantes na recessão democrática experimentada pelo mundo. Mesmo entendendo a importância e essencialidade da verificação dos fatores que levam a deterioração de liberdade, o presente trabalho se restringe à preocupação constante com medidas de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder, isto é, a *accountability*. Neste sentido, passando pela análise da *accountability* sob a ótica de Schedler e O'Donnell, e a entendendo como dimensão específica da qualidade da democracia, como indicam Diamond e Morlino, o presente trabalho tem por finalidade analisar uma ferramenta específica de transparência e responsividade, o e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte Fluminense, região que nas últimas décadas se mostrou campo vastíssimo e repleto de exemplos de corrupção descontrolada e má governança, buscando verificar se essa ferramenta pode caracterizar o exercício da *accountability* democrática vertical em nível local. Para tanto, ao pesquisar os municípios que compõem a região em questão, passou-se pela análise das políticas de transparência, de acordo com os rankings da CGU e MPF, bem como foi realizada pesquisa específica sobre o funcionamento da ferramenta digital, de maneira a verificar a existência do e-SIC em cada um dos nove municípios que compõem a região. Nos casos em que se verificou a existência da ferramenta, passou-se a analisar o funcionamento no que tange a acesso, formulários, prazos e respostas, e com base nisso, buscou-se traçar um comparativo de performance entre os municípios. Por último, buscou-se a análise das bases de dados com todas as solicitações de informações de janeiro de 2017 a setembro de 2018 dos Municípios de Campos e Macaé, os dois maiores da mesorregião em estudo, e que encabeçam as microrregiões que levam seus respectivos nomes, buscando entender como tem sido a demanda por transparência e acesso à informação, isto é, como tem sido a participação do cidadão nos assuntos dos referidos Municípios, de maneira a verificar o exercício, ou não, da *accountability* democrática vertical, especificamente na sua dimensão “obrigação de informar”.

Palavras-chave: Democracia, *Accountability*, Transparência, Responsividade.

ABSTRACT

The Portuguese Revolution of 1974 marked the beginning of the third global wave of democratic expansion. From 1975 to 2007, the number of democracies in the world has grown uniquely in history, marking a continued rise in levels of freedom in the world. However, in the 2000s, especially from 2005 and 2006, the world experienced a stagnation and even erosion of global levels of democracy and freedom. There were 25 democratic breakdowns between 2000 and 2014, the leading cause of abuse of power and disregard of democratic rule by democratically elected leaders. Why was the world regressing into freedom and democracy after experiencing unique growth in history? The answer turns out to be complex and multi-faceted, but it can be seen that this negative factor is directly linked to the erosion of freedom and responsibility from the deterioration of transparency and the rule of law. Weak legal and political institutions, uncontrolled corruption and chronic bad governance are blatant factors in the democratic recession experienced by the world. Even understanding the importance and essentiality of verifying the factors that lead to the deterioration of freedom, the present work is restricted to the constant concern with measures of control and supervision of institutional limits to contain the exercise of power, that is, accountability. In this sense, going through the accountability analysis from the perspective of Schedler and O'Donnell, and I understand it as a specific dimension of the quality of democracy, as Diamond and Morlino indicate, this paper aims to analyze a specific tool of transparency and responsiveness, e-SIC, Electronic System of Citizen Information Service in the municipalities of Norte Fluminense, a region that in the last decades has been a vast field full of examples of uncontrolled corruption and bad governance, seeking to verify if this tool can characterize the exercise of accountability. vertical democracy at the local level. Therefore, when researching the municipalities that make up the region in question, the analysis of transparency policies was performed, according to the rankings of the CGU and MPF, as well as a specific research on the operation of the digital tool, in order to verify the existence of e-SIC in each of the nine municipalities that make up the region. In cases where the existence of the tool was verified, it began to analyze the operation with regard to access, forms, deadlines and answers, and based on this, we sought to draw a performance comparison between the municipalities. Finally, we sought to analyze the databases with all requests for information from January 2017 to September 2018 of the municipalities of Campos and Macaé, the two largest of the mesoregion under study, and which head the micro-regions that lead their respective names, seeking to understand how the demand for transparency and access to information has been, that is, how the participation of the citizen in the affairs of the referred Municipalities has been, in order to verify the exercise, or not, of the vertical democratic accountability, specifically in its 'obligation to inform' dimension.

Keywords: Democracy, Accountability, Transparency, Responsiveness.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Escala Brasil Transparente 3 Edição – EBT3	53
Quadro 2: Ranking Nacional da Transparência	57
Quadro 3: Critérios de Avaliação EBT 360°	59
Quadro 4: Escala Brasil Transparente 360°	66
Quadro 5: Análise Comparativa de Performance e-SIC Norte Fluminense	81
Figura 1: Imagem congelada do sítio oficial de São Francisco de Itabapoana	84
Figura 2: Pedido de Informação e-SIC Campos	86
Figura 3: Resposta da solicitação e-SIC Campos	86
Figura 4: Cadastro prévio no sistema e-SIC Macaé	95
Figura 5: Confirmação de envio do cadastro e-SIC Macaé	95
Figura 6: E-mail de confirmação do cadastro e-SIC Macaé	96
Figura 7: Confirmação da efetivação do cadastro no sistema e-SIC Macaé.....	96
Figura 8: e-mail resposta e-SIC Macaé	96
Figura 9: Resposta e-SIC Macaé 01	97
Figura 10: Segundo Pedido e-SIC Macaé	98
Figura 11: E-mail de confirmação do segundo pedido e-SIC Macaé	98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Solicitações 2017/2018 e-SIC Campos	87
Gráfico 2: Média de solicitações por mês e-SIC Campos	87
Gráfico 3: Média de solicitações por solicitante diferente e-SIC Campos	88
Gráfico 4: Solicitações por Status e-SIC Campos	89
Gráfico 5: Solicitações por Secretaria e-SIC Campos	89
Gráfico 6: Solicitações por Tópico de ajuda e-SIC Campos	90
Gráfico 7: Solicitações para trabalhos acadêmicos e-SIC Campos	91
Gráfico 8: Solicitações por palavras-chave e-SIC Campos.....	92
Gráfico 9: Solicitações por tipo e-SIC Campos	93
Gráfico 10: Índice de Satisfação pelo atendimento da equipe e-SIC Campos	93
Gráfico 11: Índice de Satisfação pela informação fornecida e-SIC Campos	94
Gráfico 12: Solicitações por ano e-SIC Macaé	99
Gráfico 13: Evolução das Solicitações mês a mês e-SIC Macaé	100
Gráfico 14: Média de Solicitações por mês e-SIC Macaé	101
Gráfico 15: Solicitações por status de atendimento e-SIC Macaé	101
Gráfico 16: Evolução dos pedidos de informação negados e-SIC Macaé	102
Gráfico 17: Solicitações por Secretaria e-SIC Macaé	103
Gráfico 18: Solicitações por faixa etária e-SIC Macaé	103
Gráfico 19: Solicitações por grau de escolaridade e-SIC Macaé	104
Gráfico 20: Solicitações por tipo e-SIC Macaé	105

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BACEN – Banco Central do Brasil

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

EUA – Estados Unidos da América

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPF – Ministério Público Federal

ONG – Organização Não Governamental

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TRE –Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA	23
1.1 Accountability sob a ótica de Schedler: Um conceito bidimensional	23
1.1.1 Obrigação de informar e justificar ações – <i>Answerability</i>	24
1.1.2 Aplicação efetiva – <i>Enforcement</i>	24
1.1.3 Um conceito radial e modesto	25
1.2 As vertentes de O'Donnell	27
1.2.1 <i>Accountability</i> vertical	27
1.2.2 <i>Accountability</i> horizontal	28
1.2.3 <i>Accountability</i> societal	29
1.2.3.1 Movimentos sociais	31
1.2.3.2 Associativismo civil	31
1.2.3.3 Jornalismo independente	33
1.3 Qualidade da Democracia	34
1.3.1 Uma boa Democracia	35
1.3.2 As dimensões que as democracias variam em qualidade	35
1.3.2.1 As cinco dimensões procedimentais	35
1.3.2.2 As duas dimensões substantivas	36
1.3.2.3 Capacidade de resposta	37
1.3.3 Recessão Democrática	37
1.3.3.1 Países na “zona cinzenta” e os “Estados mutantes”	39
1.3.3.2 Aprofundamento do autoritarismo	40
1.3.3.3 Declínio da liberdade	41
1.3.3.4 Declínio no funcionamento e autoconfiança das democracias estabelecidas	41
2. A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E O SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO	43
2.1 Transparência e acesso à informação na Constituição de 1988	43
2.2 Portal da Transparência	44

2.3 Open Government Partnership – OGP	45
2.4 Lei de Acesso à Informação – LAI e o Serviço de Informação ao Cidadão	48
2.5 Escala Brasil Transparente e Ranking Nacional da Transparência	51
2.5.1 Escala Brasil Transparente 360°	58
2.5.1.1 Metodologia e critérios de avaliação	58
2.5.1.2 Resultados	66
 3. e-SIC – SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE	68
3.1 Caracterização do Norte Fluminense	68
3.2 Metodologia	70
3.3 Municípios da Região Norte Fluminense	73
3.3.1 Macaé	73
3.3.2 Carapebus	74
3.3.3 Conceição de Macabu	75
3.3.4 Quissamã	76
3.3.5 Cardoso Moreira	77
3.3.6 São Fidélis	77
3.3.7 São Francisco de Itabapoana	78
3.3.8 São João da Barra	79
3.3.9 Campos dos Goytacazes	80
3.4 Análise comparativa de performance	82
 4. ANÁLISE DAS BASES DE DADOS DO E-SIC DE CAMPOS E MACAÉ	84
4.1 Base de dados e-SIC Campos dos Goytacazes	85
4.1.1 Número de solicitações por ano e por mês	87
4.1.2 Solicitações por status	88
4.1.3 Solicitações por secretarias	89
4.1.4 Solicitações por tópico de ajuda	90
4.1.5 Solicitações da academia	90
4.1.6 Solicitações por palavra-chave	91
4.1.7 Solicitações por tipo	92
4.1.8 Gráficos de satisfação	93
4.2 Base de dados e-SIC Macaé	94

4.2.1 Número de solicitações por ano e por mês	99
4.2.2 Solicitações por status	101
4.2.3 Solicitações por Secretaria	102
4.2.4 Solicitações por faixa etária	103
4.2.5 Solicitações por escolaridade	104
4.2.6 Solicitações por Tipo	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS	111
ANEXOS	116

INTRODUÇÃO

A Revolução Portuguesa de 1974 marcou o início da terceira onda global de expansão democrática. De 1975 a 2007 o número de democracias no mundo cresceu de maneira única na história, marcando um crescimento contínuo dos níveis de liberdade em todo o globo (DIAMOND, 2015).

A chamada terceira onda de democratização atingiu fortemente o leste europeu e América Latina no final do século XX, levando muitos países a experimentar a democracia (HUNTINGTON, 1994).

De toda população mundial, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD¹, em 2002, cerca de 55% (cinquenta e cinco por cento) da população mundial vivia em um governo democrático, isto é, dos quase 7 (sete) bilhões de seres humanos, cerca de 4 (quatro) bilhões viviam o produto da criação grega, obviamente, com muitas adaptações, mas com o cerne preservado, a participação popular nos assuntos públicos.

Ocorre, porém, que nos anos 2000, especialmente a partir de 2005 e 2006, o mundo experimentou uma estagnação e até mesmo erosão dos níveis globais de democracia e liberdade. E antes que se pense que tal erosão foi causada por intervenções militares, dos 25 (vinte e cinco) colapsos democráticos entre 2000 e 2014, apenas 8 (oito) o foram. A imensa maioria dos casos foi oriunda do abuso de poder e desrespeito das regras democráticas por líderes democraticamente eleitos (DIAMOND, 2015).

Segundo o levantamento Democracy Index 2018², cerca de 47,7% (quarenta e sete por cento) da população mundial vive um regime democrático, o que representa uma queda de quase 8% (oito por cento) em relação ao estudo citado anteriormente do PNUD de 2002.

Diante disso surge um questionamento intrigante: por que o mundo está regredindo em liberdade e democracia, após experimentar um crescimento único na história?

A resposta se mostra complexa e de múltiplos fundamentos, todavia, é possível constatar que esse fator negativo está diretamente ligado à erosão da liberdade e da *accountability*, a partir da deterioração da transparência e do Estado de Direito. Instituições legais e políticas fracas, corrupção descontrolada e má governança crônica são fatores

¹ Informação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD de 2003, disponível em <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI658865-EI294,00>

² **Democracy Index 2018: Me too?** Political participation, protest and democracy. The Economist Intelligence Unit, 2019.

flagrantes na recessão democrática experimentada pelo mundo (DIAMOND e MORLINO, 2015).

Mesmo entendendo a importância e essencialidade da verificação dos fatores que levam a deterioração de liberdade, o presente trabalho se restringe à preocupação constante com medidas de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder, isto é, *accountability* (SCHEDLER, 1999).

Schedler (1999) defende que *accountability* política traz duas conotações básicas, *answerability* e o *enforcement*, que mais adiante serão explicadas, formando uma estrutura bidimensional capaz de abranger diversos outros termos que descrevem iniciativas de imposição de regras ao exercício do poder. Ele avança indicando que ao invés de denotar uma técnica específica de domesticação do poder, *accountability* política indica diferentes formas de evitar o abuso do poder político, que são: *i*) a sujeição do poder à ameaças de sanções, *ii*) a obrigatoriedade de que ele seja exercido com transparência e *iii*) a imposição de justificativa dos atos por parte dos seus detentores. Com isso forma-se aquilo que o autor denomina como *answerability*, uma dimensão de *accountability* que indica a obrigação de prestar contas a alguém e a obrigação de responder a perguntas, isto é, exigir contas de alguém implica na oportunidade de fazer perguntas. Além da dimensão *answerability*, isto é, além das vertentes informativa e explicativa, o conceito de *accountability* também apresenta uma dimensão de *enforcement*, que contém elementos que permitem recompensar bons comportamentos e punir os maus.

Pelo raciocínio de Schedler (1999) *accountability* é obrigação de informar ações e decisões, passadas e futuras, justifica-las e poder sofrer punições em caso de eventual má conduta. A questão que surge é a quem deve-se prestar contas. Partindo dos alvos do exercício de *accountability* política, surge a distinção singular de O'Donnell em duas vertentes de *accountability*: vertical e horizontal. Deve-se mencionar ainda, que O'Donnell elenca em sua obra *accountability* societal, que apesar abarcada na vertente vertical, merece comentários destacados, como se verá mais adiante.

Como já exposto, o percentual da população mundial que vive uma democracia caiu consideravelmente a partir dos primeiros anos do século XXI, caracterizando uma recessão democrática, que está diretamente atrelada a diminuição da liberdade e enfraquecimento da *accountability*, o que resulta em instituições legais e políticas fracas, corrupção descontrolada e má governança crônica. (DIAMOND, 2014)

O Brasil é um campo vastíssimo e repleto de exemplos de corrupção descontrolada e má governança, haja vista o que se viu desde o “Mensalão Tucano”³, no início dos anos 2000, passando pelo famoso escândalo do “Mensalão”⁴, a partir de 2005, e chegando no “Petrolão”, também conhecido como “Operação Lava Jato”, que a partir de 2014 eclodiu no maior escândalo de corrupção na história do País⁵ (LEITE, 2013).

A região objeto do presente estudo não foge à regra nacional, trazendo inúmeros exemplos. Dos nove municípios que compõe o norte fluminense, seis tiveram prefeitos cassados por atos de improbidade administrativa, desvio de dinheiro público e/ou abuso do poder político e econômico. Os três municípios que não tiveram prefeitos cassados, não os tiveram devido ao fato dos julgamentos não terem sido dentro do exercício do mandato, pois também nestas três cidades ex-prefeitos foram condenados por atos de improbidade administrativa cometidos durante os respectivos mandatos.

Um pouco antes dos anos 2000, o Município de São João da Barra viu seu prefeito regularmente eleito ser cassado pela Câmara Municipal por atos de corrupção, e ainda ter suas contas julgadas irregulares pelo TCE-RJ, assim como o ex-prefeito que venceu a eleição seguinte e governou o município por dois mandatos, e que ao final também teve suas contas declaradas irregulares pela mesma Casa de Contas. Esse mesmo filme se repetiu ao final da legislatura de 2016, onde o Prefeito que saiu teve suas contas declaradas irregulares pelo TCE-RJ⁶.

³ Também denominado mensalão mineiro e tucanoduto, foi o escândalo de peculato e lavagem de dinheiro que ocorreu na campanha para a reeleição de Eduardo Azeredo, um dos fundadores, e presidente do PSDB nacional, ao governo de Minas Gerais em 1998, e que resultou na sua denúncia pelo Procurador Geral da República ao STF, como um dos principais mentores e principal beneficiário do esquema implantado, conforme Inquérito Civil Público nº 2280 (LEITE, 2013).

⁴ Nome dado ao resultado das investigações que culminaram na Ação Penal n. 470, movida pelo Ministério Público no Supremo Tribunal Federal, que tratava do escândalo de corrupção política mediante compra de apoio e votos de parlamentares no Congresso Nacional, que ocorreu entre 2005 e 2006, envolvendo integrantes do governo do Presidente Lula, e que incluía membros do Partido dos Trabalhadores (PT), bem como PPS, PTB, PR, PSB, PRP e PP.

⁵ “O nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou. A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018). Disponível em <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

⁶ Em 1996 o então Prefeito Ranulfo Vidigal Ribeiro foi cassado por atos de corrupção pela Câmara Municipal e teve suas contas julgadas irregulares pelo TCE-RJ. O ex-prefeito Alberto Dauaire Filho, conhecido como Betinho Dauaire, eleito para legislatura posterior ao Prefeito cassado, ao final do seu segundo mandato também teve suas contas declaradas irregulares pelo Tribunal de Contas, passando a figurar juntos na lista dos inelegíveis.

Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0704200025.htm>>; <http://www.folha1.com.br/_conteudo/2015/01/blogs/blogdoarnaldoneto/1185240-ranulfo-vidigal-nenhuma-

Em 2006, o então prefeito de Conceição de Macabu, Claudio Linhares, então do PMDB, foi cassado pelo TRE por abuso de poder político e econômico, assumindo em seu lugar a segunda colocada no pleito de 2004, Lídia Mercedes (PT), mais conhecida como Tedi, que ficou no cargo por exatos 13 dias, pois o prefeito cassado conseguiu reverter a decisão no TSE, se mantendo no cargo até o final do mandato por liminar. A mesma segunda colocada que assumiu por 13 dias, venceu os pleitos de 2008 e 2012, entretanto, no ano de 2013 foi cassada pelo TRE e, por mais incrível que pareça, pelo mesmo motivo que ensejou a cassação do então prefeito Claudio Linhares em 2006, isto é, abuso do poder político e econômico. Para tornar ainda mais trágica a história, que poderia, no entanto, ser cômica, quem assumiu no lugar da Prefeita cassada foi justamente o ex-prefeito Claudio Linhares, que havia ficado em segundo lugar no pleito de 2012⁷.

São Francisco de Itabapoana, o mais novo Município da região norte do Rio, emancipado de São João da Barra em 1995 e efetivamente instalado em 1997, teve logo seu primeiro prefeito declarado inelegível por 8 (oito) anos pelo Tribunal Regional Eleitoral. Não obstante, o prefeito eleito em 2008 foi cassado duas vezes pelo judiciário e se manteve no cargo por liminares até que em meados de 2012 foi definitivamente cassado pela Câmara Municipal por atos de improbidade administrativa. Em seu lugar assumiu Frederico Barbosa Lemos, filho do primeiro prefeito do Município, que mesmo ficando apenas seis meses a frente da Prefeitura, terminou com suas contas declaradas irregulares e inelegível por oito anos, assim como seu pai⁸.

O segundo menor município da região Norte Fluminense viveu em 2008 a mesma saga que os municípios citados nos parágrafos anteriores. O Prefeito eleito de Carapebus no pleito de 2008, que já havia sido prefeito do Município de 2001 a 2004, teve seu registro de

[aplicacao-foi-feita-fora-das-regras-naturais.html](#)>; < <http://www.portalozk.com/vaf/noticias/justica/veja-nomes-ligados-a-sao-joao-da-barra-listados-pelo-tce-rj-como-39-fichas-suas-39/4044/>>; < <file:///Users/sergio/Downloads/ResponsaveisComContasJulgadasIrregulares%20TCE-RJ%202016.pdf> >; < <http://jornalodiariorj.com/tce-reprova-contas-de-neco-ex-prefeito-de-sao-joao-da-barra/>> Acessos em 18 de novembro de 2018.

⁷ Seria cômico se não fosse tão trágico. Dois políticos protagonizam a disputa eleitoral no Município de Conceição de Macabú em todos os pleitos eleitorais de 2004 a 2012, se revezando em primeiro e segundo lugares e se revezando também em termos de posse como prefeito, pois os dois acabam, em algum momento, cassados pela Justiça Eleitoral pelo mesmo motivo, abuso do poder político e econômico. Disponível em < https://issuu.com/expressonf/docs/ed_343 >; < <http://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2013/11/tre-rj-cassa-mandato-da-prefeita-de-conceicao-de-macabu.html> >; < <https://www.brasil247.com/pt/247/rio247/121234/TRE-RJ-cassa-prefeita-do-PT.htm> > Acessos em 18 de novembro de 2018.

⁸ Disponível em < <http://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2014/09/tre-rj-condena-ex-prefeito-de-sao-francisco-ficar-inelegivel-ate-2020.html> >; < <https://tre-rj.jusbrasil.com.br/noticias/139490633/ex-prefeito-fica-inelegivel-ate-2020> >; < <file:///Users/sergio/Downloads/ResponsaveisComContasJulgadasIrregulares%20TCE-RJ%202016.pdf> >; <http://condenadoafalar.blogspot.com/2012/06/segunda-feira-4-de-junho-de-2012barbosa.html> > Acessos em 18 de novembro de 2018.

candidatura negado pelo TRE devido ao fato de suas contas, durante o primeiro mandato, terem sido objeto de parecer contrário pelo TCE-RJ. Diante de tal fato, assumiu o Presidente da Câmara até a realização de nova eleição, o que aconteceu em fevereiro de 2010. Em 2013, o mesmo ex-prefeito que teve o registro de candidatura indeferido em 2008, foi condenado pela Justiça Federal por improbidade administrativa, mais precisamente por irregularidades na execução de obras de saneamento básico no município, e teve seus direitos políticos suspensos por cinco anos. Mesmo assim, o ex-prefeito se lançou como candidato a Prefeito do Município no pleito de 2016, e como teve mais uma vez seu registro indeferido, indicou sua esposa como candidata em seu lugar, e ela se sagrou vencedora, sendo a atual prefeita de Carapebus⁹.

Também em 2008 a cidade de Macaé, segunda maior da mesorregião e que encabeça a microrregião que leva seu nome, viveu dias tumultuados com a possibilidade de cassação do então prefeito reeleito Riverton Mussi (então PMDB), que junto com seu tio, também ex-prefeito do Município e então Deputado Federal à época, Sylvio Lopes (PSDB), foram acusados pelo MPF por improbidade administrativa por fraude em licitações para compra de merenda escolar, tendo a Justiça Federal decretado, inclusive, a indisponibilidade dos bens dos referidos políticos. Por este fato o então prefeito eleito não foi cassado, entretanto, em 2010, a Justiça Eleitoral cassou seu diploma e mandato por abuso do poder político e econômico. Por liminar em instâncias superiores da justiça, o prefeito cassado se manteve no cargo até o término do seu mandato. Cumpre salientar que o referido ex-prefeito, depois do término do seu mandato, foi condenado por improbidade administrativa e teve suas contas reprovadas, razão pela qual figura na lista de “Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares” do TCE-RJ, e por isso, teve seu registro de candidatura para vereador no pleito de 2016 indeferido pela Justiça Eleitoral¹⁰.

A cidade de Campos dos Goytacazes, por sua vez, não é diferente. Em 2008 os campistas presenciaram a aterrissagem do avião da Polícia Federal no Aeroporto Bartolomeu

⁹ Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/cidade-com-pior-indice-do-estado-carapebus-teve-prefeito-cassado-4342367>>; <<http://www.vermelho.org.br/noticia/122114-1>>; <<https://oglobo.globo.com/rio/ex-prefeito-de-carapebus-condenado-por-improbidade-administrativa-9283970>> Acessos em 18 de novembro de 2018.

¹⁰ Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2008/interna/0,,OI3280342-EI11873,00-Rio+prefeito+reeleito+de+Macaé+pode+ser+cassado.html>>; <<https://www.odebateon.com.br/site/noticia/detalhe/15141/juiz-cassa-mandato-de-riverton-e-marilena-por-abuso-de-poder->>; <<https://cliquediario.com.br/politica/riverton-mussi-padrinho-politico-de-chico-machado-e-cassado-pela-justica-eleitoral>>; <<https://cliquediario.com.br/sem-categoria/ex-prefeito-de-macaé-riverton-mussi-e-condenado-por-improbidade-pela-justica>>; <http://www.cartaovermelhotv.com.br/2011/01/riverton-mussi-consegue-liminar-e-se_19.html>; <<file:///Users/sergio/Downloads/ResponsaveisComContasJulgadasIrregulares%20TCE-RJ%202016.pdf>> Acessos em 18 de novembro de 2018.

Lisandro para deflagrar a chamada “Operação Telhado de Vidro”, que prendeu dezenas de pessoas incluindo o Procurador Geral do Município, o Secretário de Obras, o Secretário de Desenvolvimento, e que culminou no afastamento do Prefeito à época, Alexandre Mocaiber, que diga-se de passagem, só não foi preso devido ao foro privilegiado¹¹. Antes mesmo deste escândalo, o Prefeito eleito em 2004, já tinha sido cassado por compra de votos, o que resultou na necessidade do então Presidente da Câmara assumir o mandato até a ocorrência de nova eleição municipal. No período de 2005 a 2008, Campos teve 3 prefeitos¹².

A Prefeita eleita em 2008, Rosinha Garotinho, e seu vice, Dr. Chicão, foram afastados do cargo pelo TRE-RJ por quase seis meses em 2010, quando assumiu o Presidente da Câmara Municipal. Reeleita em 2012, a Prefeita e seu vice tiveram seus mandatos cassados pelo TRE-RJ por uso da máquina pública para se reeleger, porém tal decisão somente foi proferida no final de outubro de 2016, e como ainda estava em sede de recurso, eles conseguiram terminar o mandato (FERREIRA e ALMADA, 2016).

As Eleições Municipais de 2016 foram marcadas por mais um escândalo de compra de votos com uso da máquina pública, a chamada “Operação Chequinho”¹³, que culminou na prisão da ex-prefeita, do seu marido, ex-secretário de governo e ex-governador, do seu ex-secretário de Controle, e de vários funcionários comissionados no último mandato, incluindo diversos vereadores ligados a ex-prefeita.

Não obstante ao já exposto, as contas do último ano de gestão da ex-prefeita, 2016, foram rejeitadas pelo TCE-RJ por diversas irregularidades incluindo um déficit ao final do exercício em um montante superior a 200 milhões de reais de despesas sem a devida cobertura orçamentária e financeira¹⁴. Em julho de 2018, a Câmara Municipal de Campos

¹¹ Batizada de Telhado de Vidro, em alusão a uma das empresas envolvidas no caso, a operação foi resultado de 90 dias de investigações sobre uma quadrilha que agia principalmente através de contratações irregulares de funcionários terceirizados para trabalhar na Prefeitura de Campos e obras superfaturadas.

¹² Os dados apresentados foram oriundos de pesquisa no site do Ministério Público Federal e em sites jornalísticos descritos em seguida, bem como da vivência empírica deste pesquisador enquanto cidadão campista que presenciou tais fatos à época. Disponível em < http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/noticia_1066> Acesso em 03 de outubro de 2018. Disponível em < <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL346643-5606,00-PRESOS+EM+OPERACAO+DA+PF+EM+CAMPOS+PRESTAM+DEPOIMENTO.html>> Acesso em 03 de outubro de 2018. Disponível em < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,acusado-de-fraude-prefeito-de-campos-rj-faz-campanha,164298>> Acesso em 03 de outubro de 2018.

¹³ Esquema que utilizava o programa social denominado “Cheque Cidadão”, da Prefeitura de Campos, para supostamente angariar votos para um grupo político nas eleições de 2016, para perfazer uma robusta bancada de parlamentares na Câmara Municipal, que garantisse sustentação política ao candidato da situação, Dr. Chicão, pretenso sucessor da então prefeita Rosinha Garotinho. Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mp-eleitoral-processa-grupo-politico-de-campos-rj-e-pede-absolvicao-de-wladimir-matheus>> Acesso em 30 de setembro de 2018.

¹⁴ Disponível em < <https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/tce-reprova-contas-do-ultimo-ano-de-gestao-de-rosinha-garotinho-na-prefeitura-de-campos-no-rj.ghtml>> Acesso em 30 de setembro de 2018.

aprovou o referido parecer do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, reprovando as contas da ex-prefeita referente ao exercício de 2016, e a tornando inelegível por oito anos¹⁵.

Em que pese não ter resultado em cassação devido a ausência de decisões durante o mandato, como já exposto, cumpre salientar que nos outros três municípios do Norte Fluminense, ex-prefeitos foram condenados por atos de improbidade administrativa após o término de seus mandatos, como nos casos do ex-prefeito de Quissamã, Armando Carneiro (PV), do ex-prefeito de São Fidélis, David Loureiro (PR), e do ex-prefeito de Cardoso Moreira, Genivaldo da Silva Cantarino (PRB), conhecido como Gegê Cantarino¹⁶.

Como se vê, os Municípios da região norte fluminense trazem à tona localmente os exemplos de corrupção descontrolada e má governança crônica, se mostrando um excelente campo de análise da *accountability*, como feito por BRAGA (2016), que demonstrou a flagrante falta de transparência municipal evidenciada pelos últimos lugares nos rankings do Ministério Público Federal e da Controladoria Geral da União, bem como SANTOS (2018), que ao analisar especificamente Campos, constata uma significativa melhora na política de transparência do Município a partir de 2017, com potencial para contribuir para a promoção da *accountability*, porém enaltece as fragilidades tanto por parte da estrutura interna da prefeitura quanto por parte de como a informação tem sido apropriada pela sociedade.

Neste sentindo, passando pela análise de *accountability* sob a ótica de Schedler e O'Donnell, e a entendendo como dimensão específica da qualidade da democracia, como indicam Diamond e Morlino, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar uma ferramenta específica de transparência e responsividade, o e-Sic, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte Fluminense, buscando responder à seguinte indagação: os municípios do norte fluminense experimentam o exercício da *accountability* democrática vertical a partir do e-SIC?

Além do objetivo geral da presente pesquisa, citado no parágrafo anterior, têm os seguintes objetivos específicos:

¹⁵ Disponível em <<http://folha1.sites.fiveedit.com.br/conteudo/2018/07/politica/1236569-camara-reprova-contas-de-rosinha.html>>; <<http://www.nfnoticias.com.br/noticia-11704/por-15-votos-a-9-camara-de-campos-reprova-contas-de-rosinha-garotinho>>. Acesso em 19 de novembro de 2018.

¹⁶ Disponível em <<http://blogdodanielgalvao.com.br/site/quissama-em-campanha-armando-carneiro-tem-condenacao-por-improbidade-confirmada-em-segunda-instancia-e-se-torna-ficha-suja/>>; <<https://leitesf.wordpress.com/2012/12/20/davi-loureiro-e-condenado-de-novo-por-improbidade-administrativa-em-outro-processo/>>; <<https://leitesf.wordpress.com/2011/09/10/davi-loureiro-condenado-por-improbidade-administrativa/>>; <<https://conexaonordeste.wordpress.com/2017/03/17/ex-prefeito-de-natividade-e-cardoso-moreira-sao-condenados-por-esquema-em-licitacoes/>>; <<https://www.folhadeitalva.com.br/2017/03/juiza-condena-ex-prefeito-de-cardoso.html>> <<http://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2015/07/juiz-decreta-indisponibilidade-de-bens-do-prefeito-de-cardoso-moreira.html>> Acessos em 18 de novembro de 2018.

1 – Verificar a existência do e-SIC em cada um dos nove municípios da região Norte Fluminense;

2 – Nos municípios que tiverem o e-SIC, analisar o funcionamento no que tange o acesso, formulários, prazos e respostas;

3 – Com base nos dois objetivos anteriores, traçar um comparativo de performance dos municípios da região Norte Fluminense no que concerne ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão;

4 – Analisar as bases de dados com todas as solicitações de informações de janeiro de 2017 a setembro de 2018 dos Municípios de Campos e Macaé, buscando entender como tem sido a participação do cidadão nos assuntos dos referidos Municípios, de maneira a verificar o exercício, ou não, da *accountability* democrática vertical, especificamente na sua dimensão “obrigação de informar” (SCHEDLER, 1999).

1. ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA

1.1 *Accountability* sob a ótica de Schedler: Um conceito bidimensional

Ao estabelecer um governo...a maior dificuldade é permitir que ele controle os governados, para em seguida obriga-lo a impor controles a si mesmo (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

Considerando que a essência da política é o poder, desde a antiguidade se discute como mantê-lo sob controle, como impor limites ao seu exercício com processos e regras de conduta para evitar do abuso. A essa preocupação latente com medidas de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder denomina-se *accountability* (SCHEDLER, 1999).

Segundo Lira (2012), a *accountability* é um atributo do Estado¹⁷, onde este precisa se sujeitar a estruturas institucionalizadas e formais de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública. Ele continua indicando que o governo se vê obrigado a prestar contas e a tornar transparente sua administração, dando publicidade às suas ações e iniciativas, sejam elas políticas públicas ou gastos orçamentários.

A noção de *accountability* envolve a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação de os detentores de mandato público informarem suas decisões, prestarem esclarecimentos e explicarem seus atos, além de estarem sujeitos a punição através de sanções, inclusive a perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos (LIRA, 2012).

O termo *accountability* não encontra tradução perfeita na língua portuguesa, razão pela qual todos os autores assumem o termo no vernáculo original de concepção. Todavia, não só do ponto de vista da palavra, isto é, não é só a questão da busca pela tradução literal para o português, quanto a raiz semântica do termo verifica-se certa dose de ambivalência, pois apesar de se aproximar da ideia de prestar contas, em português, também evoca conceitos de relatos narrativos (contação de histórias – *narrative accounts*) e também de contabilidade (contas financeiras – *financial accounts*). Verifica-se que o termo é amplo no que se diz respeito ao seu campo de atuação, não havendo consenso sobre o que realmente seja, isto é, sobre seu significado, limites semânticos e estrutura interna, havendo ainda limites complexos e sem definição (SCHEDLER, 1999).

¹⁷ Lira (2012) distingue *accountability* como atributo do Estado em contraposição ao controle social que ele entende como atributo da sociedade civil.

O conceito de *accountability*, portanto, não é restrito, devendo ser analisado não só na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade (LIRA, 2012).

Schedler (1999) defende que a *accountability* política traz duas conotações básicas, formando uma estrutura bidimensional capaz de abranger diversos outros termos que descrevem iniciativas de imposição de regras ao exercício do poder. Ele avança indicando que ao invés de denotar uma técnica específica de domesticação do poder, a *accountability* política traz distintas formas de evitar o abuso do poder político, que vão desde a sujeição do poder à ameaças de sanções, passando pela obrigatoriedade de que ele seja exercido com transparência, e chegando na imposição de justificativa dos atos por parte dos seus detentores.

1.1.1 Obrigação de informar e justificar ações – *Answerability*

Geralmente o conceito de *accountability* é associado à capacidade de garantir que os agentes do governo sejam obrigados a justificar suas ações, a prestar contas. Apesar de estar correto, isso deve servir de ponto de partida, pois como já demonstrado até aqui, *accountability* é muito mais abrangente.

Essa ideia de *accountability* como obrigação de informar e justificar suas ações, segundo Schedler (1999), associa-se à ideia de *answerability*, uma dimensão de *accountability* que indica a obrigação de prestar contas a alguém e a obrigação de responder a perguntas, isto é, exigir contas de alguém implica na oportunidade de fazer perguntas.

Essa dimensão de *answerability* permite exigir daquele que exerce o poder que ele informe sobre suas decisões e/ou que ele explique suas decisões, configurando as dimensões informativa (exigência de fatos confiáveis) e argumentativa (razões válidas) de *accountability* (SCHEDLER, 1999).

Como já exposto, existe uma ambivalência no termo *accounts*, raiz semântica de *accountability*, ao abarcar o *financial accounts* e o *narrative accounts*. Nesta ambivalência, tem-se que a dimensão informativa (exigência de fatos confiáveis) está ligada à conotação *financial accounts*, enquanto a dimensão argumentativa (razões válidas) está relacionada à conotação *narrative accounts*.

1.1.2 Aplicação efetiva - *Enforcement*

Além da dimensão *answerability*, isto é, além das vertentes informativa e explicativa, o conceito de *accountability* também apresenta uma dimensão de *enforcement*, que contém elementos que permitem recompensar bons comportamentos e punir os maus (SCHEDLER, 1999).

Importante mencionar que muitos autores cravam que essa capacidade de punir é essencial para *accountability* política¹⁸, que regras efetivas devem ser acompanhadas de mecanismos de monitoramento que evitem que eventuais violações passem despercebidas, mas que além disso também existam mecanismos de aplicação efetiva para garantir que atos ilícitos sejam punidos. Neste sentido, o exercício da *accountability* que demonstre eventual má conduta e que não imponha ao agente responsável algum tipo de consequência material, será vista como de uma *accountability* de aparência ou “de fachada” (SCHEDLER, 1999).

Como se vê, o *enforcement* é a capacidade de punir realmente o mau gestor público, e essa punição pode se dar de várias maneiras, sendo as de maior potencial drástico no mundo da política, a exposição pública e remoção do cargo, além de multa e até prisão. Para o agente político, a crítica pública e perda do cargo podem decretar o fim de uma carreira política. Todavia, em certos casos tais punições não se mostram suficientes, como nos casos de corrupção ou violação de direitos humanos, onde a sanção legal precisa ser proporcional. Seja qual for o caso, o essencial é que o agente de *accountability* legal tenha poder de punir, sob pena de não haver, de fato, *accountability* nem Estado de Direito (SCHEDLER, 1999).

Ante ao exposto, pode-se resumir *accountability* da seguinte forma:

A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment-are present (SCHEDLER, 1999).

1.1.3 Um conceito radial e modesto

Como já exposto, as dimensões de informação, justificativa e punição estão presentes na *accountability* política, todavia, elas não formam um núcleo duro único a definir todas as situações em que se pode descrever o exercício dela, não se tratando de uma análise binária, presente ou ausente, de uma dessas três características, pois elas são variáveis contínuas que se apresentam com ênfase, configuração e grau distintos (DIAMOND, 2017).

¹⁸ Schedler cita os seguintes autores: Ostron “*Governing the Commons*”; Colier, O'Donnell, Schmitter, Sklar “*Para entender a Democracia*”; Maravall “*Accountability*”.

Como exemplo, Schedler (1999) lembra que muitos consideram a dimensão de punição, ou sanção, como indispensável para caracterização da *accountability*, entretanto, ele coleciona exemplos dos chamados “agentes de restrição”, que não apresentam tal dimensão. As Comissões da Verdade, por exemplo, originadas para apurar violações de direitos humanos em regimes de exceção, resultam na exposição pública da ação criminal, não gerando punição efetiva para os agentes que violaram direitos humanos.

Os bancos centrais são outro exemplo disso, pois devido a máxima da autonomia necessária para sua atuação, acabam por colocar a *accountability* como um adversário disso, resultando numa realidade onde quando eles aceitam a ideia de controle, somente o fazem pela mera necessidade de explicar publicamente suas decisões, mas sempre depois de tomá-las (DIAMOND, 2017).

Assim como há *accountability* dissociada da dimensão de punição, o contrário também procede, com situações em que está exclusivamente ligada a sanções, como no caso da vertente eleitoral, onde cabe ao cidadão punir ou recompensar os detentores do poder, e em casos mais extremos, como utilizado de exemplo pelo próprio Schedler (1999), citando o caso da Indonésia, onde em 1998 a população exigiu a morte do seu ditador General Suharto.

Como se vê, nem sempre estarão presentes as dimensões *answerability* e *enforcement* e nem por isso deixará de existir *accountability*, ou surgirão novos tipos ou conotações, razão pela qual, não se deve dizer que esta possui uma definição conceitual clássica a partir de um núcleo duro com invariáveis características básicas, mas sim um conceito radial cujas expressões secundárias ou subtipos não compartilham um núcleo comum, apenas não possuem um ou mais elementos tidos como primários em termos clássicos de *accountability* (DIAMOND, 2017).

Schedler (1999) também caracteriza *accountability* como um conceito modesto, justamente por aceitar a realidade do poder. De certa maneira a lógica do pensamento deste autor é simples assim como sua proposta de interpretação de *accountability*, no sentido de que para ele existir, o poder tem que existir, sem devaneios e sem utopias de desaparecimento, sendo sua razão de ser a existência do poder.

Ainda nesta seara, o mesmo autor traz uma pragmática visão acerca da transparência que se busca criar ao entender *accountability* como obrigação de informar e justificar ações, que revela sua “relativa opacidade”.

Na busca por “dar voz à caixa preta da política”, os agentes de *accountability* o fazem reconhecendo as limitações de sua pretensão, isto é, não há como se promover uma busca minuciosa e supervisão de tudo que o poder pode fazer, pois seu campo de atuação é

formado, como Schedler classifica, por ações não observadas e não observáveis, significando que *accountability* pressupõe informações imperfeitas (DIAMOND, 2017).

1.2 As vertentes de O'Donnell

Pelo raciocínio de Schedler (1999) trazido no tópico anterior, *accountability* é obrigação de informar ações e decisões, passadas e futuras, justifica-las e poder sofrer punições em caso de eventual má conduta. A questão que surge é a quem deve-se prestar contas.

Analisar e distinguir pelos agentes de *accountability* leva a uma infinidade de subtipos, tais como *accountability* política e moral, *accountability* administrativa e financeira, *accountability* profissional e *accountability* legal e constitucional. Tal variedade de tipos e formas de apresentação conforme indica Schedler (1999), pode levar a “*we may easily drown in a sea of innumerable agents off accountability unless we drop some conceptual anchor that puts order into the potencial proliferation of subtypes*”.

Diante de tal complicador, partindo dos alvos do exercício de *accountability* política, surge a distinção singular de O'Donnell (1998) em duas vertentes de *accountability*: vertical e horizontal, salientando que dentro da vertente vertical existe a versão societal da *accountability*, que merece comentários destacados.

1.2.1 *Accountability* vertical

Utilizando a metáfora espacial da verticalidade visando demonstrar relação hierárquica, com o topo representando os detentores do poder e base os que delegam esse poder, O'Donnell (1998) inaugura a visão de *accountability* vertical, de baixo para cima¹⁹, com ações individuais ou coletivas dos cidadãos delegatários do poder em face dos que ocupam posições em órgãos do Estado, eleitos ou não.

Como dimensões de *accountability* vertical têm-se as eleições (*accountability* eleitoral), as exigências sociais que podem ser articuladas sem sofrer coerção estatal e a cobertura regular da mídia de pelo menos as exigências mais visíveis (*accountability* societal) e dos atos supostamente ilícitos das autoridades públicas (O'DONNELL, 1998).

¹⁹ Apesar do conceito apresentado ser o principal, considerando que a *accountability* vertical descreve uma relação entre atores desiguais, não fica claro em O'Donnell se seria somente de baixo para cima, sendo possível também enxergar de cima para baixo, que representaria uma espécie de *accountability* burocrática exercida por autoridades públicas de alto escalão sobre seus subordinados, buscando controlá-los (SCHEDLER, 1999).

Dentre as dimensões apresentadas, do ponto de vista de configuração de poliarquia, conceito assumido neste trabalho, a principal delas é a eleitoral, pois sem ela sequer se teria uma. De acordo com a brilhante definição de Dahl, o direito de voto em eleições livres e idôneas participa das duas dimensões teóricas de democratização, que são a contestação pública e o direito a participação em eleições e cargos públicos, conforme o clássico gráfico que apresenta as Oligarquias competitivas, as Hegemonias fechadas, as Hegemonias inclusivas e as Poliarquias, de acordo com a aproximação da Liberalização (contestação pública) e Inclusividade (participação) (DAHL, 1997).

Deste modo, é possível indicar que nas poliarquias, e também como dimensões de *accountability* vertical, como já exposto, cidadãos punem ou recompensam seus representantes votando contra ou a favor deles ou de seus indicados, em eleições livres e razoavelmente justas, e cidadãos podem articular exigências e denunciar atos ilícitos de autoridades públicas mediante a liberdade de opinião e de associação e mediante o acesso a fontes variadas de informação, incluindo o auxílio de uma mídia razoavelmente livre (*accountability* societal).

O'Donnell cita Przeworski e Stokes, ao indicar que estes autores apresentam ceticismo quanto ao nível com que as eleições são realmente um instrumento por meio do qual os eleitores podem punir ou recompensar seus representantes. Eles argumentam que por um lado instituições democráticas não têm mecanismos par forçar a representação prospectiva, mas por outro, eleições retrospectivas, que assumem como informação apenas o desempenho anterior da autoridade, não são suficientes para induzir governos a agir de forma responsável.

Isso faz lembrar uma definição única de democracia:

A democracia é um sistema de resolução de conflitos em que os resultados dependem do que seus participantes fazem, mas nenhuma força tem condições de controlar sozinha os acontecimentos. Os resultados de determinados conflitos não são conhecidos previamente por qualquer das forças políticas em disputa, porquanto as consequências de suas ações dependem das ações de outros e estas não podem ser antecipadas. (...) A democracia cria a aparência de incerteza, porque é um sistema de ação estratégica generalizada em que o conhecimento é inevitavelmente particular (PZERWORSKI, 1994).

1.2.2 *Accountability* horizontal

Considerando a já explicada metáfora espacial, a horizontalidade aqui significa o

controle exercido no mesmo nível dos agente públicos, “lado a lado” ao invés de “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”.

Assim, *accountability* horizontal é a materialização de agências estatais legalmente permitidas e empoderadas, capazes e dispostas a realizar ações de vigilância rotineira e, que diante de ações ou omissões que possam ser ilegais praticadas por outros agentes ou agências estatais, são capazes de impor sanções criminais ou impeachment (O'DONNELL, 1998).

As ações descritas acima tem potencial de afetar três esferas: democracia, liberdade e republicanismo. Afetam a democracia quando cancelam a liberdade de associação ou introduzem fraudes às eleições, fazendo com que os tribunais eleitorais não consigam garantir eleições justas, o que, inclusive, pode resultar no fato de que este país não possa ser considerado uma poliarquia. Afetam a liberdade quando os agentes públicos violam liberdades e garantias liberais, como por exemplo violação ao domicílio, violência, tortura e direito a um julgamento justo. Por fim, afeta ao republicanismo quando são cometidas por autoridades do alto escalão, eleitas ou não, pois resultam em grave descaso à base republicana, que é a sujeição à lei e aos interesses públicos (O'DONNELL, 1998).

1.2.3 *Accountability* societal

A vertente societal de *accountability* diz respeito ao controle exercido pelo indivíduo (cidadão), bem como movimentos sociais e organizações formais. Trata-se da voz do cidadão, individual ou em coletivo, que deseja e espera ser ouvida diante de uma ação ou omissão do agente estatal (O'DONNELL, 2000).

Considerando novamente a metáfora espacial, verifica-se que a vertente societal está abarcada pela *accountability* vertical, pois vem “de baixo para cima”, entretanto nada tem haver com a questão eleitoral, que é parte primordial da vertical. Talvez por esse motivo, em O'Donnell (2000) a vertente societal está como um subtipo de *accountability* vertical.

Um grande ponto dessa vertente societal reside na incorporação de atores diferentes, como organizações não governamentais e movimentos sociais, e na ausência de um mandato (formal) para eventualmente punir ou recompensar o agente estatal. Em outras palavras, na *accountability* vertical eleitoral, tem a eleição, o voto, onde o cidadão pode agir em relação ao agente estatal ou seu indicado, na *accountability* horizontal existem as agências estatais legalmente permitidas e empoderadas, já em relação à vertente societal, o controle não é formalmente constituído, até porque ela reside em um múltiplo conjunto de associações

de cidadãos e de movimentos, todavia, isso não significa que não possa resultar em sansão legal, pois mesmo não formalmente constituída, o exercício de *accountability* societal por ensejar alguma medida dos órgãos de *accountability* horizontal, bem como pode ensejar uma sansão simbólica a partir de mobilizações sociais (O'DONNELL, 2000).

Ainda para melhor esclarecer a vertente societal de *accountability*, importante trazer a definição de Peruzzotti e Smulovitz (2002):

La accountability social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2002).

Accountability societal, ou social, como também é conhecida essa vertente, resulta de um amadurecimento político e cultural a partir da constituição das novas democracias baseadas no Estado Democrático de Direito, isto é, num conjunto de direitos e deveres que fazem surgir novas formas de intervenção civil, e que giram entorno de políticas de direitos e prestação de contas. Como muito bem apresenta Peruzzotti (2011):

A renovação da cultura política e das tradições democráticas da região se traduz em uma relação mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos. Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo. Semelhante mudança cultural leva inevitavelmente a uma atitude mais crítica do trabalho da classe política: o representado já não permanece como um sujeito passivo e assume um papel de monitoramento ativo. Esta nova interpretação do contrato representativo enfatiza o estabelecimento de mecanismos e recursos para monitorar e disciplinar os representantes políticos. Já não se trata simplesmente de delegar a confiança nas qualidades pessoais de um líder; o que existe é uma preocupação por complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle do poder (PERUZZOTTI, 2011).

Nessa mencionada renovação das tradições políticas e democráticas, a partir de uma visão de responsividade, o cidadão passa a exercer um outro papel, ou melhor, um papel

fundamental no controle do poder, o de buscar informação, cobrar prestação de contas e monitorar as ações dos representantes.

Isso pode, e deve, se dar de maneira individual, enquanto cidadão autônomo, que é o foco deste trabalho, mas também ganha corpo a partir da atuação crucial de três novos atores: movimentos sociais, associações civis e o jornalismo independente.

1.2.3.1 Movimentos sociais

Os movimentos sociais estão ligados a situações pontuais de demanda concreta e particular por parte de setores sociais diretamente afetados por ações discricionárias do Estado, e que exatamente por essa razão, buscam justiça e/ou esclarecimentos. Geralmente surgem a partir de alguma ação governamental, ou omissão, que resulta em vítimas e grande comoção pública, atraindo os holofotes dos meios de comunicação e angariando apoio da opinião pública, podendo chegar até mesmo a ter apoio de associações civis e ONGs (PERUZZOTTI, 2011).

1.2.3.2 Associativismo civil

Formada por profissionais e de caráter permanente, as associações civis se localizam nos setores de elite da sociedade, razão pela qual também são denominadas como sociedade civil organizada. Em busca de soluções para problemas estruturais e de longo prazo, e a partir de uma visão sistêmica, as associações civis são altamente profissionalizadas (PERUZZOTTI, 2011).

Neste grupo se encontram as ONGs, Organizações Não Governamentais, que inicialmente ganharam repercussão no mundo como entidades de apoio financeiro a projetos de assistência e desenvolvimento em favor de populações subdesenvolvidas, especialmente a partir da década de 70 (setenta) (SCHERER-WARREN, 1998).

Como explica a Professora Maria da Glória Gohn (2004), as modernas ONGs são produtos do século XX, quando o Estado passa a ter papel central na vida das nações. A década de 90 (noventa) representou o apogeu do espraiamento das ONGs, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, onde elas se multiplicaram no Brasil e América Latina, com ênfase para as que tratavam, por óbvio, de questões ambientais e de sustentabilidade.

Importante destacar aqui, que as ONGs ganharam espaço enquanto os movimentos populares perderam. Em outras palavras, a partir dos anos 90 (noventa), os movimentos sociais deixaram de realizar seus protestos e ações públicas, muito também devido ao alcance de muitos de seus objetivos, o que fez com que eles diminuíssem sua visibilidade na mídia, e exatamente nesse ponto as ONGs assumiram esse espaço, com destaque grande para já mencionada Eco-92, onde o termo e modelo associativo ganhou enorme visibilidade e popularidade (GOHN, 2004).

Especificamente em relação à transparência e acesso à informação, as ONGs tiveram um papel fundamental em toda América Latina, lançando e promovendo várias iniciativas para monitoramento das atividades estatais, com vistas à transparência no poder público. Muitas dessas iniciativas foram materializadas por campanhas buscando monitoramento dos gastos e elaboração dos orçamentos públicos, acompanhamento dos processos e campanhas eleitorais, declaração de patrimônio dos agentes públicos, acompanhamento da atividade policial, entre outros (PERUZZOTTI, 2011).

No Brasil alguns exemplos podem ser citados, como a ONG VIVARIO, instituída em 1993 buscando, inicialmente, chamar atenção para paz e acompanhamento das atividades policiais, motivada pela famigerada “Chacina da Candelária”, massacre que resultou na morte de oito jovens e cujos autores eram milicianos e ex-policiais militares. Essa mesma ONG teve papel fundamental na campanha nacional para o desarmamento, começando desde 1994 com campanha semelhante na cidade do Rio de Janeiro, passando por uma parceria com uma ONG argentina com vistas a estimular o debate sobre controle de armas, destruição pública de armas apreendidas pela Polícia Militar do Rio de Janeiro, e culminando no recolhimento de mais de 500 (quinhentas) mil armas. Tamanha importância na resolução de conflitos sociais, a convite da ONU, desde 2004 a VIVARIO está no Haiti para auxílio na Missão das Nações Unidas para a Estabilização, conhecida como “Missão de Paz”.

Outra importante organização sem fins lucrativos é a Transparência Brasil, fundada no ano 2000 por cidadãos e outras ONGs, e cujo principal objetivo é o combate à corrupção por meio do aumento do grau de transparência e *accountability* no país. Além de diversos projetos nacionais e locais em prol da transparência, a organização disponibiliza gratuitamente diversos bancos de dados com informações da atividade estatal brasileira, bem como manuais, cartilhas, artigos, entre outros.

O terceiro e último exemplo, é a Associação Contas Abertas, fundada em 2005 e que tem por missão oferecer subsídios para fiscalização das execuções orçamentárias e financeiras do entes da Federação, por meio do fomento à transparência, acesso à informação

e controle social. Esta organização sem fins lucrativos presta serviços a entidades de classe, empresas e veículos de comunicação, como assessoria na mineração de dados públicos, investigação e acompanhamento dos gastos públicos, capacitação na área de finanças públicas e elaboração de estudos técnicos.

1.2.3.3 Jornalismo independente

Este terceiro protagonista de *accountability* societal ou social, cumpre uma função dupla, ora como o grande divulgador que dá visibilidade aos outros atores sociais, ora como jornalismo de investigação e denúncia pelo qual denuncia e torna público atos ilegais por parte dos governantes.

Na sua função primária, os meios de comunicação, ou a mídia, como também é chamada, cumprem um papel fundamental dando apoio às associações e movimentos sociais na busca pela transparência e acesso à informação, dando a visibilidade crucial para as denúncias e demandas da sociedade, objetivando mobilizar a opinião pública para exercer pressão sobre as autoridades (PERUZZOTTI, 2011).

Por outro lado, quando atua na seara da investigação jornalística, a mídia avoca o papel de gerador de denúncias, provocando verdadeira hecatombe política, como os diversos exemplos mundo a fora²⁰, e que no Brasil pode ser exemplificado pelo já mencionado escândalo do “Mensalão”, que teve sua origem na divulgação de um vídeo pela Revista Veja, em que um funcionário do alto escalão aparece recebendo propina e indicando que isso era institucionalizado e organizado pelo partido político “PTB”, especificamente pelo então Deputado Federal Roberto Jefferson, e que ganha repercussão ainda maior quando o próprio ex-deputado concede entrevista ao Jornal Folha de São Paulo detalhando todo o esquema e delatando todos os envolvidos.

Apresentados os três atores, Peruzzotti (2011) enaltece que, atuando em conjunto, eles potencializam suas ações. Mesmo atuando de maneira isolada, quando interagem alimentando com seus respectivos *inputs*, o impacto na opinião pública é muito maior, se mostrando mais efetivo e gerando mais impacto também nos agentes públicos envolvidos, uma vez que em se tratando de *accountability* societal, a punição, em via de regra, é o castigo

²⁰ Como apresentado por Peruzzotti, o jornalismo investigativo na América Latina reproduziu uma série de escândalos midiáticos que, em vários casos, determinaram o destino dos governos sob suspeita e ilustram o alcance e a dimensão que obtiveram algumas destas denúncias midiáticas. Exemplos citados pelo autor: Vladivideos, no Peru; Proceso 8000 contra o presidente Samper, na Colômbia; Collorgate, no Brasil; e o escândalo do senado durante a gestão de Fernando de la Rúa, na Argentina.

simbólico aos indivíduos sob suspeita. Outro ponto observado pelo autor se relaciona a dependência dos meios de comunicação por parte da sociedade civil, uma vez que para alcançar a punição simbólica, através da exposição pública, é crucial contar com a mídia, até mesmo para causar embaraço na potencial atividade suspeita. Por outro lado, embora esteja cristalino que a mídia é um *outlet* essencial para visibilidade, quando “[...] os escândalos que emergem dos movimentos ou iniciativas sociais tendem a captar mais a atenção do público que os escândalos que se referem exclusivamente aos conflitos entre setores da elite [...]”.

1.3 Qualidade da Democracia

Como já mencionado, assume-se neste trabalho o conceito de Poliarquia de Dahl, considerando que nenhum sistema no mundo real é plenamente democrático, que nenhum sistema no mundo possui a qualidade de ser inteiramente responsivo a todos os seus cidadãos, onde todos estes sejam plenos e tenham oportunidades plenas de formular suas preferências, expressá-las aos demais cidadãos e ao governo tanto em ações individuais como coletivas e, por fim, tê-las igualmente consideradas na conduta deste mesmo governo (DAHL, 1997).

Feito este adendo, importante salientar que as discussões clássicas sempre residiram sobre a questão da melhor forma de governo, evoluindo para o que seria uma boa democracia ou democracia de qualidade, entretanto, pouco se discute sobre qual seria a forma para explorar e verificar a qualidade democrática nas poliarquias. Neste ponto reside os escritos de Morlino (2015), cumprindo salientar que este é fruto de estudos conjuntos de vários pensadores do *Center on Democracy, Development and the Rule of Law* da Universidade de Stanford, encabeçados por Larry Diamond, onde se destaca a conferência *Quality of Democracy*, onde se buscou elaborar e refinar o conceito de qualidade da democracia a aplicá-lo a uma série de países²¹.

Será aqui apresentado um extrato resumido de uma corrente teórica diferenciada que tem por objetivo avaliar e ajudar a melhorar as qualidades de governos democráticos, partindo das premissas que aprofundar a democracia é um bem moral; que reformas para melhorar a qualidade democrática (ou se aproximar o máximo possível dela) são essenciais para ampla duração e legitimação deste regime; e que democracias já estabelecidas devem se reformar para reagir ante ao acúmulo de insatisfação e até mesmo desilusão (DIAMOND, 2015).

²¹ Conferência *Quality of Democracy*, que ocorreu em outubro de 2003 no Center on Democracy, Development, and the Rule of Law da Stanford University (DIAMOND, 2017).

Neste sentido, serão expostos a partir de agora o que Diamond e Morlino (2015) estabeleceram como dimensões democráticas, salientando desde já, que *accountability* está no cerne delas. Antes, porém, será descrito sucintamente o que seria uma boa democracia.

1.3.1 Uma boa Democracia

[...]considero que uma boa democracia, de qualidade, seja aquela que apresenta uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos (MORLINO, 2015).

Satisfazer plenamente seus cidadãos, sem dúvida, seria a primeira grande característica essencial para uma boa democracia. Em paralelo, gozar em um nível minimamente moderado a liberdade e igualdade, e o empoderamento dos cidadãos para avaliar e checar os governantes, monitorando a eficiência da aplicação das leis e eficácia das decisões tomadas em relação ao que eles mesmos expressam enquanto sociedade civil, também se mostram fundamentais (MORLINO, 2015).

Estas seriam três qualidades fundamentais de uma boa democracia segundo Morlino (2015): *i)* qualidade em termos de resultado (satisfação plena dos cidadãos); *ii)* qualidade em termos de conteúdo (liberdade e igualdade em níveis ao menos moderados); *iii)* qualidade em termos de procedimento (*accountability*).

1.3.2 As dimensões que as democracias variam em qualidade

Apesar de apresentar três qualidades fundamentais de uma boa democracia, de acordo com seu próprio ponto de vista, Morlino (2015) também expõe o que há de central em dezenas de autores, indo do final do século XIX com Mill (1861), passando por todo século XX com Shumpeter (1942), Dahl (1956), Sartori (1987), Habermas (1996), Cohen (1989), Dryzek (1990), e alcançando o século XXI com Pierre e Peters (2000) e Ringen (2007), para trazer aquilo que eles pensam, aspecto central, sobre qualidades essenciais de uma boa democracia.

Diante disso, Morlino (2015) indica oito possíveis dimensões ou qualidades sobre as quais boas democracias podem variar.

1.3.2.1 As cinco dimensões procedimentais

A primeira dimensão procedimental é o que poderíamos identificar como a base, que é o Estado de Direito, definido sumariamente como respeito à supremacia da lei, com sua aplicação de maneira eficiente e resolução justa de processos judiciais dentro do sistema jurídico imparcial, livre de influência política e acessível a todos.

Accountability materializa as segunda e terceira dimensões procedimentais, nas suas versões eleitoral e interinstitucional, onde a versão eleitoral representa a vertente vertical e a interinstitucional a vertente horizontal seguindo a distinção de O'Donnell.

Essas três primeiras dimensões tratam, respectivamente, do *output* da decisão e sua aplicação, e da relação entre *input* e *output* (MORLINO, 2015).

As duas dimensões procedimentais que restam tem o condão de afetar todas as demais, pois nenhum regime pode ser uma democracia sem garantir a todos os seus cidadãos direitos formais de participação política, como direito a voto, e sem ter competição eleitoral periódica, livre e justa entre diferentes partidos políticos. As dimensões são Participação e Competição.

1.3.2.2 As duas dimensões substantivas

Liberdade e Igualdade compõem as dimensões substantivas, substantivas em natureza e conteúdo, pois são os dois principais ideais democráticos centrais em diversas definições normativas de democracia (MORLINO, 2015).

Liberdade pode ser compreendida como o conjunto dos direitos políticos, civis e sociais, tais como direito de votar e ser votado, se organizar em partidos políticos, fazer campanha, direito a segurança, liberdade, expressão, informação, associação e organização, direito a saúde, direito à dignidade humana, a propriedade privada, direito ao emprego, pagamento justo, descanso, dentre outros (DIAMOND, 2017).

Apesar de estar intrínseca e essencial em muitas das dimensões já apresentadas, Igualdade tem explicação complexa:

A implementação da igualdade, se possível, está mais próxima de objetivos utópicos e não é sempre advogada por todos os apoiadores da democracia. Neste sentido, se podem distinguir pelo menos duas fases na afirmação desse valor. A primeira é amplamente aceita e diz respeito à igualdade formal. Ela pressupõe tanto a igualdade perante a lei quanto a proibição da discriminação baseada em sexo, raça, idioma, religião, opiniões e condições sociais e pessoais. A segunda é mais problemática e se relaciona com a busca pela igualdade substantiva. Ela diz respeito à remoção de barreiras que limitam a igualdade social e econômica e, portanto, o desenvolvimento

completo da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização econômica, política e social de um país (MORLINO, 2015).

1.3.2.3 Capacidade de resposta

A última dimensão trata da responsividade ou correspondência do sistema aos desejos do cidadão. Em outras palavras, à capacidade de satisfazer os governados ao executar as políticas de maneira que correspondam às suas demandas, como define Morlino (2015).

Aqui temos um grande ponto de conexão com Dahl e sua clássica definição de democracia a partir de sua capacidade de construir um sistema político responsivo aos cidadãos, isto é, um sistema baseado na contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos (DAHL, 1997).

Essa dimensão está analiticamente relacionada com *accountability*, como indicam Diamond e Morlino (2017), mais precisamente *accountability* vertical, e consequentemente participação e competição, que influenciam no grau em que os cidadãos estarão satisfeitos ou não com o desempenho da democracia e a respectiva visão sobre a legitimidade dela (DIAMOND, 2017).

1.3.3 Resseção Democrática

Antes de tecer comentários sobre o presente tópico, é muito importante destacar que há autores²² que não enxergam recessão democrática no mundo nos últimos anos, não por não reconhecerem que nos últimos 15 (quinze) anos muitos governos autoritários ascenderam, mas por não concordarem com a expansão democrática aferida por diversos índices, em especial o da *Freedom int the World*, desenvolvido por Raymond Gastil e publicado anualmente pela *Freedom House*²³.

A Revolução Portuguesa de 1974 marcou o início da terceira onda²⁴ global de expansão democrática, onde nos 30 (trinta) anos que se seguiram o número de democracias no mundo cresceu de maneira única na história, marcando um crescimento contínuo dos níveis

²² Em especial Steven Levitsky e Lucan Way na obra *The Myth of Democratic Recession*, conforme apresentado por Diamond (2017).

²³ Larry Diamond, em sua obra, examina quatro grandes índices de democracia: *Freedom in the World*; *Polity IV*; *Democracy Index*; e o *Democracy Status*. Apesar de apresentar os quatro, o autor utiliza o primeiro, publicado pela *Freedom House* para realizar suas pesquisas e estudos.

²⁴ Apesar de constar em Diamond, o termo foi batizado por Samuel Huntington.

de liberdade em todo o globo (DIAMOND, 2015).

Como mencionado no parágrafo anterior, Diamond (2015) indica a tendência democrática resultou na grande expansão nos níveis de liberdade, o que chegou a ser atestado pela *Freedom House*, quanto de sua análise sobre direitos políticos e liberdades civis. Em uma escala de 1 (um) a 7 (sete), onde a pontuação maior significa total repressão e a menor, total liberdade, após a queda do Muro de Berlim, em 1990, o nível médio de liberdade no mundo atingiu sua melhor pontuação, com 3,85 (três vírgula oitenta e cinco). Esse número melhorou ainda mais com o passar dos anos, atingindo 3,22 (três vírgula vinte e dois) em 2005, a melhor marca registrada até os dias atuais, isto é, depois disso o mundo stagnou e regrediu.

Em 2006, segundo a série histórica da *Freedom House*, considerando somente países com mais de um milhão de habitantes, o percentual de democracias atingiu quase 60% (sessenta por cento), entretanto, deste ano em diante o referido índice registrou declínio, caindo para 55% (cinquenta e cinco por cento) em 2014.

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, segundo o levantamento Democracy Index realizado em 2018, cerca de 47,7% (quarenta e sete por cento) da população mundial vive um regime democrático²⁵.

A simples comparação dos períodos, ainda que em se tratando de índices diferentes, com metodologias distintas, resulta na constatação de uma queda superior a 10% (dez por cento) em pouco mais de dez anos, razão pela qual se reconhece embasamento para a teoria, aqui defendida, da recessão democrática experimentada no mundo atual.

Segundo Diamond (2017), é possível analisar esses números sob duas óticas. A primeira, mais otimista, considerando a resiliência da terceira onda democrática:

[...] Seria possível até comemorar isso como uma expressão notável e inesperada durabilidade da onda democrática. Dado que a democracia se expandiu para um número de países em que as condições objetivas para sua sustentação são desfavoráveis, seja por causa da pobreza (por exemplo, Libéria, Malawi e Serra Leoa) ou por razões estratégicas (como Geórgia e Mongólia), é impressionante que sistemas políticos competitivos razoavelmente abertos tenham sobrevivido (ou revivido) em tantos lugares, com cerca de 60% dos Estados permanecendo democráticos (DIAMOND, 2017).

A outra ótica de análise verifica o flagrante declínio da democracia no mundo, como indica Diamond (2017, p. 194) “mundo experimenta uma leve e prolongada recessão

²⁵ **Democracy Index 2018: Me too?** Political participation, protest and democracy. The Economist Intelligence Unit, 2019.

democrática desde aproximadamente 2006”, e isso é verificado sob quatro pontos, como se verá a seguir.

1.3.3.1 Países na “zona cinzenta” e os “Estados mutantes”

A forma como este tópico é apresentado pode levar o leitor a achar que está numa obra de ficção científica, mas não se trata disso.

Países da chamada “zona cinzenta”, são aqueles em que há severas dúvidas sobre sua classificação, ou não como democracias. Muitos até possuem competição eleitoral com múltiplos partidos, mas tais procedimentos são eivados de vícios de grande monta. Por outro lado, muitos possuem aspectos de liberdade, entretanto, isso muda repentinamente, de acordo com determinadas necessidades de seus governantes.

Apesar de atualmente ser quase unanimidade que a Rússia não pode ser considerada uma democracia²⁶, durante muitos anos sua classificação como tal era extremamente dúbia, de Boris Ieltsin a Vladimir Putin e sua incrível perpetuação no poder, comandando a ex-União Soviética desde a renúncia de Ieltsin em 1999 até dos dias atuais. Isso mesmo, Putin comanda a Rússia desde 1999, quando, então primeiro ministro, assumiu interinamente o comando, passando por sua primeira eleição em 2000, sua reeleição em 2004, seu retorno a primeiro ministro em 2009, uma vez que como não poderia ser reeleito uma terceira vez seguida, elegeu Dimitri Medvedev, e no dia seguinte assumiu o ministério, passando também por sua nova eleição, em 2012, como presidente para um mandato de 8 (oito) anos, e sua reeleição em 2018, salientando, que desde 2012, o ex-presidente Dimitri é o primeiro ministro russo.

Assim como a Rússia, pode-se incluir Turquia, Botsuana, Venezuela, Nicarágua e Ucrânia na lista de países que poderiam ser considerados integrantes da “zona cinzenta”, no enigma de como classifica-los, dada suas flagrantes ambiguidades, chegando ao ponto de não se poder afirmar que ainda são democracias, ou se até mesmo algum dia o foram. Entretanto, há algo muito além desse enigma, que é o fato de que esses regimes experimentaram, na última década, uma significativa erosão no campo eleitoral, tanto no que tange ao sistema quanto no pluralismo político, e ainda no espaço civil para dissidência e oposição, e isso se resultou de ações intencionais e abusivas de seus líderes buscando a perpetuação no poder (DIAMOND, 2017).

²⁶ Segundo Diamond (2017, p. 195) “[...] Nenhum estudioso sério considera hoje a Rússia uma democracia [...]”.

Como “Estados Mutantes”, Diamond (2017, p. 194) classifica os países de grandes e estrategicamente importantes mercados emergentes, considerando para isso uma população superior a 50 (cinquenta) milhões de habitantes, e uma economia acima de 200 (duzentos) bilhões de dólares. Nesta classificação ele inclui 27 (vinte e sete) países, e destes, doze tiveram quedas consideráveis em liberdade em 2013, se comparados com 2005, o que corrobora a tese da recessão democrática, ainda que destas 27 (vinte e sete) nações se tenha desde democracia bem liberais, passando por democracias menos liberais e alcançando regimes autoritários.

1.3.3.2 Aprofundamento do autoritarismo

Junto com a recessão democrática, ou talvez dando azo a ela, de certa maneira, se encontra o ressurgimento autoritário. Especificamente Rússia e China têm agido de maneira a desacreditar as democracias ocidentais e promover seus próprios modelos. Usando de toda robustez financeira que lhes é peculiar²⁷, esses dois regimes autoritários difundem narrativas pró-regime, nacionalismo exacerbado e o antiamericanismo (DIAMOND, 2017).

Outro *modus operandi* autoritário é a propaganda da “fórmula chinesa” de rápido desenvolvimento a partir da condução por parte de um Estado sem democracia, em contraposição à política de expansão democrática promovida pelos EUA e outros, haja vista que até mesmo as grandes democracias passaram por graves crises financeiras no período. Isso também se soma com o fato de que a China vem ajudando financeiramente governos autocratas na África e em outras partes do globo (DIAMOND, 2017).

A ressurgência do autoritarismo acompanha o uso de técnicas escusas, porém eficazes, como a restrição à capacidade das ONGs, que conforme já mencionado, compõem o grupo do associativismo civil, e que possuem papel fundamental na já explicada *accountability* societal, ou social. Para piorar, os regimes autoritários patrocina a criação de ONGs falsas para trabalharem nacional e internacionalmente em prol de seus interesses. Além desse famigerado expediente, Estados autoritários estão restringindo o espaço e a liberdade na internet, por meio de tecnologias sofisticadas, na busca por “[...] frustrar, subverter e controlar a sociedade civil [...]”, como indica Diamond (2017, p. 210).

²⁷ A Rússia e, especialmente, a China, possuem economias fortes graças a seus atributos naturais, mas em grande parte devido às suas respectivas populações, que representam um gigante mercado consumidor para ambos, principalmente pelo fato de que eles são parceiros comerciais inabaláveis.

1.3.3.3 Declínio da liberdade

Todos os índices apresentados por Diamond (2017) atestam a tendência de declínio da liberdade a partir de 2005, fazendo retornar a pergunta presente na introdução deste trabalho: por que o mundo está regredindo em liberdade e democracia, após experimentar um crescimento único na história?

Também como mencionado na introdução, a resposta se mostra complexa e de múltiplos fundamentos, entretanto, como Diamond e Morlino (2015) asseveram, está atrelada a instituições legais e políticas fracas, corrupção descontrolada e má governança crônica.

O maior problema enfrentado pelas democracias é justamente controlar a corrupção e abuso do poder, e isso se intensifica na medida que se tornam mais ricos e recursos, como os Estados africanos com o petróleo, sem que isso seja exclusivo deste continente, pois o mesmo pode se dizer de todas regiões do mundo, pois todas apresentam resultados piores em transparência e Estado de Direito se comparados a direitos políticos e liberdades civis (DIAMOND, 2017).

Como indica Diamond (2017, p. 203), líderes têm agido com sentimento de impunidade deteriorando o sistema de feios e contrapesos e esvaziando instituições de *accountability*. Numa espécie de “neo-patrimonialismo”, acumulam riquezas para si e seus pares, desrespeitam mandados e implantam políticas públicas estruturadas para limitar direitos civis, restringir opositores e dominar os meios de comunicação, além de uma forte divisão étnica, religiosa e identitária.

Isso tudo resulta em desempenhos econômicos, quase sempre, fracos, aumento das desigualdades, abuso do poder, eleições fraudulentas e constante mudança das regras do jogo democrático de acordo com interesses particulares.

1.3.3.4 Declínio no funcionamento e autoconfiança das democracias estabelecidas

O último ponto de análise do flagrante declínio da democracia no mundo é considerado por Diamond (2017, p. 210) como a dimensão mais preocupante, pois se trata do declínio da eficácia, energia e autoconfiança das democracias ocidentais, com ênfase para os EUA.

A retórica de pessimismo no sentido de que as democracias não são mais capazes de resolver os grandes problemas da população, diante de uma desigualdade que se agrava e uma crise financeira que insistiu em permanecer nos últimos anos, acaba por provocar um

efeito manada na população, fazendo-a flertar com outros regimes, incluindo os autoritários.

Importante mencionar que nos últimos 20 (vinte) anos as democracias evoluíram por demais em termos de *accountability*, com ênfase para maior democracia do mundo, os Estados Unidos. Muito por isso, os esquemas de corrupção são constante flagrados e extremamente expostos, o que por um lado é excelente, mas por outro, aumenta o sentimento de desaprovação e desconfiança pública no governo (DIAMOND, 2017).

Exatamente neste ponto os regimes autoritários “se lambuzam”, como no dito popular, isto é, como enaltece Diamond (2017, p. 211), “[...] A mídia de Estados autoritários alegremente divulga essas agruras da democracia americana de modo a desacreditar a democracia em geral e imunizar o governo autoritário contra a pressão dos EUA”.

O enfraquecimento da democracia americana é totalmente prejudicial para expansão global da democracia, pois assim como ela foi crucial para a terceira onda, ela ainda o é para influenciar positivamente outras nações e criar um ambiente favorável para as transições dos regimes até então autoritários ou consolidação de democracias recentes.

Exatamente este cenário de erosão democrática que tem se mostrado latente no mundo, e que se apresenta como maior desafio para consolidação e aprofundamento da democracia, como encerra Diamond (2017, p. 204).

Resta findado o primeiro capítulo deste trabalho, que teve o condão de trazer todo arcabouço e referencial teórico que baseia e é pilar dos estudos específicos que se seguem, no sentido de que uma boa democracia precisa de sua dimensão de *accountability* legalmente garantida e instituída, pois ela depende, primordialmente, de uma participação cidadã ativa, ou cidadania ativamente engajada²⁸, onde as ferramentas de *accountability* vertical e societal são cruciais para seu exercício, principalmente em um período de diminuição dos níveis democráticos.

²⁸ Putnam (2015, p. 392) indica que um governo democrático requer uma cidadania ativamente engajada que depende, pelo menos em parte, de ampla participação em grupos voluntários privados, as chamadas “[...] redes de engajamento civil que encarnam o capital social [...]”.

2. A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E O SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

2.1 Transparência e acesso à informação na Constituição de 1988

Antes de adentrar ao Serviço de Informação ao Cidadão, necessário se faz um breve passeio sobre a política de transparência e acesso à informação no Brasil, deixando claro que esta pesquisa não tem a pretensão de se aprofundar neste assunto, visto que inúmeros bons estudos já fizeram isso, em especial o belo trabalho de Braga (2016), oriundo deste mesmo programa de Sociologia Política.

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova era democrática no país²⁹, e com ela conceitos como publicidade e acesso à informação passam a constar expressamente no texto constitucional. Para ser mais preciso, em nenhuma das 6 (seis) constituições anteriores havia sequer a palavra publicidade mencionada³⁰.

No artigo 37, a publicidade se torna princípio inescusável compondo o famoso conjunto de 5 (cinco) princípios fundamentais que condicionam e norteiam a forma de agir da Administração Pública, são eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988).

O acesso a informação se transforma em direito fundamental, conforme artigo 5º inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988:

[...] 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).

Tal direito também é expresso em mais dois trechos da Carta Magna, no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, que ao tratar da Administração Pública, garante o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo, bem como no parágrafo 2º do artigo 216 que determina as providências que se fizerem necessárias para que a Administração Pública franqueie a documentação governamental a quantos dela necessitarem.

²⁹ Conforme evidenciado na introdução deste trabalho, o Brasil fez parte da terceira onda global de expansão democrática (DIAMOND, 2015).

³⁰ Importante destacar que para FACHIN (2014), o entendimento sobre o direito à informação no Brasil surgiu ainda na época do Império, onde a Constituição de 1824 garantia o direito à liberdade de imprensa, expressão e manifestação.

2.2 Portal da Transparência

Apesar dos ditames expressos na Constituição desde 1988, é possível afirmar que o grande marco em termos de política pública de transparência é a criação, em 2004, por parte da Controladoria Geral da União, do Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2013).

O Portal da Transparência do Governo Federal inaugura o que se define como transparência ativa³¹, a partir da disponibilização de informações para o cidadão sem que ele tenha que provocar o respectivo órgão público, disponibilizando um banco de dados com mais de 80 (oitenta) milhões de registros, razão pela qual é considerado uma importante iniciativa de combate à corrupção no Brasil (FACHIN, 2014).

Como exposto nos parágrafos anteriores, o Governo Federal criou o Portal da Transparência por livre iniciativa no ano de 2004, com base no texto constitucional, nas experiências internacionais de transparência, e a partir da criação da Controladoria-Geral da União - CGU. Anos depois, em 2009 com a Lei Complementar n. 131, e em 2011 com a Lei Federal nº 12.527, nasce a obrigatoriedade de que as informações públicas sejam disponibilizadas em meio eletrônico. Como as duas leis se complementam e tratam de assuntos comuns, a CGU recomenda um portal único por município contendo as informações exigidas na legislação, de maneira a facilitar o acesso por parte da população (CGU, 2013).

Conforme consta do Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU (2013), além do exigido pela LC n. 101/2000 através das modificações introduzidas pela LC nº 131/2009, é necessário que os portais da transparência observem os requisitos mínimos da Lei nº 12.527/2011 na divulgação das informações e em seus sistemas, a saber:

- i. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- ii. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- iii. registros das despesas;

³¹Em relação à transparência ativa, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo geral por eles produzidas ou custodiadas, conforme artigo 8º da LAI. A transparência passiva, por sua vez, trata do atendimento das demandas formuladas pelos cidadãos. Aqui é importante trazer à baila o entendimento do Professor Marco Antonio Karam Silveira (2012), no sentido de que as informações públicas, como o próprio nome indica, pertencem ao cidadão, e caso o Estado não disponibilize de maneira ativa, estas podem e devem ser requeridas, configurando a vertente passiva da transparência.

- iv. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- v. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- vi. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- vii. conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- viii. 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;
- ix. possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- x. divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- xi. garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- xii. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- xiii. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;
- xiv. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Outro ponto de destaque para os Portais da Transparência é o que indica o inciso IV do artigo 7º da Lei nº 12.527/2011, no que tange a informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, cuja definição vem no Decreto Federal n. 7.724/2012, onde a primariedade é definida como a qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações; a integridade, como a qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; a autenticidade, como a qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; e informação atualizada, como a informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam.

2.3 Open Government Partnership – OGP

Um ponto histórico relevante na trajetória brasileira em termos de transparência e acesso à informação reside na “Parceria para Governo Aberto”, como é a tradução do *Open Government Partnership* – OGP.

Trata-se de uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais como transparência orçamentária, acesso público à informação e participação social.

A iniciativa do Governo Aberto surge em solo norte-americano, quando o Presidente Obama enviou um memorando para os chefes dos departamentos executivos e agências dos Estados Unidos lançando o “desafio para governo aberto”. A partir disso, organizações não-governamentais americanas apoiaram a ideia, que ganhou corpo até ser exposta durante a Assembleia Geral da ONU, em 2010, isto é, o então Presidente Barack Obama lançou o OGP durante a 65ª Assembleia Geral da ONU (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014).

Há de se lembrar que os Estados Unidos viviam, ainda, um período econômico crítico oriundo da crise da bolha imobiliária de 2008, com grande pressão popular. A própria eleição de Obama, primeiro presidente norte-americano negro e nascido no Havaí, já é emblemático no sentido de corroborar o momento de mudança.

O ano de 2011, ano de materialização da iniciativa do OGP, foi marcado por manifestações globais por democracia e contra corrupção e desigualdade econômica e social, como a Primavera Árabe, o *Indignados* na Espanha, e o *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos. Em todos os casos, as manifestações foram organizadas à partir das redes sociais e aplicativos e telefonia móvel por meio da internet.

Após o referido lançamento da iniciativa na reunião da ONU, o Brasil foi o primeiro convidado para formar o Comitê Diretor para o OGP, e em seguida, outros seis países passaram a também o compor, a saber, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega. A este Comitê caberia a elaboração de um documento conjunto de constituição da iniciativa, chamado de “Declaração de Governo Aberto”. O documento foi produzido pelos oito países citados no parágrafo anterior, além de nove organizações não governamentais³².

³² Instituto Nacional de Estudos Econômicos (INESC) – Brasil – representado por Iara Pietricovsky; MKSS – Índia – representado por Nikhil Dey e Aruna Roy; Gestión Social y Cooperación (GESOC) – México – representado por Alejandro Gonzalez; Open Government Institute – Moldávia – representado por Veronica Cretu; Twaweza – Tanzânia – representado por Rakesh Rajani; Publish What You Pay – Indonésia – representado por Maryati Abdullah; Transparency and Accountability Initiative – Reino Unido – representado por Martin Tisne; Revenue Watch Institute – Estados Unidos – representado por Suneeta Kaimal; International Budget Partnership – Estados Unidos – representado por Warren Krafchik.

Para corroborar a influência do contexto, o próprio documento logo em seu início expressa que os países e instituições não-governamentais que o assinam, reconhecem:

[...] que as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes (CGU, 2011).

O Brasil ter sido o primeiro país convidado para fazer parte da iniciativa é também emblemático, pois além de resultar de um protagonismo internacional à partir do Governo Lula, dois fatos antagônicos também servem para justificar tal convite. Durante o primeiro governo petista, de fato, diversos decretos e portarias tratando de transparência foram expedidos, bem como ocorreu o fortalecimento dos órgãos de combate à corrupção, com muitos investimentos na Polícia Federal, preservação da independência do Ministério Público Federal e a criação da Controladoria-Geral da União, CGU³³. Por outro lado, nos idos de 2011, quando do convite, já tinha explodido o famoso escândalo do “Mensalão”, conforme exposto na introdução deste trabalho, tornando público nacional e internacionalmente que práticas de corrupção haviam sido identificadas em investigação do Ministério Público Federal, e estavam no Supremo Tribunal Federal para julgamento³⁴.

Analisando o documento de constituição da iniciativa, verifica-se que ele se baseia em quatro grandes compromissos: Aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; Apoiar a participação cívica; Implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as nossas administrações; Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (CGU, 2011).

Os conceitos chaves, então, são: maior abertura das informações públicas; viabilidade da participação cidadão; fortalecimento do combate à corrupção; e uso maciço das novas tecnologias na divulgação e tratamento das informações públicas.

³³ Aqui não se trata de uma opinião do autor, apesar de não haver referência bibliográfica direta no texto, diversos são os relatos históricos que comprovam tais afirmações, onde se destaca de maneira especial a própria sentença condenatória de primeira instância do ex-presidente Lula, de lavra do então Juiz Federal Sergio Moro, atual Ministro da Justiça nos autos da Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR: “*É forçoso reconhecer o mérito do Governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no fortalecimento dos mecanismos de controle, abrangendo a prevenção e repressão, do crime de corrupção, especialmente nos investimentos efetuados na Polícia Federal durante o primeiro mandato, no fortalecimento da Controladoria Geral da União e na preservação da independência do Ministério Público Federal mediante a escolha, para o cargo de Procurador Geral da República, de integrante da lista votada entre membros da instituição*”.

³⁴ Em 2012 ocorreu o julgamento da Ação Penal 470, conhecida como “Mensalão”, onde o plenário do STF condenou dezenas de políticos e empresários, cumprindo aqui asseverar que há quem defina tal julgamento como político, injusto e contraditório fruto da espetacularização do processo pela mídia, conforme obra “A Outra História do Mensalão: as contradições de um julgamento político”, do jornalista Paulo Moreira Leite (2013).

Além dos quatro compromissos, o documento tem por objetivo um compromisso para cultivo de uma cultura global de governo aberto que dê autonomia aos cidadãos e lhes apresente resultados e avance os ideais do governo aberto e participativo no século XXI (CGU, 2011).

A lógica interna do documento indica que se trata de um pacto global voluntário, onde os signatários declaram o compromisso com os quatro pilares já citados, no sentido de difundir internamente práticas que materializem as referidos pilares, bem como dar exemplo e contribuir para o avanço do governo aberto em outros países através do compartilhamento de melhores práticas e da própria divulgação da declaração.

Diante dessa adesão e aceitação de pronto do convite, o Governo Brasileiro além de assumir compromissos de fortalecimento das práticas afetas à transparência, combate a corrupção e promoção do acesso à informação pública, tomou medidas efetivas para materialização de tais compromissos, como a criação do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), composto por diversos ministérios e sob a coordenação da Casa Civil. Este Comitê foi responsável pela criação de diversos planos de ação com acompanhamento contínuo de cada compromisso e com participação efetiva da sociedade civil organizada (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014).

2.4 Lei de Acesso à Informação – LAI e o Serviço de Informação ao Cidadão

O acesso à informação coloca o cidadão em pé de igualdade com a administração pública e aí se revela parte da força democratizadora da transparência e da publicidade (RODRIGUES, 2014).

Dentro das diversas ações efetivas a partir da adesão ao OGP, se pode incluir a regulamentação, enfim, dos preceitos constitucionais citados no item 2.1.

Através da Lei Federal n. 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à Informação, ou LAI, como também é conhecida, foram regulamentados o artigo 5º inciso XXXIII, que cria o direito fundamental de acesso a informação; inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, que ao tratar da Administração Pública, garante o acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo; bem como no parágrafo 2º do artigo 216 que determina as providências que se fizerem necessárias para que a Administração Pública franqueie a documentação governamental a quantos dela necessitarem, todos estes preceitos previstos na Constituição Federal de 1988.

Cumpra mencionar que antes mesmo da LAI, mais precisamente em 2009 uma importante lei foi sancionada, a Lei Complementar n. 131, conhecida como Lei da Transparência, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal, fortalecendo-a a partir da determinação de disponibilização, em meio eletrônico e tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009).

Na LRF já constava um capítulo dedicado à transparência, que indicava como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais se deve dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Além disso, a referida Lei Complementar determinava que a transparência deveria ser assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

A partir da Lei da Transparência, além da disponibilização, em meio eletrônico e tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, conforme já mencionado, foi incluído no artigo 48 da LRF um parágrafo que passou a determinar que a garantia da transparência também seria mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (BRASIL, 2009).

Tanto a LAI quanto a Lei da Transparência, materializam o conceito de *accountability*, que já constava do texto constitucional, mas que até então não havia sido instrumentalizado para fins do efetivo exercício, salientando que conforme já explicado no primeiro capítulo deste trabalho, a ideia de *accountability* aqui descrita refere-se à sua dimensão *answerability*, a partir da obrigação do Poder Público de prestar contas ao cidadão e a obrigação de responder a eles quando consultado (SCHEDLER, 1999).

A LAI, mais precisamente em seu artigo 9º, instituiu o Serviço de Informação ao Cidadão, ao assegurar que o acesso às informações públicas será assegurado mediante a criação desse serviço, também conhecido como SIC, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Se a LAI determina que os governos abram suas portas aos cidadãos, com a divulgação de informações até então sigilosas, confidenciais, ou de acesso restrito, o SIC, é a chave de acesso (CORDEIRO, *et al.*, 2012).

Dá mesma forma como o artigo 9º determina a criação do SIC físico, como também é classificado o Serviço de Informação ao Cidadão que deve existir fisicamente em cada órgão público, o parágrafo 2º do artigo 10 da LAI determina a criação da sua versão digital ou eletrônica, conhecida como e-SIC:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (grifos nossos) (BRASIL, 2011).

Outro ponto da LAI que também é base legal do e-SIC é o seu artigo 3º caput e inciso III:

Art. 3º 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;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública (grifos nossos) (BRASIL, 2011).

Como se verifica dos textos legais acima descritos, visando assegurar o direito fundamental de acesso à informação, ao cidadão tem que ser ofertada a possibilidade de encaminhamento de seu pedido de informação pela internet, através dos sítios oficiais do Poder Público, isto é, a partir da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Cumpra-se asseverar que, conforme descrito no item 2.2, os órgãos públicos já possuem, obrigatoriamente, seus sítios eletrônicos para fins de transparência ativa, chamados de Portal da Transparência, além de muitas das vezes já terem seus sítios na rede mundial de computadores para fins de divulgação institucional.

Em outras palavras, a LAI é taxativa ao determinar que os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet, e também cristalina ao determinar a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, uma vez que eles já estão presentes no dia a dia da administração pública e facilitam, sobremaneira, o acesso à informação, que como já repetidas vezes mencionado, é um direito fundamental expressamente previsto na Constituição Federal de 1988.

A presente pesquisa repousa exatamente sobre a análise deste instrumento criado pela LAI, o Serviço de Informação ao Cidadão em sua versão digital, chamada de Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, ou simplesmente, e-SIC, nos municípios do Norte Fluminense.

2.5 Escala Brasil Transparente e Ranking Nacional da Transparência

Importante trazer à baila dois índices existentes no país para avaliação da transparência: Escala Brasil Transparente e Ranking Nacional da Transparência, a cargo, respectivamente, da CGU e do Ministério Público Federal – MPF.

Mais uma vez se faz menção ao bom trabalho de pesquisa realizado pelo egresso desse mesmo programa, Felipe Rodrigues Braga (2016), que em sua dissertação fez uma ampla análise dos municípios do Norte Fluminense em relação aos dois índices, razão pela qual este trabalho, de certa maneira e em parte, atualiza a pesquisa realizada em 2015³⁵.

Como explicado por Braga (2016), a Escala Brasil Transparente – EBT até sua terceira edição, avaliava a transparência passiva e aplicação da LAI, com quesitos específicos para cada tema. O *Checklist* EBT, era composto de 12 quesitos que cobriam aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC):

³⁵ Nem todos os Municípios da região Norte Fluminense foram incluídos na amostragem da EBT, entretanto, Braga (2016) utilizou da metodologia e aplicou para os que não foram incluídos oficialmente, criando, assim, um ranking próprio. Aqui isso não será feito, uma vez que o foco deste trabalho é uma pesquisa específica sobre o e-SIC.

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.

Criado por especialistas da CGU, o *Checklist* EBT era analisado de acordo com uma métrica específica, que resultava em nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota era destinada para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% para a efetiva existência e atuação dos SIC. Essa métrica tinha por pressuposto a objetividade através de preenchimento binário, onde cada requisito aceitava apenas dois tipos de resposta, sim ou não, onde sim gerava pontuação máxima e não, pontuação zero³⁶.

Abaixo os resultados da terceira avaliação EBT (2017)³⁷ em relação aos municípios da região Norte Fluminense, bem como as notas comparativas com os resultados do EBT 2:

Quadro 1: Escala Brasil Transparente 3 Edição – EBT3

³⁶ Conforme metodologia descrita pela CGU, havia duas exceções a essa regra:

a) No quesito “Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?”, basta que um componente obtenha resposta SIM para tornar a pontuação igual a 0 (ZERO), isto é, somente se todos os componentes desse quesito obtiverem resposta NÃO é que o ente federativo recebe pontuação máxima;

b) Nos quesitos “Cumprir os prazos para resposta das solicitações?” e “Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?”, cada componente do quesito tem pontuação própria, ou seja, é possível atender parcialmente o quesito e pontuar parcialmente respondendo algumas perguntas no prazo e algumas perguntas com resposta de conteúdo satisfatório.

³⁷ A aplicação da EBT 3.0 teve uma etapa de avaliação e duas etapas de revisão, sendo: Avaliação: de 27/06/2016 a 26/08/2016; 1ª Revisão: de 29/08/2016 a 07/10/2016; 2ª Revisão: 10/10/2016 a 16/01/2017.

Classificação	Município	Nota EBT 3	Nota EBT 2
1º	Macaé	10	6,94
912º	Campos dos Goytacazes	3,33	1,39
1848º	São Francisco do Itabapoana	0,00	0,00
1848º	São João da Barra	0,00	Não avaliado
-	Cardoso Moreira	Não avaliado	Não avaliado
-	Carapebus	Não avaliado	Não avaliado
-	Conceição de Macabu	Não avaliado	Não avaliado
-	São Fidélis	Não avaliado	Não avaliado
-	Quissamã	Não avaliado	Não avaliado

Fonte: Controladoria Geral da União, 2017.

O Ranking Nacional da Transparência do MPF, possui um grande diferencial em relação ao EBT, que é em virtude da vertente de aplicação efetiva de *accountability*, o *enforcement* que, conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho, contém elementos que permitem recompensar bons comportamentos e punir os maus³⁸ (SCHIEDLER, 1999).

Mais precisamente, a ideia de avaliar o desempenho em termos de transparência por parte do MPF se deu justamente por parte de sua Câmara de Combate à corrupção, no sentido de que fosse feita uma avaliação nacional que resultasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados que não estivessem cumprindo os ditames constitucionais, bem como a LRF, Lei da Transparência e LAI (MPF, 2016).

O questionário aplicado para fins de avaliação dos itens referentes ao Ranking não foi oriundo de um trabalho exclusivo do MPF. O referido questionário é fruto da XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, mais precisamente da ação de número 4 (quatro), que tem por objetivo estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei 12.527/2011, em relação a transparência ativa e passiva, sob a coordenação da CGU e composta por representantes do Ministério Público Federal (MPF), Conselho Nacional do

³⁸ Cumpre aqui salientar, que a CGU também é dotada de *enforcement*, isto é, ela também tem a capacidade de punir realmente o mau gestor público, entretanto, de acordo com suas atribuições, ela atua no âmbito do Governo Federal, alcançando estados e municípios apenas no que tange a fiscalização de recursos federais repassados pela União por meio de convênios, conforme entendimento do STF nos autos do Recurso em Mandado de Segurança n. 25943. Dessa forma, em tese, não pode a CGU fazer o que MPF faz, isto é, atuar de maneira coercitiva com base em sua avaliação da transparência.

Ministério Público (CNMP), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Ministérios Públicos Estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná, Banco Central, entre outras instituições de controle e fiscalização (MPF, 2017).

O questionário se baseou nas exigências legais existentes, mas não tinha 100% (cem por cento) delas, além de trazer dois itens a título de “boas práticas de transparência”. As respostas, assim como a EBT, eram binárias, admitindo apenas “sim” ou “não”, com pontuações variáveis de acordo com cada item avaliado de transparência ativa e passiva e boas práticas³⁹.

Mesmo não tendo todas as exigências legais, se pode afirmar que os itens mais relevantes referentes a transparência foram devidamente avaliados (BRAGA, 2016).

Segue detalhamento do questionário e itens avaliados:

➤ Parte Geral

1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?

2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?

➤ Receita

3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?

➤ Despesa:

4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:

- ✓ Valor do empenho
- ✓ Valor da liquidação
- ✓ Valor do Pagamento
- ✓ Favorecido

➤ Licitações e Contratos

5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:

- ✓ Íntegra dos editais de licitação

³⁹ Aqui reside outra diferença significativa em relação a EBT, no Ranking Nacional da Transparência, além de abranger todos os municípios e estados brasileiros, além da mencionada questão da vertente de *accountability*, denominada por Schedler (1999) de *enforcement*, tem também o diferencial de avaliação da transparência passiva, especialmente no que concerne ao SIC e e-SIC.

- ✓ Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)

- ✓ Contratos na íntegra

6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?

- ✓ Modalidade

- ✓ Data

- ✓ Valor

- ✓ Número/ano do edital

- ✓ Objeto

➤ Relatórios

7 - O site apresenta:

- ✓ As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior

- ✓ Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses

- ✓ Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses

- ✓ Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes

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?

➤ Transparência Passiva e Serviço de Informações ao Cidadão – SIC

9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial

- ✓ 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?

➤ Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão e-SIC

10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?

11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?

12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?

➤ Divulgação da Estrutura e forma de contato

13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?

14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?

➤ Boas práticas de Transparência

15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?

16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

Conforme consta em Braga (2016), a primeira avaliação do MPF ocorreu em 2015, e resultou em mais de 3.000 (três mil) recomendações expedidas para os entes que estavam em estado de descumprimento legal, com prazo de 120 (cento e vinte) dias para correções e cumprimento da legislação.

Em 2016, esgotado o prazo das recomendações, a avaliação foi novamente realizada, e conforme dados do próprio MPF, a média nacional aumentou entorno de 30% na segunda avaliação⁴⁰, em comparação à primeira. Também segundo o MPF, apesar da pontuação média nacional ter subido de 3,92 para 5,14, muitas das recomendações não foram cumpridas, o que culminou no ajuizamento de incríveis 2.109 (duas mil cento e nove) ações

⁴⁰ Pode-se afirmar que esse aumento significativo tem a ver com as recomendações expedidas pelo MPF, materializando o *enforcement* já citado, e corroborando o entendimento citado no primeiro capítulo deste trabalho, no sentido de que a capacidade de punir é essencial para *accountability*, isto é, é essencial que existam mecanismos de aplicação efetiva para garantir que atos ilícitos sejam punidos, evitando que a *accountability* seja de aparência ou “de fachada” (SCHEDLER, 1999).

civis públicas país a fora, visando forçar os gestores que ainda insistiam em descumprir a legislação⁴¹.

O MPF adotou uma linha de atuação bem mais drástica para os entes da federação que não tinham sequer portais na internet quando da segunda avaliação em 2016, indo além das ações civis públicas e passando a acionar judicialmente o gestor, em sua maioria prefeitos, por improbidade administrativa, incluindo recomendação para que a União suspenda os repasses das transferências voluntárias e representação contra os prefeitos por crime de responsabilidade, numa flagrante caracterização da *accountability* em dimensão *enforcement*.

Abaixo os resultados da segunda avaliação do Ranking Nacional da Transparência (2016), realizada no período de 11/04/2016 a 27/05/2016, em relação aos municípios da região Norte Fluminense, ranqueados dentro do Estado do Rio de Janeiro, bem como as notas comparativas com os resultados da primeira avaliação em 2015, cumprindo salientar, que diferente da EBT, no Ranking do MPF não é por amostragem, todos os municípios e estados brasileiros foram avaliados:

Quadro 2: Ranking Nacional da Transparência

Posição	Município	2ª Avaliação	1ª Avaliação
1º	Macaé	10,00	10,00
28º	Carapebus	7,50	3,70
34º	Campos	6,80	7,40
44º	São João da Barra	6,00	1,40
52º	Conceição de Macabu	5,30	4,00
60º	Quissamã	4,70	2,40
72º	Cardoso Moreira	3,20	3,40
73º	São Fidélis	3,10	0,00
90º	São Francisco de Itabapoana	0,20	0,20

Fonte: Ministério Público Federal, 2016⁴²

O MPF não realizou a terceira avaliação do seu ranking, parando nas duas oportunidades de 2015 e 2016. Apesar de não haver nenhuma explicação oficial para isso, de certa maneira, as duas avaliações realizadas atingiram o objetivo principal da iniciativa, uma

⁴¹ O MPF reúne as inúmeras decisões favoráveis em um banco de jurisprudência e disponibiliza no endereço eletrônico: http://bit.ly/jurisprudencia_transparencia.

⁴² Recorte dos nove municípios do Norte Fluminense, dentro do ranking específico do Estado do Rio de Janeiro.

vez que culminaram em milhares de ações orientativas e coercitivas para com os entes da federação, colaborando diretamente com avanços em termos de transparência nestes entes.

2.5.1 Escala Brasil Transparente 360°

A quarta edição da avaliação da CGU, cujos resultados foram apresentados em 2019, mudou, passando a se chamar “Edição 360° da Escala Brasil Transparente”, ou simplesmente EBT 360°, sendo realizada no período de 09 de julho a 14 de novembro de 2018.

Nesta nova avaliação, a CGU ampliou o escopo de pesquisa da EBT, incluindo novos itens de avaliação:

A Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU. Na EBT – Avaliação 360° houve uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet). A avaliação incorporou aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras. (CGU, 2019)

Como se vê, em certa medida, o novo EBT 360° supriu a ausência de nova avaliação do Ranking Nacional da Transparência, uma vez que inclui a transparência ativa em sua análise.

2.5.1.1 Metodologia e critérios de avaliação

Adentrando à métrica deste novo ranking da transparência, os critérios de avaliação foram divididos em dois grandes blocos com pesos iguais, 50% (cinquenta por cento) para cada. Os blocos se referem a transparência ativa e passiva, e a avaliação é escalonada em três degraus de atendimento a cada critério: atendido, atendido parcialmente e não atendido.

Dentro do bloco referente à transparência ativa, foram delimitados 11 critérios para análise: Site oficial (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 2º); Portal da Transparência (Lei Complementar nº 101/00, art. 48, inciso II); Estrutura organizacional (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, inciso I); Informações sobre unidades administrativas (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, inciso I); Receitas (Lei Complementar nº 101/00, art. 48-A, inciso II); Despesas (Empenhos e

pagamentos) (Lei Complementar nº 101/00, art. 48-A, inciso I); Licitações (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, inciso IV); Contratos (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, inciso IV); Obras públicas (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, inciso V); Servidores públicos (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, incisos III e V); Diárias (Lei nº 12.527/11, art. 8º, § 1º, incisos III e V).

Quadro 3: Critérios de Avaliação EBT 360º

Critério	Descrição
Site oficial	Verificação da existência de um site oficial do ente federado.
Portal da Transparência	Verificação da existência de um Portal da Transparência do ente federado. Considerando, também como portais, a existência de seções que consolidassem informações de transparência nos sites.
Estrutura organizacional	Existência de uma lista ou organograma das Secretarias / Departamentos no site oficial ou no Portal da Transparência do Estado, Distrito Federal ou Município.
Informações sobre unidades administrativas	Existência de informações sobre o endereço, telefone e horário de funcionamento das unidades administrativas. Segundo a CGU, como não seria possível verificar os dados de todas as unidades, de forma a viabilizar a checagem, a Secretaria de Saúde foi escolhida de forma aleatória. Portanto, apenas as informações da Secretaria de Saúde foram utilizadas para validação desse critério.
Receitas	Existência das seguintes informações sobre as receitas dos entes federados: Valor previsto; Valor arrecadado; Classificação da receita em, no mínimo, categoria ou origem. Formato de disponibilização considerado: consulta simples ou documentos disponíveis para download (inclusive PDF). Publicação de dados mensais ou de forma consolidada. Período consultado: 01/02/2018 à 31/07/2018
Despesas (Empenhos e pagamentos)	Existência das seguintes informações sobre as despesas dos entes: ✓ Empenhos: Número; Valor; Data;

	Favorecido; Descrição/Objeto do empenho ✓ Pagamentos: Valor; Data; Favorecido; Empenho de referência. Consulta de empenhos e pagamentos por favorecidos: verificação da possibilidade de localizar empenhos e pagamentos por favorecido por meio do CNPJ/CPF ou nome. Só foram consideradas válidas as consultas que possibilitavam a visualização de todas as despesas realizadas pelo ente. Relatório de empenhos ou pagamentos em formato aberto: Foram considerados formatos abertos os arquivos com extensões CSV, XLS, TXT, XHTML, RDF e JASON. Formato de disponibilização considerado: consulta simples ou documentos disponíveis para download. Período consultado: 01/02/2018 à 31/07/2018.
Licitações	Verificou-se a existência das seguintes informações sobre licitações: • Número/ano do edital • Modalidade: as tipologias referenciadas apenas com abreviaturas das modalidades previstas, sem legenda ou orientação para o cidadão, não foram consideradas. • Objeto • Situação/Status • Disponibilização da íntegra dos editais: não foram considerados os casos em que o site exigiu cadastro do usuário para acessar o edital • Resultado da licitação: foi considerada válida a existência de ata da licitação, termo de adjudicação ou nome do fornecedor vencedor. • Disponibilização em formato aberto: foram considerados formatos abertos os arquivos com extensões CSV, XLS, TXT, XHTML, RDF e JASON. Critérios adotados na análise: • Disponibilização das informações: apenas por consulta no site, sem a necessidade de fazer download de documentos ou abrir relatórios para localizar os dados. Listas simplificadas com informações sobre as modalidades e

	os editais foram consideradas válidas. • Consultas com o nome “Compras”: seções com esse nome foram consideradas como consultas sobre licitações. • Consulta às páginas das Secretarias: Quando não foram localizadas informações sobre licitações no Portal da Transparência, também foram consultadas as páginas das Secretarias de Administração ou Planejamento. • Direcionamento a consultas de sites externos: Foram considerados válidos os casos em que o município colocou link para o site oficial do Tribunal de Contas ou outro repositório que contivesse as informações sobre licitações, desde que esse link já abrisse uma página em que pudessem ser filtradas as informações específicas do ente federado. Não foram considerados válidos links que direcionassem a páginas gerais. • Período consultado: 01/02/2018 à 31/07/2018 • Checagem da atualização e veracidade: não foi feita verificação sobre atualização e/ou veracidade das informações sobre licitações, pois não seria possível comprovar se os dados estão corretos.
Contratos	Verificou-se a existência das seguintes informações sobre contratos: • Objeto do contrato • Valor • Favorecido • Número/Ano do contrato • Vigência • Licitação de origem: não foram considerados válidos os casos em que só foi disponibilizado o número interno do processo administrativo de licitação, pois ele não atende a finalidade do controle social. • Disponibilização do conteúdo integral ou de extrato dos contratos • Disponibilização em formato aberto: foram considerados formatos abertos os arquivos com extensões CSV, XLS, TXT, XHTML, RDF e JASON. • Disponibilização das informações:

	apenas por consulta no site, sem a necessidade de fazer download de documentos ou abrir relatórios para localizar os dados. Ou seja, não foram consideradas disponíveis as informações que só estavam no documento do contrato em si. • Consulta às páginas das Secretarias: quando não foram localizadas informações sobre contratos no site ou no Portal da Transparência, também foram consultadas as páginas das Secretarias de Administração ou Planejamento. • Direcionamento a consultas de sites externos: foram considerados válidos os casos em que o município colocou link para o site oficial do Tribunal de Contas ou outro repositório que contivesse as informações sobre contratos, desde que esse link já abrisse uma página em que pudessem ser filtradas as informações específicas do ente federal. Não foram considerados válidos links que direcionassem a páginas gerais. • Período consultado: 01/02/2018 à 31/07/2018
Obras públicas	Esse critério objetivou verificar a existência das seguintes informações sobre obras públicas: - Objeto - Valor total - Empresa contratada - Data de início - Data prevista para o término ou prazo de execução - Valor total já pago ou percentual de execução financeira - Situação da obra • Disponibilização das informações: indicação específica de ícone ou banner que direcione o cidadão para sessão de acompanhamento das obras públicas. Foram considerados válidos links de direcionamento para sistemas de monitoramento gerenciados por Tribunais de Contas ou outros repositórios, desde que explicitasse a possibilidade de acompanhamento de obras no link. • Possibilidade de filtros: os casos de consultas como as de despesas ou

	licitações que possuem um filtro chamado “Obras” só foram considerados válidos para esse item caso no site houvesse uma indicação específica dessas consultas como local para consulta de informações sobre o andamento das obras. • Período consultado: 2018. Informações sobre obras iniciadas em períodos anteriores, foram validadas. • Formato de disponibilização considerado: consulta simples ou documentos disponíveis para download (inclusive PDF).
Servidores públicos	O avaliador conferiu a existência das seguintes informações sobre servidores públicos: - Nome do servidor - Cargo/Função - Remuneração • Formato de disponibilização: consulta simples ou documentos disponíveis para download (inclusive PDF). • Não foram considerados válidas consultas que exigem CPF do servidor para exibir informações • Período considerado: 01/02/2018 à 31/07/2018
Diárias	Verificou-se a disponibilidade das seguintes informações referentes ao pagamento de diárias (indenização para cobrir despesas de viagens a trabalho): - Nome do beneficiário - Valor recebido pelo beneficiário - Período de duração da viagem - Destino da viagem - Motivo da viagem (descrição do motivo ou disponibilização do processo administrativo referente à viagem) • Formato de disponibilização: consulta simples ou documentos disponíveis para download (inclusive PDF). • Período consultado: 01/02/2018 à 31/07/2018 • Avaliação dos motivos: foram consideradas válidos os casos em que o site não apresenta campos específicos sobre destino, período e motivo, mas publica essas informações no campo de descrição da viagem. Informações

	genéricas como “viagem a trabalho” não foram consideradas válidas.
--	--

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nas informações do sítio oficial da CGU, dez. 2019.

Para análise da transparência passiva, a CGU usou um formato inicialmente mais simples, verificando primeiro a existência, no site do ente federado, de informações (endereço, telefone e horário de funcionamento) do SIC físico, isto é, da unidade presencial de atendimento a pedidos de acesso à informação, conforme previsão do art. 9º, inciso I da LAI. Neste análise, a CGU considerou, ainda, para fins de atendimento do critério, outros canais de comunicação, como Ouvidoria ou Fale Conosco, desde que o site mencionasse a possibilidade de solicitar informações por esses canais.

Em seguida, verificou-se a existência do e-SIC, conforme previsão do artigo 10, § 2º da LAI, isto é, a existência de um sistema/formulário eletrônico para envio de pedidos de acesso à informação pela internet. Neste aspecto, foram considerados válidos os casos em que o ente disponibilizou um e-mail para o envio de pedido de informação, assim como, no caso do SIC, também foram considerados outros canais de comunicação, como Ouvidoria ou Fale Conosco, desde que o site mencionasse a possibilidade de solicitar informações por esses canais.

Uma parte consideravelmente importante para este trabalho, refere-se à continuidade da pesquisa nos casos em que foram localizados ferramentas para envio de pedidos pela internet, onde a CGU realizou consultas para fins de verificação do funcionamento da ferramenta. Antes disso, porém, foi verificado se haviam exigências que dificultassem a realização do pedido, onde em caso positivo, o município recebia menos pontos⁴³.

As consultas foram formuladas por especialistas da CGU, sem se identificarem, sendo realizados três pedidos pré-determinados para cada ente:

- Pedido 1: Solicito informar o valor dos recursos federais transferidos ao município/estado por meio do Fundo de Participação dos Municípios/Estados no mês de março de 2018.

⁴³ Foram consideradas exigência que dificultariam o pedido: a) Envio de documentos pessoais para cadastro b) Declaração de responsabilidade c) Maioridade d) Assinatura reconhecida e) Exigência de motivação/justificativa do pedido f) Uso de *captcha* em outro idioma g) Solicitação do nome da mãe do requerente h) Dentre outras Exigir CPF, endereço, nº de identidade, nome completo, idade ou e-mail não é considerado uma exigência que dificulte o acesso à informação (CGU, 2019).

- Pedido 2: Gostaria de receber a ata ou outro documento de registro da realização de audiência pública para a elaboração da lei orçamentária de 2018.
- Pedido 3: Por favor, solicito cópia do ato de nomeação dos membros do conselho municipal/estadual de saúde.

Em seguida, foi avaliado se era possível acompanhar o andamento do pedido, como data da solicitação e status, no site do ente.

Adentrando a verificação do pedido, em caso de resposta por parte do ente, a CGU verificou os seguintes pontos:

- ✓ A resposta foi entregue dentro do prazo?
- ✓ O ente respondeu ao que foi perguntado? Foi informada a possibilidade de recurso?

No que tange a prazo, a CGU delimitou um máximo de 34 (trinta e quatro) dias após o envio do pedido, onde esse prazo foi estimado levando em conta a previsão de 20 (vinte) dias com prorrogação por mais 10 (dez), como consta na LAI, além de considerar a possibilidade do prazo coincidir com feriados ou dias não úteis. Foram consideradas respondidas fora do prazo, as respostas recebidas entre 35 (trinta e cinco) e 45 (quarenta e cinco) dias após o envio, e desconsideradas aquelas respondidas depois desse prazo.

Além dos critérios específicos para avaliação das vertentes ativa e passiva da transparência, o EBT 360º avaliou também:

- A divulgação da regulamentação da LAI, sendo considerado atendido, se houvesse no sítio do ente, em local de fácil acesso⁴⁴, link para legislação local de regulamentação ou indicação do número do referido normativo, sendo certo que neste último caso, tem que ser possível localizar a regulamentação na seção de Legislação do próprio site do ente.
- Relatório estatístico do atendimento a pedidos de acesso à informação, conforme artigo 30, inciso III da LAI, contendo as informações sobre a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos e indeferidos⁴⁵.
- Catálogo ou inventário de dados abertos (LAI – artigo 8º, § 3º, incisos II e III), considerando inventário de dados, a lista de todas as bases de dados existentes, abertas ou não; e catálogo de dados: ferramenta ou serviço que publica na internet

⁴⁴ A CGU considerou de fácil acesso a seguintes sessões no site: Página inicial do sítio oficial do ente federado; Seção ou portal de transparência; Página inicial do SIC ou na área dedicada ao acesso à informação (CGU, 2019).

⁴⁵ A CGU considerou como forma de publicação, a consulta simples no site ou download de documento. Quanto ao período considerado, na primeira edição da EBT 360º, não foi verificada a atualização dos dados disponíveis.

informações sobre bases de dados disponíveis.

Por fim, também foram verificados os dados abertos do Portal da Transparência, isto é, a possibilidade de *download* em formato aberto das informações orçamentárias disponíveis no portal de transparência do ente federado não foi considerada como relação, listagem, inventário ou catálogo de dados abertos.

2.5.1.2 Resultados

Apesar de ter sido efetivamente ampliada, a EBT 360^o aplicou sua avaliação por amostragem, atingindo todos os 27 (vinte e sete) estados, porém, apenas 665 (seiscentos e sessenta e cinco) municípios.

Dessa forma, como já era esperado, a avaliação somente ocorreu com os dois maiores municípios do Norte Fluminense, Campos e Macaé:

Quadro 4: Escala Brasil Transparente 360^o

Posição	Município	Nota
98 ^a	Macaé	8.76
158 ^a	Campos dos Goytacazes	8.15

Fonte: Controladoria Geral da União 2019.

Considerando a amplitude de critérios avaliados, pode-se afirmar que os dois municípios apresentaram boas notas e um bom desempenho na nova avaliação, sendo importante pormenorizar o desempenho de ambos, conforme ficha de conformidade disponibilizado pela EBT 360^o, especialmente analisando o que fez cada um perder pontos.

Macaé, em se tratando de transparência ativa, perdeu 0,75 pontos por não informar situação/status da licitação; perdeu 2,6 pontos por não possibilitar a consulta para o acompanhamento de obras públicas; perdeu 0,50 por não publicar na internet alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos). No que tange a transparência passiva, perdeu 0,50 três vezes, totalizando 1,50 a menos, por não comunicar ao cidadão a possibilidade de recurso dentro da resposta aos três pedidos de informação.

Na análise da transparência ativa, Campos perdeu 3,20 pontos por não informar valor, data, favorecido e descrição do objeto nos empenhos, dentro das informações sobre despesas; perdeu 3,00 por não possibilitar a consulta de empenhos ou de pagamentos por

favorecido; perdeu 1,00 por não permitir gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto; perdeu 0,75 pontos por não informar situação/status da licitação; perdeu 3,00 por não disponibilizar consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas; perdeu 0,80 e 0,50 por não informar, respectivamente, vigência e licitação de origem nas informações sobre contratos; perdeu 2,6 pontos por não possibilitar a consulta para o acompanhamento de obras públicas; perdeu 0,80 duas vezes, totalizando 1,60 a menos, por não informar período e destino da viagem, dentro das informações sobre despesas com diárias; perdeu 0,50 por não publicar na internet alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos). Quanto a transparência passiva, assim como Macaé, Campos perdeu 0,50 três vezes, totalizando 1,50 a menos, por não comunicar ao cidadão a possibilidade de recurso dentro da resposta aos três pedidos de informação.

3. e-SIC – SISTEMA ELETRÔNICO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE

Após todo arcabouço teórico apresentado no primeiro capítulo, que serve de pilar para a pesquisa objeto deste trabalho, no sentido de que para se medir a qualidade de uma democracia, como indicam Diamond e Morlino (2015), necessário se faz analisar com bastante ênfase sua dimensão de *accountability*, tão fundamental quanto as demais dimensões, porém, com o diferencial de que nesta o cidadão é coautor⁴⁶, isto é, tem participação direta; passando pelo segundo capítulo que traça um panorama da política de transparência e acesso à informação no Brasil, que materializa *accountability* vertical, a partir da análise das ferramentas existentes e, ainda, das avaliações destas; alcança-se o presente capítulo, que tem por objetivo específico apresentar, de maneira esmiuçada, uma das ferramentas que tem o condão de viabilizar controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder, como ensina Schedler (1999), o já apresentado Serviço de Informação ao Cidadão, que é o instrumento que assegura o acesso às informações públicas.

Nas linhas que seguem, serão apresentados os municípios que compõem o Norte Fluminense, mesorregião do Estado do Rio de Janeiro, especialmente no que concerne ao seus status de transparência e acesso à informação, trazendo novamente os dois rankings existentes, conforme descrito no segundo capítulo, bem como será apresentada pesquisa própria realizada por este autor para avaliação específica da versão eletrônica do SIC.

3.1 Caracterização do Norte Fluminense

A divisão territorial do Norte Fluminense adotada neste trabalho é baseada na metodologia utilizada pelo IBGE até o ano de 2017, e também conforme recorte adotado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Cumpre destacar, que apesar de até a presente data ser quase uma unanimidade a denominação “Norte Fluminense”, tal como apresentada neste trabalho e conforme adotado pela Nota Técnica da FIRJAN de abril 2019, contendo o Mapa dos Investimentos do Rio de Janeiro – 2019, o IBGE mudou a divisão

⁴⁶ Segundo Peruzzotti, “o representado já não permanece como um sujeito passivo e assume um papel de monitoramento ativo”. O referido autor cita tal definição ao explicar detalhadamente a noção de *accountability* social ou societal, uma variação, por assim dizer, da *accountability* vertical, conforme evidenciado no primeiro capítulo do trabalho.

regional do Brasil, deixando de adotar os conceitos de Mesorregiões e Microrregiões⁴⁷, e passando a dividir o País em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, onde o Estado do Rio de Janeiro passou a ser dividido em 5 (cinco) Regiões Geográficas Intermediárias: Rio de Janeiro, com 26 (vinte e seis) municípios; Volta Redonda-Barra Mansa, com 17 (dezesete) municípios; Petrópolis, com 19 (dezenove) municípios; Campos dos Goytacazes, com 18 (dezoito) Municípios, e Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio, com 12 (doze) Municípios (IBGE, 2017).

Dessa forma, adotando a divisão territorial baseada nas mesorregiões, composta pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Macaé, Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã, a região do Norte Fluminense ocupa quase 10.000 (dez mil) km² do território do Estado do Rio de Janeiro, abriga mais de um milhão de habitantes, e concentra os maiores PIB per capita do Estado (SEBRAE, 2016; FIRJAN, 2019).

A enorme importância econômica do Norte Fluminense é resultante da exploração petrolífera na Bacia de Campos, que já foi responsável por mais de 80% (oitenta por cento) da produção de Petróleo do país, e que hoje, mesmo após mais de 40 anos de operação contínua⁴⁸, ainda é responsável por 45% (quarenta e cinco por cento) da produção total (ANP, 2019).

Esse percentual de produção de petróleo, em termos numéricos, significam mais de um milhão de barris por dia, que equivale a algo entorno de R\$ 240 (duzentos e quarenta) milhões de reais por dia, ou 7.2 (sete ponto dois) bilhões de reais por mês, em média, de exploração de petróleo na Bacia de Campos⁴⁹.

Um ponto destaque da região que merece ser trazido à baila, é o Porto do Açú, instalado no Município de São João da Barra:

⁴⁷ Até o ano de 2017 o IBGE dividia o Brasil em Mesorregiões e Microrregiões, onde o Estado do Rio de Janeiro era composto por seis Mesorregiões: Noroeste Fluminense; Norte Fluminense; Centro Fluminense; Baixadas Litorâneas; Sul Fluminense; e Metropolitana do Rio de Janeiro. Em especial, a Mesorregião Norte Fluminense, objeto de estudo deste trabalho, que era composta por nove municípios agrupados em duas Microrregiões, Campos dos Goytacazes e Macaé.

⁴⁸ A Bacia de Campos é, conforme reconhece a Petrobras, a principal área sedimentar da costa brasileira já explorada, constituindo um vasto campo de exploração offshore. O primeiro campo com volume comercial descoberto na Bacia de Campos foi Garoupa, em 1974, a 124 metros de profundidade. No ano seguinte foi descoberto o campo de Namorado e, em 1976, o de Enchova. Em 13 de agosto de 1977, a Bacia de Campos deu início à sua produção comercial offshore em Enchova (PETROBRAS, 2018).

⁴⁹ A produção tomou por base os dados constantes do Boletim de Produção de Petróleo e Gás Natural n. 101, da Agência Nacional de Petróleo. Quanto a conversão da produção diária em reais, tomou-se por base preço médio do barril *brent* em 2019, a saber, US\$ 60,00 (sessenta dólares), e a cotação média de R\$ 4,00 (quatro reais) para a moeda americana.

O Porto do Açu se caracteriza por um novo tipo de porto que é denominado MIDAs (Maritime Industrial Development Areas), tendo sua retro área destinada para atividades industriais, facilitando logisticamente o escoamento de insumos e da produção. Esta nova estrutura portuária é decorrente do processo de contêineirização dos portos, iniciado na década de 1970. A decisão de se construir um porto MIDAs no Norte Fluminense é devido à vasta área sem ocupação, o baixo custo das propriedades adquiridas e a proximidade dos maiores centros do país, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, além de estar próximo ao município de Campos dos Goytacazes, cidade de porte médio que dará o suporte de serviços terciários e quaternários ao porto como também à proximidade da Baía de Campos. (QUINTO JUNIOR; FARIA; CARVALHO, 2011)

Curioso a se destacar nesse processo de implantação do Porto do Açu, é que ele foi possível, dentre outros fatores, graças a existência de grandes glebas de terras inativas oriundas da era de ouro da cana de açúcar, que durante séculos foi a única matriz econômica da região Norte Fluminense. Isto é, as enormes retro-áreas disponíveis na região foram fator decisivo para definição dos investimentos. (QUINTO JUNIOR; FARIA; CARVALHO, 2011)

Para se ter ideia da magnitude deste empreendimento, que se firma como vetor de desenvolvimento para região, o Porto do Açu, que é o único complexo portuário privado do Brasil, tem área total de 130km², já possui 13 (treze) empresas instaladas, tem cerca de 7.000 (sete mil) trabalhadores, conta com 15 (quinze) berços para base de apoio *offshore*, o que o torna o maior do mundo nesse sentido, e tem capacidade de movimentar 26,5 (vinte e seis vírgula cinco) milhões toneladas de minério de ferro por ano, além de um terminal multicargas que entre 2016 e 2018 movimentou 1,4 (um vírgula quatro) milhão de toneladas (PRUMO, 2019).

3.2 Metodologia

A pesquisa que originou este trabalho foi realizada no período de fevereiro a dezembro de 2018 nos 9 (nove) municípios da Região Norte Fluminense, a saber: Campos dos Goytacazes, São João da Barra, São Francisco do Itabapoana, Cardoso Moreira, São Fidélis, Macaé, Quissamã, Carapebus e Conceição de Macabu. Ao longo de 2019 foram esmiuçados os dados pesquisados, bem como foram analisados os resultados dos índices oficiais existentes, conforme se verá mais adiante.

Usando as definições de Silva (2004): do ponto de vista da natureza, a presente pesquisa é básica; do ponto de vista de seus objetivos, é exploratória e também descritiva, pois além das diversas visitas nos sítios eletrônicos dos municípios citados, foi realizado

levantamento bibliográfico com vistas a proporcionar mais informações sobre o assunto investigado, além de ter sido registrada e descrita a ferramenta do SIC; do ponto de vista dos procedimentos técnicos, é bibliográfica, a partir do material já publicado, especificamente os índices elaborados pelo MPF e pela CGU, bem como reúne pesquisa de campo, objetivando angariar informações acerca do problema do acesso à informação e existência do SIC nos municípios do Norte Fluminense; por fim, do ponto de vista da forma de abordagem do problema, é quantitativa e qualitativa, ao traduzir em números as informações coletadas com vistas a classificá-las e analisá-las, e ainda, ao propor uma classificação nova em relação ao e-SIC a partir do ambiente virtual dos 9 (nove) municípios já citados, e esmiuçar a base de dados contendo todos os pedidos de informações solicitados em 2017 e 2018 nos municípios de Campos e Macaé.

Mesmo já existindo dois índices, conforme apresentado no segundo capítulo, em ambos os casos o ranking avaliava a transparência como um todo, isto é, tanto ativa quanto passiva e ainda aspectos quanto a regulamentação e outros pontos da legislação, diferente, desde já, do objetivo principal deste trabalho que é voltado para análise específica do e-SIC. Além disso, somente o Ranking Nacional da Transparência do MPF avaliou todos os municípios do Norte Fluminense.

Inicialmente se pensou em seguir a linha utilizada por Braga (2016), aplicando, em parte, a metodologia da EBT para os municípios não contemplados pela CGU, entretanto, ao avaliar a estrutura do ranking e metodologia, verificou-se alguns pontos que derrubaram a ideia inicial. Primeiro, porque o índice estava passando por toda uma reformulação em termos de ampliação do seu escopo, conforme efetivamente ocorreu e que resultou na EBT 360°, publicada em 2019. Segundo, analisando os formulários de aplicação e a metodologia que vigorou até o EBT 3.0, notou-se que não havia uniformidade da distribuição dos pesos para os respectivos critérios avaliados, apesar de ter um bloco destinado ao SIC, este não era totalmente separado, ao ponto que pudesse ser utilizado para fins de avaliação específica essa ferramenta.

Diante disso, buscando efetuar uma análise prática do funcionamento do e-SIC, nos dias 17 e 18 de novembro de 2018, foram visitados todos os endereços eletrônicos na rede mundial de computadores dos 9 (nove) municípios que compõem a região Norte Fluminense, objetivando, primeiramente, verificar a existência ou não do serviço eletrônico. Deste modo, a partir do relatório esmiuçado da experiência da visita nos endereços eletrônicos foi possível analisar em quantos e quais municípios se verificou a existência do e-SIC, atingindo assim, o primeiro objetivo específico deste trabalho.

Ainda nesta visita virtual, dos municípios que se verificou a existência do e-SIC, foram efetuadas solicitações de informação, todas no mesmo padrão, objetivando analisar o funcionamento do serviço eletrônico sob quatro pilares de análise: acesso, formulários, prazos e respostas. Atinge-se aqui, o segundo objetivo específico deste projeto ⁵⁰.

Para se alcançar o terceiro objetivo específico deste trabalho, com base nas informações anteriores, estabeleceu-se uma pontuação clara e objetiva para cada um dos quatro pilares de análise do funcionamento do e-SIC, a saber, 0,25 (zero vírgula vinte e cinco) pontos para cada um, em um formulário de preenchimento binário (sim ou não). Dentro de cada pilar a pontuação foi distribuída da seguinte forma:

➤ Acesso:

- destaque na página principal* (0,05)
- acesso em um clique (0,05)
- possui explicação sobre a ferramenta (0,05)
- necessidade de cadastramento prévio** (0,05)
- dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)

* Define-se “Destaque” como a visualização imediata ao acessar a referida página na internet, sem que haja necessidade de qualquer movimento com o cursor.

** Neste item, pontua-se a resposta negativa.

➤ Formulários:

- sem limitação de caracteres (0,10)
- caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)
- exigência de motivação/justificativa para pedido* (0,05)

* Neste item, pontua-se a resposta negativa.

➤ Prazos:

- cumpriu o prazo legal (0,25)

➤ Respostas (somatório não cumulativo):

- Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)
- Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)

⁵⁰ Ainda que não houvesse ou que não fosse efetivamente concretizada a remessa do pedido de informação pelo e-SIC, buscou-se outros meios para remessa, tal como envio de e-mail ou remessa via ouvidoria ou “fale conosco”.

Como critérios de desempate restou estabelecido: conseguir enviar o pedido; pontuação maior no critério “Acesso”.

Com base nas informações coletadas durante a visita nos endereços eletrônicos dos municípios em questão, aplicando a fórmula objetiva citada nos parágrafos anteriores, atribui-se notas de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um dos municípios, alcançando-se uma análise comparativa de performance dos municípios da região Norte Fluminense no que concerne ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

Nos itens que se seguem, antes de apresentar o quadro comparativo de performance, serão apresentados os relatos, por município, da pesquisa realizada nos sítios oficiais dos referidos entes, analisando em quantos e quais municípios se verificou a existência do e-SIC.

3.3 Municípios da Região Norte Fluminense

3.3.1 Macaé

Em relação à transparência, conforme apresentado no segundo capítulo, o município de Macaé é destaque absoluto na região Norte Fluminense e no estado do Rio como um todo. Tanto no EBT 3 quanto na segunda avaliação do Ranking Nacional da Transparência, o município ficou com nota máxima, figurando em primeiríssimo lugar. No EBT 360º, Macaé apresentou a excelente nota 8,76, ficando em 98º lugar entre os mais de 600 municípios avaliados, e em primeiro lugar na região Norte Fluminense. Esses dados atestam a excelente performance do município em termos de transparência e acesso à informação.

Passando a análise específica do e-SIC, ao entrar no sítio oficial foi possível verificar no canto inferior direito “Acesso à Informação”, e ao clicar o cidadão é direcionado ao Portal da Transparência. Dentro do portal se encontra o e-SIC, mas este exige cadastro e confirmação de cadastro antes da solicitação, isto é, precisa criar *login* e senha para acessar o sistema.

No ambiente virtual do e-SIC, existem diversos links para explicações da ferramenta e de toda legislação concernente ao tema, bem como dados estatísticos visualmente encontrados. É necessário confirmar o cadastro por e-mail antes do primeiro acesso. Adentrando à solicitação, somente há um campo para inclusão do texto com a

solicitação, uma caixa para marcar se a resposta pode ser enviada por e-mail, correio ou presencial, e botão para enviar.

Em 21/11/2018 foi recebido um e-mail informando que a solicitação foi respondida e indicando um link para acesso. Ao acessar, foi possível verificar que o pedido havia sido negado com base no artigo 4º do Decreto Municipal 187/2015, entretanto não foi possível encontrar tal decreto no link encaminhado pela municipalidade. No corpo da negativa foi possível perceber que ela se deu pelo fato de haver solicitação de informações interpretadas como pessoais, havendo recomendação de reformulação do pedido excluindo isso, o que pareceu bastante razoável.

No mesmo 21/11/2018 foi refeita a solicitação de informação seguindo as recomendações sugeridas pela municipalidade. Contrariando a própria previsão de resposta que datava de 11/12/2018, em 23/11/2018, dois dias depois da solicitação, foi recebido um e-mail da prefeitura indicando que tentaram entrar em contato pelo telefone, mas não obtiveram sucesso e que por e-mail estavam disponibilizando as explicações pertinentes e todos os dados solicitados, isto é, 21 (vinte e um) arquivos em Excel separados mês e mês de 2017 e 2018 contendo todas as solicitações de informações do período. No e-mail ainda constava uma explicação de que a resposta estava sendo enviada pelo correio eletrônico e não diretamente pelo e-Sic, pois no sítio eletrônico eles estavam com problemas para anexar arquivos em Excel.

Diante de todo exposto, foi possível atestar a existência e funcionamento pleno do e-SIC em Macaé.

3.3.2 Carapebus

Apesar do acesso ao Portal da Transparência e a Ouvidoria estarem em destaque, no sítio oficial do município de Carapebus não foi fácil achar informações sobre o SIC. Foi percebido um menu no topo do site chamado “Acesso à informação”. Ao clicar nesse menu abrem 5 (cinco) opções: Perguntas frequentes sobre o Acesso à informação; Lei de Acesso à Informação; Serviço de Informação ao Cidadão; Portal da Transparência Municipal; e Ouvidoria Geral.

Ao clicar em Serviço de Informação ao Cidadão, o cidadão é direcionado para uma página com explicações básicas sobre o que é o SIC e sobre as duas formas, por meio eletrônico e presencialmente. Por meio eletrônico há um link “Para acessar o e-SIC clique aqui”, entretanto, ao clicar a página direcionada deu erro de acesso. Apesar do erro, consta na

página do e-SIC formulários padrão para pessoa física e pessoa jurídica e um e-mail do SIC. Desta forma, foi enviado um e-mail para o endereço indicado, explicando que a página do e-SIC estava dando erro e formalizando a solicitação de acesso à informação, bem como juntando formulário padrão devidamente preenchido.

Mesmo diante disso, não houve qualquer resposta para solicitação, razão pela qual conclui-se que apesar de existir formalmente, o e-SIC em Carapebus não funciona.

No que tange à transparência, Carapebus somente foi avaliada no Ranking Nacional da Transparência, onde na primeira avaliação ficou com nota 3,70, e na segunda 7,50, mostrando uma significativa evolução, passando a ocupar a 28ª posição no Estado e a 2ª posição no Norte Fluminense.

3.3.3 Conceição de Macabu

Em relação à transparência, Conceição de Macabu somente foi avaliada no Ranking no MPF, ficando com nota 4,00 na primeira avaliação e 5,30 na segunda, ocupando 52ª posição no estado e a 5ª posição na região.

Quanto ao e-SIC, na página principal do município de Conceição de Macabu se encontra em destaque o Portal da Transparência e o próprio e-SIC de maneira autônoma, isto é, não é necessário nem entrar no portal da transparência.

Ao clicar no ícone do e-SIC, o cidadão é direcionado para um site com explicações textuais sobre a Lei de Acesso à informação, principais aspectos, escopo e quais as informações que podem ser solicitadas. Exige cadastro e confirmação de cadastro antes da solicitação, isto é, precisa criar *login* e senha para fazer a solicitação.

Uma vez feito o cadastro, não é necessário confirmar cadastro por email, é possível ir direto para solicitação. Dentro do sistema é possível ter acesso aos dados estatísticos do e-SIC, tal informação também é possível de ser extraída antes do *login*, na própria página de acesso. Adentrando à solicitação, constava no formulário três caixas de preenchimento obrigatório: Assunto, Secretaria e Envolvido, entretanto não há explicação do que seria “envolvido”, o que pode dificultar o acesso à informação. Constava, ainda, caixa para marcar o tipo: Solicitação, elogio, reclamação, denúncia e sugestão. Uma vez preenchido o formulário com o pedido padrão de informação, este foi devidamente enviado.

Mesmo diante disso, não houve qualquer resposta para solicitação, razão pela qual conclui-se que apesar de existir formalmente, o e-SIC em Conceição de Macabu não funciona.

3.3.4 Quissamã

Assim como em Conceição de Macabu, no sítio oficial de Quissamã, já na página principal é possível ver o Portal da Transparência e o próprio e-SIC em destaque. Em comparação com os demais portais já apresentados, neste o acesso é bem mais intuitivo.

Ao clicar no e-SIC, o cidadão é direcionado para um site com explicações textuais e diversos vídeos bem interessantes sobre a ferramenta, como os vídeos da CGU explicando didaticamente o que é a Lei de Acesso à informação, dicas de como pedir a informação e quais as informações que podem ser solicitadas. No sítio também possível ter acesso as estatísticas visualmente demonstradas.

É necessário cadastro prévio e confirmação de cadastro antes da solicitação, isto é, tem que haver a confirmação por e-mail antes do primeiro acesso. Adentrando à solicitação, somente há um campo para inclusão do texto com a solicitação, uma caixa para marcar a unidade, uma caixa para marcar se a resposta pode ser enviada por e-mail, sistema, correio ou presencial, e botão para enviar.

Em 26/11/2018, nove dias depois da solicitação, foi recebido um e-mail indicando que a solicitação havia sido respondida, e que era para acessar o e-SIC. Acessando o portal foi encontrada resposta escrita com diversos erros de grafia, o que causou estranheza, e indicando que não haveria problema em atender a solicitação, todavia, como se tratavam de arquivos pesados, eles não tinham como anexar no e-SIC, e que como geralmente as pessoas vão pessoalmente até a prefeitura, e que era para fazer o mesmo para obter a resposta. Considerando se tratar de pesquisa especificamente sobre a ferramenta eletrônica, não foi realizada visita ao Município para tentar acesso à resposta.

Bem, em relação a Quissamã, apesar do pedido não ter sido atendido, o referido foi devidamente respondido e dentro do prazo, razão pela qual é possível atestar a existência e funcionamento do e-SIC.

Importante destacar que o bom desempenho em relação ao e-SIC leva a concluir que o município evolui em termos de transparência, pois nas duas avaliações do Ranking Nacional da Transparência, Quissamã não apresentou bons resultados, ficando com nota 2,40 em 2015 e 4,70 em 2016. Infelizmente, o município não foi avaliado no EBT 360º, mas se tivesse sido, é possível afirmar, com base nas análises realizadas neste trabalho, que seu desempenho seria bem maior do que em relação aos resultados apresentados no ranking do MPF.

3.3.5 Cardoso Moreira

Ao entrar no sítio oficial de Cardoso Moreira é possível encontrar destaque para o Portal da Transparência e o SIC, em ícones separados e autônomos, entretanto, ao entrar na página do SIC não há informação sobre o e-SIC, como se ele não existisse.

Ao acessar o Portal da Transparência, foi possível identificar o ícone do e-SIC, que ao clicar direciona para página do serviço eletrônico, onde é possível ver todas as estatísticas das consultas já feitas, bem com fazer a solicitação de maneira bem prática e sem necessidade de nenhum cadastro prévio.

Adentrando ao formulário eletrônico em si, nota-se que ele é bem simples de preencher, bem acessível para preenchimento com dados pessoais e tipo de contato (carta, telefone ou e-mail). Apesar do quão parecia simples, ao clicar para gravar e enviar a solicitação, a pagina deu erro, impedindo a finalização da solicitação.

Diante disso, foi enviada a solicitação para o e-mail constante da página principal do site da prefeitura, a saber, gabinete@cardosomoreira.rj.gov.br, com o pedido de informação no corpo do e-mail e formulário padrão devidamente preenchido, nos mesmos moldes do que foi feito em Carapebus.

Cumpre informar, que não houve qualquer resposta para solicitação, o que resulta na constatação de que apesar de existir formalmente, em Cardoso Moreira o e-SIC não funciona.

Assim como anda mal em termos de SIC, Cardoso Moreira não havia tido bom desempenho nas duas avaliações do Ranking Nacional da Transparência, figurando em 72º (septuagésimo segundo lugar) lugar no estado e antepenúltimo lugar no Norte Fluminense, com notas de 3,40 (três vírgula quarenta) e 3,20 (três vírgula vinte), respectivamente na primeira e segunda avaliações.

3.3.6 São Fidélis

Poderia ser repetido tudo que foi escrito no item anterior em relação a São Fidélis. Assim como em Cardoso, já na página principal encontra-se em destaque o Portal da Transparência, e ao entrar no referido é possível ter acesso ao ícone do e-SIC. Todavia, ao

clicar o cidadão é direcionado para um site do e-SIC idêntico ao de Cardoso Moreira, indicando ser um padrão repetido⁵¹.

Assim, como em Cardoso, adentrando ao formulário eletrônico em si, nota-se que ele é bem simples de preencher, bem acessível para preenchimento com dados pessoais e tipo de contato (carta, telefone ou email). Ao clicar para gravar e enviar a solicitação, a página apresentou erro, o mesmo erro que apareceu em Cardoso, impedindo a finalização da solicitação e levando a crer que se trata de problema congênito desse sistema compartilhado pelos dois municípios.

Diante disso, considerando existir um “Fale com a gente” no canto superior da página principal da prefeitura, foi enviado ali mesmo o pedido de informação, bem como foi enviado, nos mesmos moldes dos outros municípios com o mesmo problema, para o e-mail secom.saofidelisrj@gmail.com, contendo o formulário com o pedido de informação.

Apesar das duas remessas do pedido de informação, não houve qualquer resposta para solicitação, concluindo-se que o e-SIC não funciona em São Fidélis.

Em relação a transparência, São Fidélis apresentou resultados extremamente baixos nas duas avaliações do MPF. Em 2015 figurou na última colocação do estado com nota 0,00, isso mesmo, nota zero. Em 2016 o município evoluiu para 3,10, passando a figurar em 73º lugar no estado e penúltimo na sua região.

3.3.7 São Francisco de Itabapoana

Na página oficial da internet da Prefeitura de São Francisco, não foi possível encontrar qualquer menção ao SIC. Até mesmo o link para o Portal da Transparência foi difícil de ser encontrado.

Dentro do portal da transparência há dois caminhos, “Lei da Transparência” ou “Acesso à Informação”, e ao clicar na segunda opção, o cidadão é direcionado a uma página com informações básicas sobre acesso e onde se pode acessar o ícone do e-SIC, entretanto, ao clicar no e-SIC a página apresenta erro.

Diante disso, considerando existir um “Contato” no canto superior da página principal da prefeitura, foi enviado por ali o pedido, bem como foi enviado o formulário com o pedido de informação, nos mesmos moldes dos outros municípios com o mesmo problema, para o e-mail comunicação@pmsfj.rj.gov.br.

⁵¹ Não foi possível confirmar, mas pelo formato apresentado, parece bastante com o formato constante das páginas do Governo Federal, podendo se tratar de modelo disponibilizado pela própria CGU para os municípios.

Mesmo diante da remessa dupla do pedido de informação, não houve qualquer resposta para solicitação. Diante disso e diante da completa ausência do e-SIC, conclui-se que a versão digital do SIC não existe em São Francisco.

Assim como em relação ao e-SIC, em termos de transparência o município de São Francisco apresenta os piores resultados do estado. Nas duas avaliações do MPF o município ficou com a nota de 0,20, figurando, em ambas as oportunidades, nas últimas posições do Ranking Nacional da Transparência.

3.3.8 São João da Barra

Assim como seu vizinho do outro lado da foz do rio Paraíba do Sul, no sítio oficial de São João da Barra não foi tarefa fácil encontrar informação sobre transparência.

Sem qualquer destaque, no canto superior direito da página oficial é possível encontrar ícone da transparência. Entrando, vem outra página simples com várias informações aleatórias e no centro da página um link “Acesso à informação”, que ao clicar direciona para outra página denominada “Biblioteca de Arquivos”, onde se encontram informações sobre transparência ativa. Com algum esforço, é possível encontrar um pequeno link no canto superior esquerdo da página com um ícone “Acesso à informação”.

Adentrando a este link, abre-se uma página onde há informações sobre o SIC físico e acesso ao e-SIC, todavia, ao clicar em “Faça aqui seu pedido”, o cidadão é direcionado para o e-SIC do Governo Federal, o que demonstra não existir, de fato, o serviço eletrônico no Município.

Diante disso, como não havia endereço de e-mail para contato no site, a solicitação foi feita via e-OUV, sistema de Ouvidoria Federal disponibilizado para os Municípios e que funcionou adequadamente para envio no sítio do município.

Ocorre, porém, que não houve qualquer resposta para solicitação, o que somado a toda dificuldade apresentada nos parágrafos anteriores, leva a constatação que o e-SIC não está implantado em São João da Barra.

Em termos de transparência, o município apresentou uma significativa evolução de 2015 para 2016, conforme avaliações do Ranking Nacional da Transparência, onde na primeira avaliação havia ficado com 1,40, e na segunda, cerca de 180 dias depois, passou para nota 6,00, figurando em 44º lugar no estado e 4º lugar no Norte Fluminense.

3.3.9 Campos dos Goytacazes

Em Campos dos Goytacazes, já na página principal encontra-se em destaque o Portal da Transparência e o próprio SIC de maneira autônoma.

Clicando no e-SIC, o cidadão é direcionado para um site com explicações textuais sobre o serviço, bem como sobre a Lei de Acesso à informação e ainda acesso ao Decreto Municipal de Acesso à Informação, endereço SIC Físico, ícone para fazer a solicitação, acompanhar sua solicitação e avaliação de desempenho.

Ao clicar em “Solicitar informações” o cidadão é direcionado para página de formulário para preenchimento da solicitação, não sendo necessário cadastro prévio para realizar o pedido. O referido formulário exige dados pessoais, número do CPF, endereço completo, telefone, ocupação principal, escolaridade e sexo. O formulário também segrega por tópico de ajuda, com 11 (onze) opções, e na mesma página tem campo para o título da solicitação e campo amplo para detalhamento da referida.

A solicitação foi atendida 18 (dezoito) dias depois de realizada, por meio de e-mail contendo todas as solicitações de informações no período de recorte em um arquivo unificado em Excel.

Assim como em Macaé, foi possível atestar a existência e funcionamento pleno do e-SIC em Campos.

Em termos de à transparência, é salutar destacar um antes e um depois no Município de Campos, onde a partir de 2017 as políticas públicas de transparência e acesso à informação tomam um rumo completamente diferente, como os números que se seguem comprovam.

Na avaliação da CGU, no EBT 2 Campos ficou com 1,39 pontos, e na terceira avaliação, 3,33 pontos, figurando em 912º lugar no país e último na região.

No Ranking Nacional da Transparência do MPF, na primeira edição de 2015 Campos ficou com 7,40, e na segunda, em meados de 2016, o município regrediu em termos de transparência, passando para 6,80 pontos, ficando na 34ª posição no estado, e 3ª posição no Norte Fluminense.

Importante destacar que tanto o EBT 2 e EBT 3, quanto as duas avaliações do Ranking Nacional da Transparência, ocorreram nos anos de 2015 e 2016.

Na EBT 360º, que conforme explicado no segundo capítulo deste trabalho, as avaliações ocorreram no período de 09 de julho a 14 de novembro de 2018, foi possível

constatar a evolução de Campos, que mesmo diante de uma análise extremamente mais minuciosa, ficou com nota 8.15.

Desta forma, em termos de à transparência, é importante destacar a evolução do município a partir de 2017, conforme foi possível constatar ao longo da pesquisa que originou este trabalho, bem como afirma SANTOS (2018):

A análise da estrutura e funcionamento dos principais instrumentos da transparência (Portal da Transparência e e-Sic) em Campos dos Goytacazes no período de 2013 - 2016 indica problemas relacionados ao não cumprimento da legislação e falta de operacionalização do e-Sic, assim como problemas relacionados à: insuficiência e falta de capacitação do capital humano, insuficiência tecnológica para atendimento das atividades de transparência, falta de gerenciamento das informações produzidas pela prefeitura, falta de divulgação dos instrumentos de transparência, baixa interação com a sociedade, falta de preocupação com a compreensão das informações disponibilizadas, ausência de conscientização dos gestores e cultura organizacional voltada para o sigilo. Além disso, havia divulgação de informações incompletas e desatualizadas, o que comprometia a compreensão das informações.

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

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

Como se vê, existe um antes e um depois na política pública de transparência e acesso à informação do Município, tendo como marco o ano de 2017, e a máxima ênfase para a transparência passiva, onde município apresenta resultados expressivamente positivos.

Todavia, de fato, como salienta Santos (2018), a municipalidade tem muita a avançar em termos de transparência ativa e passiva, pois como se verá no próximo capítulo, se do ponto de vista da oferta o município vai bem, do outro, no lado da demanda, os números ainda são muito aquém do que se imagina para uma cidade com mais de 500 (quinhentos) mil habitantes (IBGE, 2019).

3.4 Análise comparativa de performance

Com base nas informações coletadas durante a visita nos endereços eletrônicos dos municípios em questão, aplicando a fórmula objetiva citada no item 3.2, foi possível atribuir notas de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um dos municípios, alcançando-se uma análise comparativa de performance dos municípios do Norte Fluminense em relação ao e-SIC:

Quadro 5: Análise Comparativa de Performance e-SIC Norte Fluminense

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO
1º	Campos dos Goytacazes	100
2º	Macaé	95
3º	Quissamã	70
4º	Cardoso Moreira	50
5º	Conceição de Macabú	35
6º	São Fidélis	35
7º	São João da Barra	10
8º	Carapebus São Francisco	5

Mesmo antes da apresentação do quadro acima, como base nos relatos contidos nos itens anteriores por município, bem como de acordo com os resultados na EBT e no Ranking Nacional da Transparência, já era possível imaginar alguns dos resultados.

Campos e Macaé possuem destaque absoluto na região, com ênfase para consolidação das políticas de transparência e acesso à informação no município macaense, o que por sua vez, só com o passar dos anos poderá ser afirmado em relação a Campos, como bem assevera Santos (2018).

Quissamã, por sua vez, foi a grande surpresa positiva, pois apesar de não ter apresentado bons resultados nas duas avaliações do MPF, em 2015 e 2016, na pesquisa

específica deste trabalho realizada em 2018, mostrou extrema evolução em termos de transparência ativa e, principalmente, na transparência passiva.

Dois municípios que apresentaram bons resultados em termos de transparência nas avaliações do MPF, mas que em termos de e-SIC não repetiram o desempenho foram São João da Barra e Carapebus.

São João da Barra figurou em 4º (quarto) lugar na segunda avaliação do ranking MPF, mostrando extrema evolução de 2015 para 2016, entretanto, na avaliação da transparência passiva por meio eletrônico, conforme parágrafo 2º do artigo 10 da LAI, restou comprovado não possuir o serviço efetivamente implantado, razão pela qual figura na antepenúltima posição no Norte Fluminense, com apenas 10 (dez) pontos de um total de 100 (cem).

Já Carapebus, que tinha apresentado a maior evolução da região no Ranking Nacional da Transparência, saindo de 3,70 (três vírgula setenta) em 2015, para 7,50 (sete vírgula cinquenta) em 2016, passando a figurar em 2º (segundo) lugar, atrás somente de Macaé e à frente de Campos, no que tange ao e-SIC, assim como São João da Barra, apresentou um serviço que não está efetivamente implantado, passando a dividir o último lugar, com apenas 5 pontos.

Conceição de Macabu apresentou resultado mediano na última avaliação do MPF, nota 5,30, ocupando a 5ª colocação da região, e na análise do e-SIC, apesar de ter mantido o 5º lugar, seu resultado foi bem abaixo da média, com apenas 35 (trinta e cinco) pontos de um total de 100 (cem).

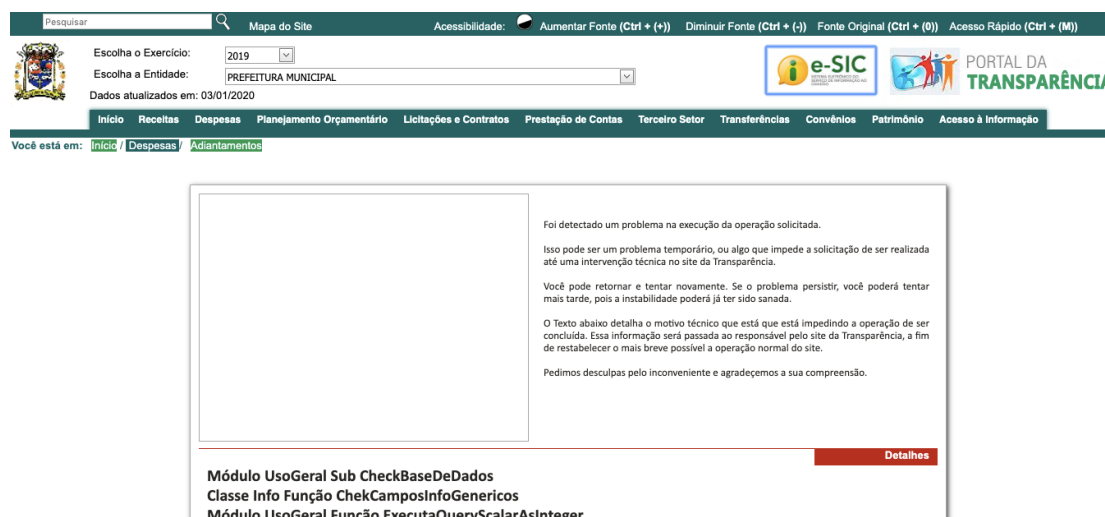
Sobre Cardoso Moreira é possível afirmar que mesmo não havendo o funcionamento pleno do e-SIC, o município alcançou 50 (cinquenta) pontos, ocupando a 4ª posição na região, apresentando significativa evolução em comparação com os resultados apresentados nas duas avaliações do MPF, onde havia tirado notas 3,40 e 3,20.

São Fidélis manteve basicamente o mesmo resultado apresentado na última avaliação do Ranking Nacional da Transparência, resultado este bem baixo, por sinal, apresentando 3,10 no ranking e 30 pontos na avaliação do e-SIC, configurando flagrante distanciamento do preconizado pela legislação vigente em termos de transparência.

Por último, literalmente, aparece São Francisco do Itabapoana. O mais novo município do Norte Fluminense, emancipado de São João da Barra em 1995, apresentou os piores resultados em termos de transparência no estado, tanto nas duas avaliações do MPF, quando repetiu 0,20, quanto na análise do e-SIC, onde restou com apenas 5 pontos.

O município não possui o e-SIC implantando, conforme se evidenciou da pesquisa, e como se pode observar da mensagem que se encontra no sítio oficial, mais precisamente dentro do portal da transparência:

Figura 1: Imagem congelada do sítio oficial de São Francisco de Itabapoana



Fonte: Sítio oficial de São Francisco de Itabapoana

Importante enaltecer, que mesmo diante do resultado extremamente baixo em toda e qualquer análise já realizada em termos de transparência, observando os estudos de Braga (2016), quando da sua pesquisa em 2015, São Francisco não mantinha sequer o portal da transparência ativo, o que não se repetiu em 2018 e em 2019, quando foi possível verificar o funcionamento do referido portal⁵².

4. ANÁLISE DAS BASES DE DADOS DO E-SIC DE CAMPOS E MACAÉ

Dois motivos ensejaram a análise do presente capítulo. Primeiro, porque Campos e Macaé possuem os melhores desempenhos da região tanto no que tange a transparência ativa quanto passiva, haja vista as análises já realizadas nos capítulos anteriores. Segundo, porque somente estes dois municípios atenderam ao pedido de informação que foi enviado para todos os 9 (nove) que compõem a região Norte Fluminense, que era justamente à solicitação da base de dados contendo todos os pedidos de informações solicitados junto aos referidos entes em 2017 e 2018.

⁵² Foi possível verificar o funcionamento do portal da transparência, mas, frise-se, sem entrar no mérito do detalhamento das informações, uma vez que isso não era objeto da presente pesquisa.

Embora ambos tenham respondido, eles o fizeram de maneira distinta. Campos enviou a base completa, contendo todos os dados do pedido e da resposta, de maneira individualizada e detalhada por pedido. Macaé, por sua vez, não disponibilizou a descrição completa de cada pedido, nem o detalhamento da resposta, resumindo o pedido por “assunto”, e a resposta por “justificativa”, onde consta o que foi feito com o pedido. Em contrapartida, na base de Macaé foi possível obter duas segmentações importantes que não foram possíveis em Campos, ou seja, apesar de diferente, as análises acabaram sendo equivalentes.

Diante disso, foram realizadas análises específicas para cada base de dados municipal, tomando por base os conteúdos de cada ente, bem como foi possível usar de algumas segmentações iguais para ambos, além de terem sido aproveitados gráficos já elaborados pelos referidos e disponibilizados em seus sítios oficiais.

4.1 Base de dados e-SIC Campos dos Goytacazes

Para alcance do objetivo específico desta pesquisa, foi analisada a base de dados com todas as solicitações de informações de janeiro de 2017 a setembro de 2018 do Município de Campos, e com base nas informações disponibilizadas, foi possível efetuar a segmentação que se segue. Antes, porém, é necessário trazer alguns dados gerais:

- Período analisado:

- Janeiro de 2017 a Setembro de 2018

- Solicitações: 374

- 2017 (12 meses):

- 146 Solicitantes diferentes

- 230 Solicitações (tickets) diferentes

- 2018 (9 meses):

- 119 Solicitantes diferentes

- 144 Solicitações (tickets) diferentes

Figura 2: Pedido de Informação e-SIC Campos



PREFEITURA DE CAMPOS

(<http://www.campos.rj.gov.br>)

VIVA A TRANSPARÊNCIA

Ticket #6750215277 (tickets.php?id=455)

Status do Ticket:	Atendido	Nome:	Jose Franca
Departamento:	Secretaria Municipal da Transparência e Controle	E-mail:	j.felipequintanilha@gmail.com
Data de Criação:	04/10/2018 12:06	Telefone:	22996147074

Assunto: Base de dados 2017 e 2018 do e-Sic
04/10/2018 12:06 Jose Franca

Prezados, sou Mestrando em Sociologia Política pela UENF, e minha pesquisa de Dissertação tem por objetivo analisar o e-Sic no Município de Campos, a partir de sua efetiva implantação, conforme foi divulgado no portal da Prefeitura, buscando analisar as solicitações de informações requeridas de 2017 até 30/09/2018, para verificar como tem sido a utilização dessa ferramenta de accountability democrática vertical. Para tanto, venho por meio deste solicitar a base de dados em excel contendo todas as solicitações de 01 de janeiro de 2017 a 30 de setembro de 2018, incluindo todos os dados dos solicitantes (contato, gênero, residência, ocupação, etc), objeto completo da solicitação e a resposta completa para a solicitação. Desde já informo que tais dados serão usados exclusivamente para pesquisa acadêmica, me comprometendo expressamente pelo sigilo das informações dos solicitantes. Agradeço antecipadamente pela colaboração com a pesquisa acadêmica, sendo certo que o resultado do trabalho também servirá para a Municipalidade ter acesso a como tem sido a participação da população nos assuntos públicos do Município.

Fonte: e-SIC Campos

Figura 3: Resposta da solicitação e-SIC Campos

08/10/2018 13:31

Diante da solicitação 6750215277, encaminhamos a seguinte resposta à informação solicitada:

Conforme solicitado, encaminhamos através de dois arquivos em anexo a esta resposta, no devido formato aberto, a relação completa de solicitações protocoladas junto ao e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) com as devidas descrições dos Solicitantes, bem como as respostas encaminhadas entre os anos 2017 e 2018, para apreciação do mesmo. Diante do objetivo acadêmico desta solicitação, aproveitamos para encaminhar também em formato aberto, o relatório do questionário de satisfação deste serviço, respondido pelos solicitantes quando do recebimento da informação requerida, pois acreditamos ser de grande valia para uma apuração da efetividade desta ferramenta de transparência passiva enquanto mecanismo de controle social da administração pública.

Satisfeitos em fornecer a informação solicitada no prazo legal determinado pela Lei de Acesso à Informação, pedimos com que preencha o questionário a seguir, informando o nível de satisfação percebido pelo acompanhamento prestado pela equipe do e-SIC, bem como pela qualidade da informação oferecida. Aproveite para nos deixar o seu comentário. Estas informações são de extrema importância para que possamos avaliar a eficiência do Serviço de Informação ao Cidadão.

Acesse o questionário aqui (<https://sistemas.campos.rj.gov.br/sic/frmSatisfacao.php?V=Question%C3%A1rio%20de%20Satisfa%C3%A7%C3%A3o>).

A nova gestão da Prefeitura de Campos do Goytacazes agradece a sua compreensão e espera que possamos construir, juntos, um novo momento para a nossa Cidade.

Contamos com a sua participação ativa!

Respeitosamente,
 Secretaria Municipal da Transparência e Controle
 Relatório SIC-2018.xlsx (/sic/file.php?key=vrfbyj13jax9wfehiyminkl94pydofuk&expires=1541462400&signature=80a43bba0b29da03b5b5923cbce8402966cf4a02)(91.6 kb)
 Relatório SIC-2017.xlsx (/sic/file.php?key=nh1feqqoauumcn5xt9g6nwwzhdgibix6jk&expires=1541462400&signature=db269f8c17236b0f185e306be4984257434c0865)(150.2 kb)
 Relatório SIC de Satisfação.xlsx (/sic/file.php?key=dag7n3owrqlbkqaozjbbfvc_y5w34q0&expires=1541462400&signature=7458b8814c81b2050da75adac52a66fd14fd6b84)(14.9 kb)

Esse ticket é marcado como fechado e não pode ser reaberto.

Fonte: e-SIC Campos

4.1.1 Número de solicitações por ano e por mês

A primeira segmentação apresentada, traz as solicitações totais por ano e a média mensal também por ano:

Gráfico 1: Solicitações 2017/2018 e-SIC Campos

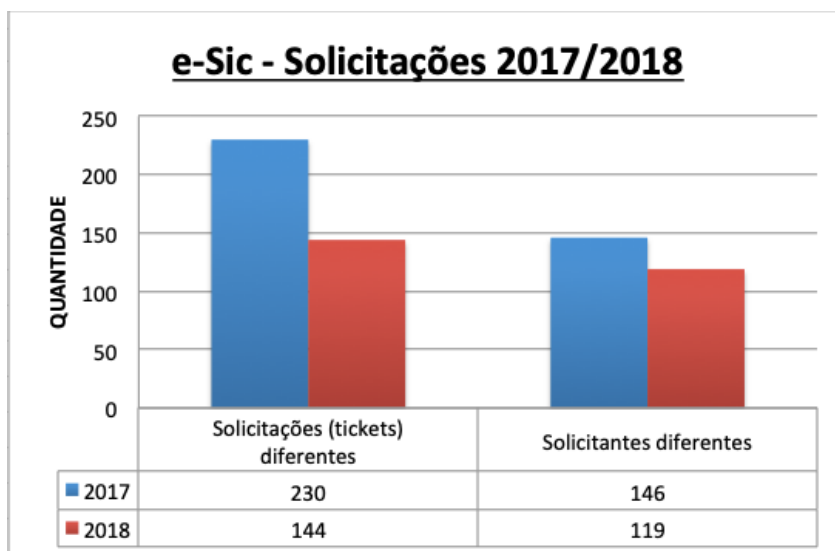
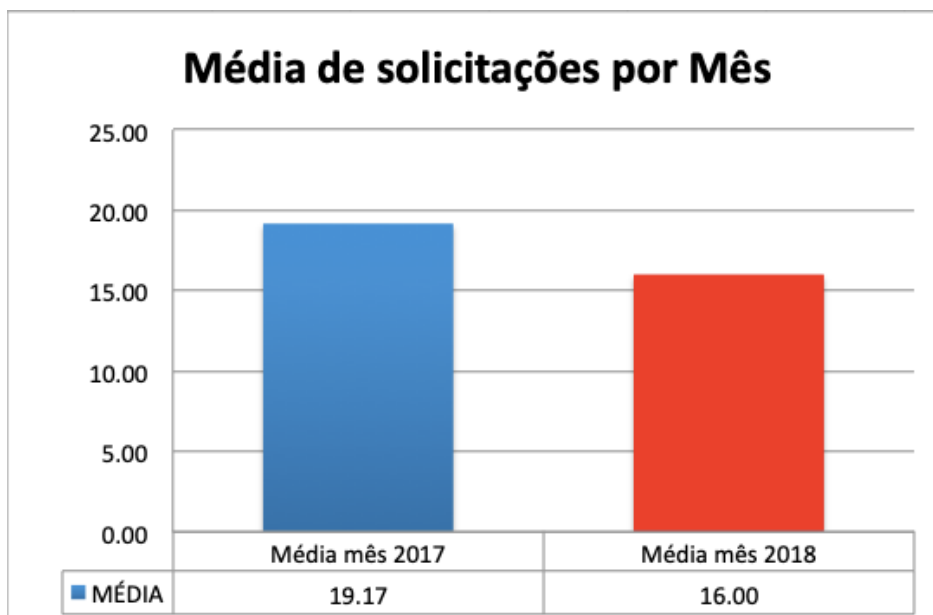
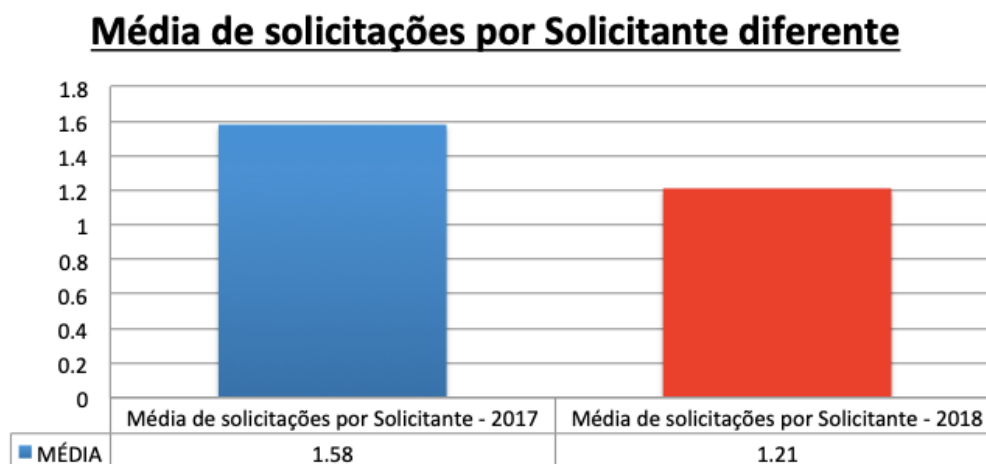


Gráfico 2: Média de solicitações por mês e-SIC Campos



Em seguida é possível analisar a média de solicitações por solicitante diferente:

Gráfico 3: Média de solicitações por solicitante diferente e-SIC Campos



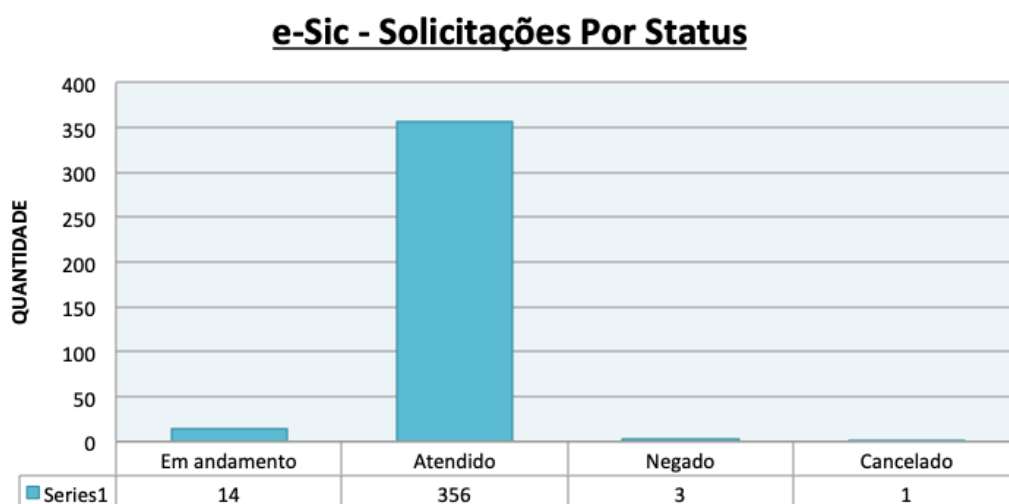
Quanto ao número de solicitações por ano, cumpre lembrar que enquanto 2017 são de 12 (doze) meses, enquanto 2018 apenas 9 (nove), uma vez que a base de dados só vai até setembro, período que foi encerrada a coleta de informações da presente pesquisa.

A partir desses gráficos é possível aferir que apesar da média de solicitações mensais ter diminuído, caindo de pouco mais de 19 (dezenove) em 2017, para 16 (dezesesseis) em 2018, o que ensejaria um resultado onde menos pessoas participaram efetivamente, combinando a análise com o gráfico seguinte, observa-se que a média de solicitações por solicitante diferente diminuiu, isto é, apesar de terem menos solicitações por mês em 2018, mais cidadãos diferentes utilizaram a ferramenta em comparação com 2017.

4.1.2 Solicitações por status

A segunda segmentação apresentada traz as solicitações por status de atendimento, isto é, número de pedidos atendidos, não atendidos ou negados:

Gráfico 4: Solicitações por Status e-SIC Campos

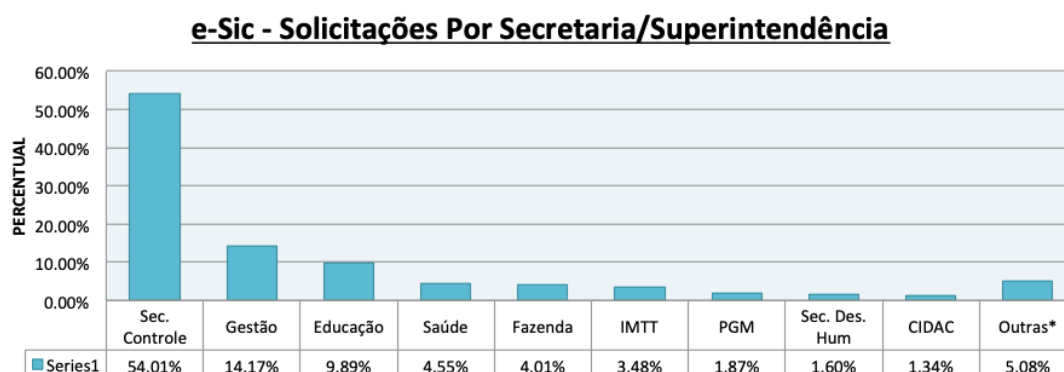


Observa-se neste gráfico que apenas 3 (três) pedidos de informação foram negados ao longo de quase dois anos do e-SIC, o que é bastante positivo, considerando que a regra é a disponibilização da informação ao cidadão, e não o contrário.

4.1.3 Solicitações por secretarias

No gráfico abaixo, é possível avaliar as solicitações por secretarias/superintendências:

Gráfico 5: Solicitações por Secretaria e-SIC Campos



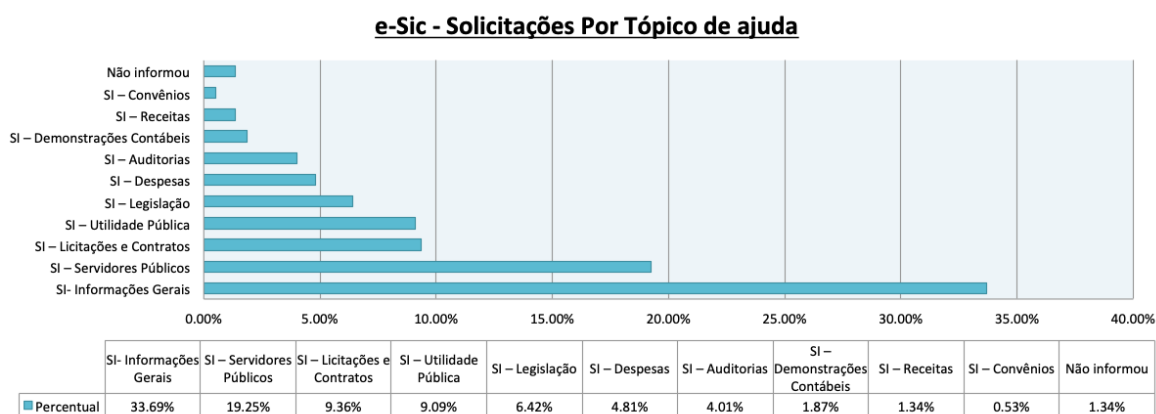
Verifica-se que a secretaria municipal campeã de pedidos é a de Controle e Orçamento, que a partir da gestão de 2017 passou a se chamar Secretaria da Transparência e

Controle, reunindo atribuições de órgão central de controle interno e ainda planejamento e controle orçamentário.

4.1.4 Solicitações por tópico de ajuda

A quarta segmentação a ser apresentada reúne os dados por tópicos de ajuda, isto é, quando da execução do pedido, dentro do formulário do e-SIC, o cidadão era instado a marcar uma das opções pré-definidas a título de ajuda, conforme detalhamento abaixo:

Gráfico 6: Solicitações por Tópico de ajuda e-SIC Campos

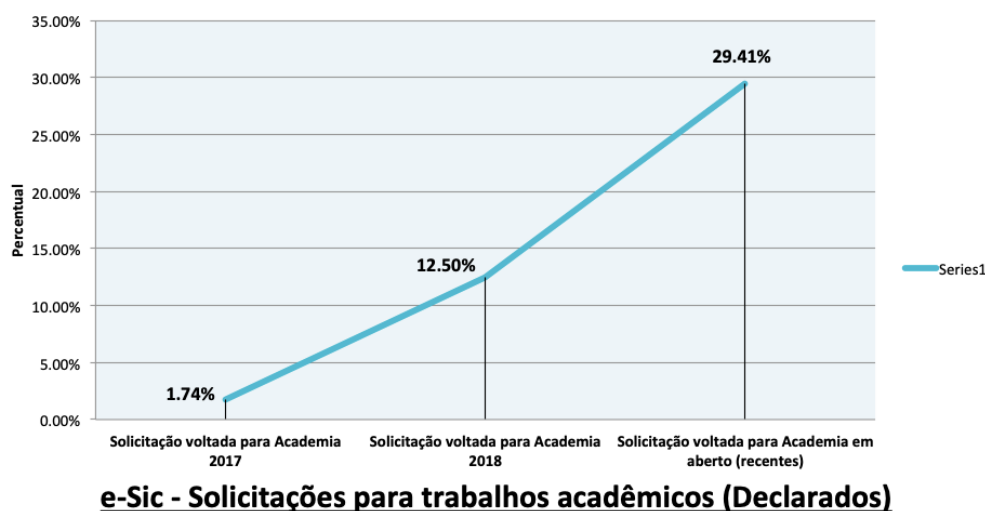


As solicitações de “Informações Gerais” são maioria, como já era de se esperar, posto que é a vala comum, entretanto, verifica-se que informações relativas a servidores públicos e licitações e contratos figuram bem forte em segundo e terceiro lugares.

4.1.5 Solicitações da academia

A quinta segmentação é por demais interessante, trata-se da análise dos pedidos de informação especificamente oriundas da academia, frisando que tal afirmação se dá por meio da declaração expressa no corpo do referido pedido:

Gráfico 7: Solicitações para trabalhos acadêmicos e-SIC Campos



Nota-se claramente um aumento bastante significativo dos pedidos de informação voltados para pesquisa acadêmica em 2018, com ênfase para o volume de solicitações em aberto, mostrando que a tendência de crescimento é ainda maior⁵³.

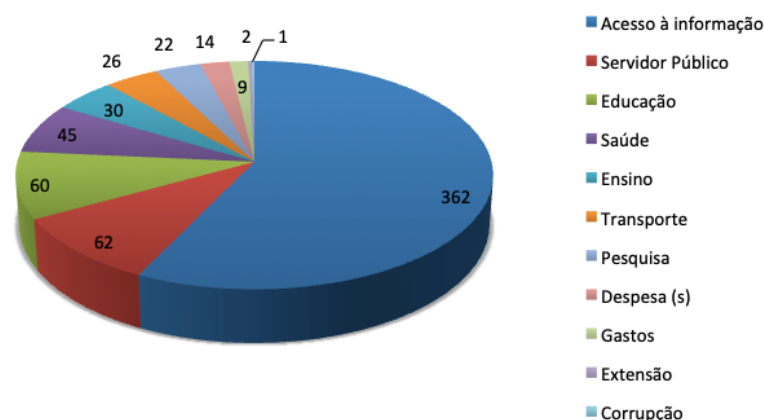
4.1.6 Solicitações por palavra-chave

Analisando a base de dados recebida, foram definidas 11 (onze) palavras-chave para fins de segmentação dos pedidos: “acesso à informação”, “servidor público”, “educação”, “saúde”, “ensino”, “transporte”, “pesquisa”, “despesa”, “gastos”, “extensão” e “corrupção”.

Definidas as palavras-chave, foram realizadas buscas nos arquivos de Excel por cada um delas, compondo o gráfico abaixo:

⁵³ As solicitações em aberto são referentes àquelas que entraram no sistema no mês de setembro de 2018, último mês utilizado nesta pesquisa.

Gráfico 8: Solicitações por palavras-chave e-SIC Campos

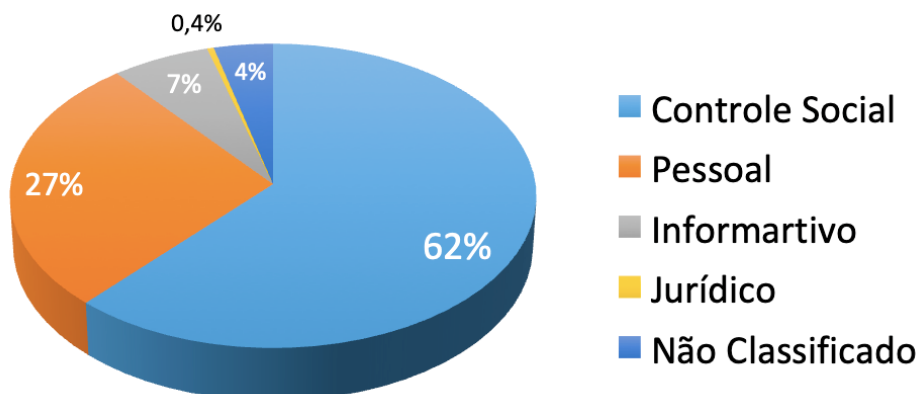


4.1.7 Solicitações por tipo

Analisando individualmente cada pedido de informação, elaborou-se uma proposta de classificação com base nos seguintes critérios:

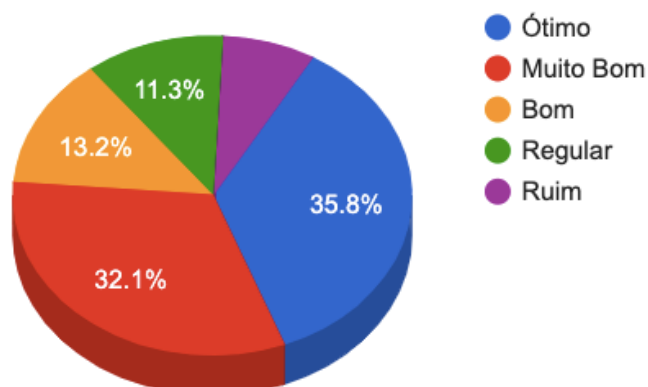
- ☐ **Conteúdo pessoal:** citação direta a informação para proveito exclusivamente pessoal, com referência ou vínculo a algum processo já existente.
- ☐ **Informativo:** citação ou dúvida relacionada a informação geral que, em tese, deveria estar disponível a todos, como por exemplo: data de campanha de vacinação, data da remessa do carnê de IPTU, etc.
- ☐ **Jurídico:** citação enviada por advogado e diretamente relacionada a processo judicial existente ou para ajuizamento de ação.
- ☐ **Controle Social:** solicitação de informação com características de medidas de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder, tais como acesso a contratos, licitações, processos administrativos, planejamento e execução orçamentária, acesso a leis e decretos, despesas com pessoal, salários, proventos, contratos temporários, informações sobre obras, dívidas, programas sociais, transporte, iluminação pública, arrecadação, etc.
- ☐ **Não Classificado:** não enquadramento em nenhum dos demais critérios.

Gráfico 9: Solicitações por tipo e-SIC Campos

e-Sic: Proposta de Classificação das solicitações**4.1.8 Gráficos de satisfação**

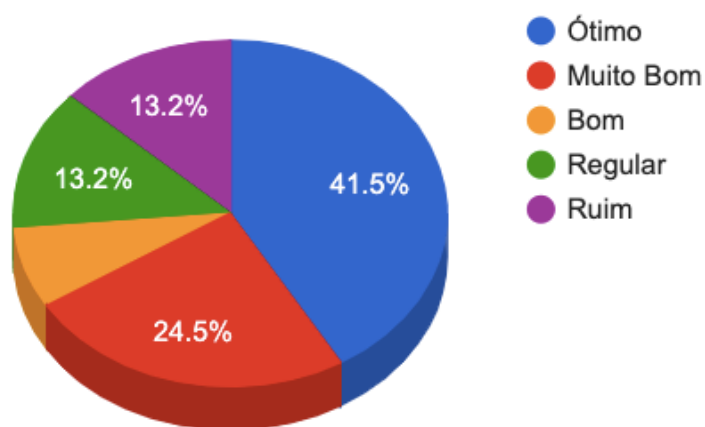
Considerando que ao receber a informação requerida, cada solicitante é instado a responder um questionário de satisfação do serviço, são trazidos abaixo os gráficos de satisfação, enaltecendo que os referidos são oriundos do próprio e-SIC de Campos:

Gráfico 10: Índice de Satisfação pelo atendimento da equipe e-SIC Campos

Como foi a eficiência do atendimento prestado pela equipe do Serviço de Informação ao Cidadão?

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – Portal e-SIC

Gráfico 11: Índice de Satisfação pela informação fornecida e-SIC Campos

Qual o seu nível de satisfação pela informação fornecida?

Fonte: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – Portal e-SIC

Nota-se, que utilizando como referência para fins de satisfação os somente os resultados “Ótimo”, “Muito Bom” e “Bom”, a opinião sobre o atendimento prestado pela equipe do e-SIC atinge 81,1% (oitenta e um vírgula um por cento), e a opinião sobre a informação fornecida alcança 73,6% (setenta e três vírgula seis por cento). Se forem incluídos os resultados “Regular”, os percentuais aumentam para 92,4% (noventa e dois vírgula quatro por cento) quanto a equipe, e 86,8% (oitenta e seis vírgula oito por cento) para satisfação quando a informação prestada.

4.2 Base de dados e-SIC Macaé

Conforme já exposto, a análise de Macaé é diferente de Campos, uma vez que a base de dados disponibilizada era diferente, onde alguns dados trazidos na base de um não havia na base do outro, e vice-versa. A tramitação do pedido também foi diferente, razão pela qual são apresentados detalhamentos sobre isso.

Como explicado no capítulo anterior, quando dos relatos da experiência de visita nos portais oficiais de cada município, Macaé exige cadastro prévio e confirmação deste antes de permitir a realização do pedido de informação por parte do cidadão.

Desta forma, foi seguido o trâmite exigido:

Figura 4: Cadastro prévio no sistema e-SIC Macaé

The screenshot displays the 'Cadastro do Solicitante' (Registrant Registration) form on the e-SIC Macaé portal. The form is divided into two main sections: 'Dados Pessoais' (Personal Data) and 'Endereço' (Address).

Dados Pessoais:

- *Tipo de Pessoa: ☒ Física ☐ Jurídica
- *Nome: José Felipe Quintanilha França
- *CPF: 10038591782
- Faixa Etária: de 21 a 40 anos
- Escolaridade: Mestrado/Doutorado
- Profissão: Advogado
- Tipo Telefone: Pessoal | Telefone: (22) 996147074
- *E-mail: j.felipequintanilha@gmail.com
- *Confirme E-mail: j.felipequintanilha@gmail.com

Endereço:

- CEP: 28027075
- Logradouro: Travessa Pedro Seixas
- Bairro: Parque Rosário
- Cidade: Campos dos Goytacazes | RJ
- Número: 7 | Complemento:

Acesso ao e-SIC:

- *Usuário: 10038591782
- *Senha: [masked]
- *Confirme Senha: [masked]

At the bottom of the form, there is a 'Salvar' (Save) button. Below the form, a footer contains the text: 'Tecnologia da Informação. Seguimos as seguintes recomendações de projeto: W3C CSS W3C XHTML W3C PNG' and 'Produzido com tecnologias livres, socialmente justas para um desenvolvimento sustentável.'

Fonte:

Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Figura 5: Confirmação de envio do cadastro e-SIC Macaé

The screenshot displays the 'Cadastro do Solicitante' (Registrant Registration) confirmation page on the e-SIC Macaé portal. The page features a message indicating successful registration.

Cadastro Realizado com sucesso!

Em instantes você receberá uma solicitação de confirmação do cadastro no seu e-mail: j.felipequintanilha@gmail.com.

At the bottom of the page, there is a footer containing the text: 'Tecnologia da Informação. Seguimos as seguintes recomendações de projeto: W3C CSS W3C XHTML W3C PNG' and 'Produzido com tecnologias livres, socialmente justas para um desenvolvimento sustentável.'

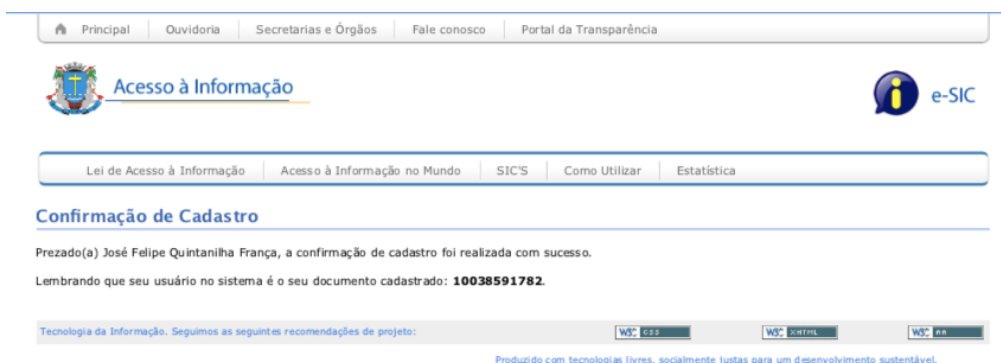
Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Figura 6: E-mail de confirmação do cadastro e-SIC Macaé



Fonte: e-mail do solicitante

Figura 7: Confirmação da efetivação do cadastro no sistema e-SIC Macaé



Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Conforme também detalhado no capítulo anterior, quatro dias depois da efetivação da solicitação, foi recebido um e-mail indicando que o pedido de informação havia sido atendido, e que as informações estavam no sistema:

Figura 8: e-mail resposta e-SIC Macaé



Fonte: e-mail do solicitante

Entrando no sistema, verificou-se que o pedido havia sido negado com base no artigo 4º do Decreto Municipal 187/2015:

Figura 9: Resposta e-SIC Macaé 01

Principal | Ouvidoria | Secretarias e Órgãos | Fale conosco | Portal da Transparência

 Acesso à Informação  e-SIC

Início | Alterar Cadastro | Alterar Senha | Fazer Solicitação | Solicitações Realizadas | Sair

Informação da Solicitação

DADOS DA SOLICITAÇÃO			
Numero Protocolo 71/2018	Tipo Solicitação Inicial	Situação Negado	Forma Retorno E-mail
Data da Solicitação 17/11/2018	Previsão Retorno	Solicitação Recebida em 21/11/2018 por Rafael Oliveira Queres	Porrogação Não Prorrogado

Solicitação
Prezados, sou Mestrando em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, e minha pesquisa de Dissertação tem por objetivo analisar o e-Sic nos Municípios da Região Norte Fluminense, especialmente Campos e Macaé, no período de janeiro de 2017 a setembro de 2018, para verificar como tem sido a utilização dessa ferramenta de accountability democrática vertical. Para tanto, venho por meio deste solicitar a base de dados em excel contendo todas as solicitações de informação de 01/01/2017 a 30/09/2018, incluindo todos os dados dos solicitantes (contato, gênero, residência, ocupação, etc), objeto completo da solicitação e resposta completa para a solicitação. Desde já informo que tais dados serão usados exclusivamente para pesquisa acadêmica, me comprometendo expressamente pelo sigilo das informações dos solicitantes. Agradeço antecipadamente pela colaboração com a pesquisa acadêmica, sendo certo que o resultado do trabalho também servirá para a Municipalidade ter acesso a como tem sido a participação da população nos assuntos públicos do Município.

Data Resposta
21/11/2018

Respondido por
Rafael Oliveira Queres

Resposta
Prezado sr. José Felipe Quintanilha França, boa tarde. Em razão de seu requerimento no e-SIC 71/2018, informamos que o pedido será negado por conta da consideração ao artigo 4º do decreto 187/2015 (decreto municipal que regulamenta a lei federal 12527/2011). Para consulta às leis da transparência, recomendamos o link a seguir: <http://www.macaé.rj.gov.br/conteudo/leitura/titulo/leis-da-transparencia> Pedimos que o seu requerimento seja reformulado, desconsiderando-se as informações pessoais. Neste caso, poderemos elaborar os parâmetros dos usuários do SIC, muito embora não tenhamos tabuladas estas informações automaticamente por meio do sistema eletrônico. Agradecemos a compreensão. Att, OUVIDORIA-GERAL DE MACAÉ telefones: 162 ou 22 2772-6333 e-mail: ouvidoria@macae.rj.gov.br

ANEXOS

MOVIMENTAÇÕES

Data Envio	Usuário Envio	Destino	Data Recebimento	Usuário Recebimento
------------	---------------	---------	------------------	---------------------

[Solicitar Recurso](#) [Voltar](#)

Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Cumpre salientar que o link indicado na resposta, que continha a base legal da negativa do pedido, não direcionava a site algum, não sendo possível analisar o conteúdo do texto legal.

Apesar disso, foi possível entender que a negativa se deu devido ao fato de que a equipe do e-SIC entendeu que a solicitação continha pedido de acesso a informações interpretadas como pessoais. Mesmo entendendo que o pedido não continha nada que impedisse a disponibilização da informação, isto é, nenhum dado pessoal do solicitante que não fosse direcionado às segmentações da pesquisa, e como havia recomendação de reformulação do pedido com a adequação indicada, foi seguida a orientação e refeito o pedido no mesmo instante.

Figura 10: Segundo Pedido e-SIC Macaé

Principal Ouvidoria Secretarias e Órgãos Fale conosco Portal da Transparência

Acesso à Informação e-SIC

Início Alterar Cadastro Alterar Senha Fazer Solicitação Solicitações Realizadas Sair

Formulário de Solicitação de Informação

Descreva de forma detalhada sua solicitação

Prezados, sou Mestrando em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, e minha pesquisa de Dissertação tem por objetivo analisar o e-Sic nos Municípios da Região Norte Fluminense, especialmente Campos e Macaé, no período de janeiro de 2017 a setembro de 2018, para verificar como tem sido a utilização dessa ferramenta de accountability democrática vertical. Conforme orientado em resposta à minha solicitação anterior (71/2018), venho reformular meu pedido, para solicitar a base de dados em excel contendo todas as solicitações de informação de 01/01/2017 a 30/09/2018, contendo todos os dados das solicitações de informação, como objeto completo e resposta completa para a solicitação, excetuando-se as informações e dados pessoais. Desde já informo que tais dados serão usados exclusivamente para pesquisa acadêmica. Agradeço antecipadamente pela colaboração com a pesquisa acadêmica, sendo certo que o resultado do trabalho também servirá para a Municipalidade ter acesso a como tem sido a participação da população nos assuntos públicos do Município.

Forma de retorno:

Tecnologia da Informação. Seguimos as seguintes recomendações de projeto:

Produzido com tecnologias livres, socialmente justas para um desenvolvimento sustentável.

Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Figura 11: E-mail de confirmação do segundo pedido e-SIC Macaé



Fonte: e-mail do solicitante

Dois dias depois, em 23/11/2018, foi recebido um e-mail da Ouvidoria Geral da Prefeitura de Macaé, intitulado “Observação sobre o protocolo e-SIC (73/2018)” e com o seguinte conteúdo:

Prezado Sr. José Felipe Quintanilha França, bom dia.

Fizemos contato telefônico mas não obtivemos sucesso. Por este motivo, tentamos esclarecer, por e-mail, um ponto relativo ao seu requerimento de acesso.

Informamos que em nosso Portal da Transparência (menu CONTROLE SOCIAL >> PEDIDOS DE INFORMAÇÕES) há relatórios sobre todos os pedidos de informações, excluídas as informações pessoais. No entanto, ainda não foi possível disponibilizar, em EXCEL, no portal. Por esse motivo, encaminharemos as planilhas, neste e-mail, e encerraremos o

protocolo e-SIC pois, infelizmente, por falhas técnicas não podemos anexar arquivos diretamente no referido sistema.

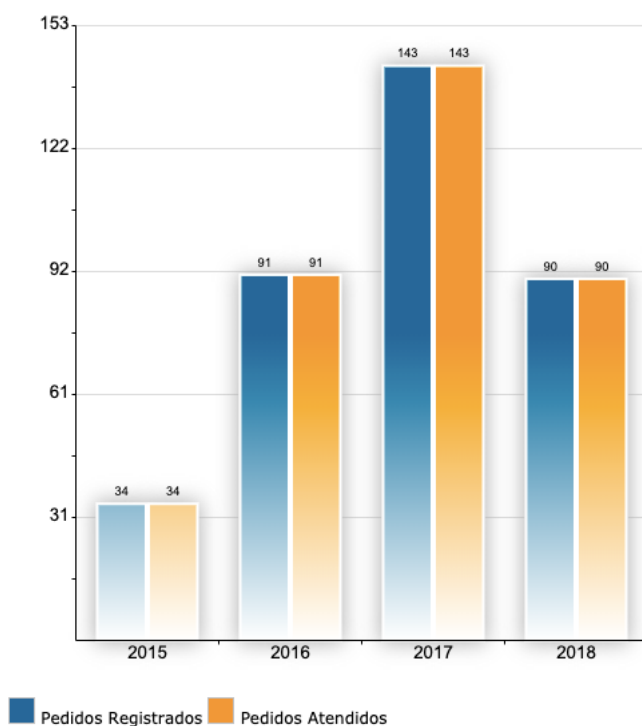
Como informado, no anexo do e-mail estavam 21 (vinte e um) arquivos em Excel separados mês e mês, contendo as solicitações de janeiro de 2017 e setembro de 2018. Também como já exposto, o conteúdo das planilhas disponibilizadas, não continham o pedido de informação completo nem a informação efetivamente entregue ao cidadão, o que inviabilizou a mesma análise detalhada como ocorreu com o e-SIC de Campos.

Nas planilhas haviam as seguintes separações: “número de protocolo”; “tipo de solicitação”; “data da solicitação”; “data do envio”; “origem”, que é sempre o solicitante; “destino”, que indica a pasta responsável pela informação; “previsão de resposta”; “prorrogado”, que diz respeito a eventual prorrogação da resposta; “situação”, que indica se o pedido foi respondido, negado ou se está em aberto; “assunto”, que traz um resumo do pedido; “justificativa” com resumo da resposta; e “data de resposta”.

4.2.1 Número de solicitações por ano e por mês

A primeira segmentação apresenta as solicitações registradas e atendidas por ano, de 2015 a 2018:

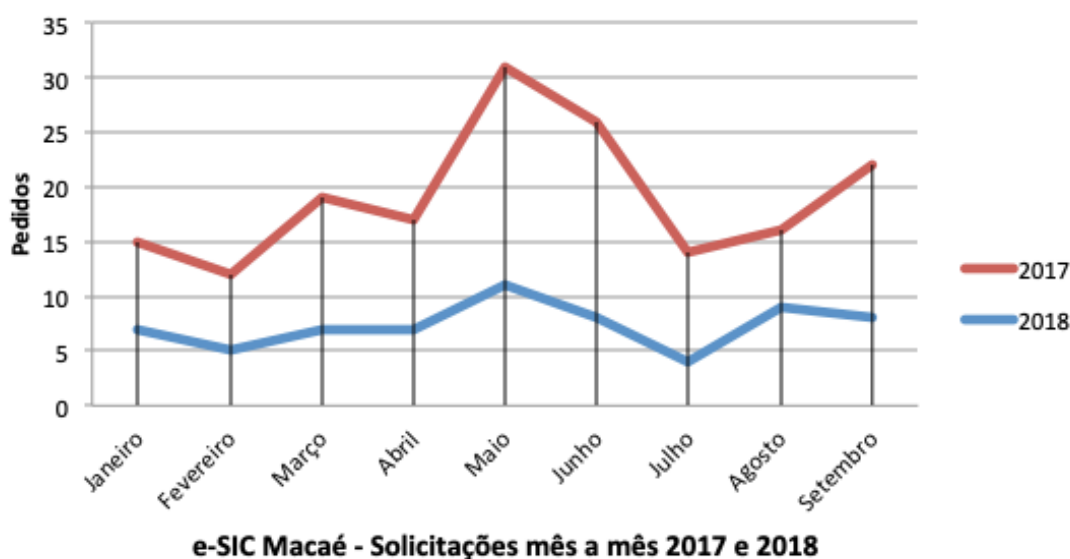
Gráfico 12: Solicitações por ano e-SIC Macaé



Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Não há como deixar de notar o pico de pedidos de informação em 2017, fazendo com que o número fosse 58% (cinquenta e oito por cento) maior que 2016, entretanto, também se observa o movimento idêntico para trás em 2018, isto é, uma queda no número de pedidos na mesma percentagem. O único ponto fora da curva entre os anos analisados é o fato de 2017 ser o primeiro ano de uma nova legislatura, um novo mandato para o Legislativo e Executivo municipais, o que pode ter ensejado este aumento tão significativo, entretanto, isso não foi objeto de análise, razão pela qual, não é possível afirmar as razões de tal aumento.

Gráfico 13: Evolução das Solicitações mês a mês e-SIC Macaé



Analisando os dados mês a mês em 2017 e 2018, observa-se que há uma constância nos períodos do ano com maior incidência de pedidos de informação, como nos meses de maio, agosto e setembro. Apesar de não ser uma constatação da pesquisa, uma vez que ela não tinha esse objetivo, é importante destacar que tais períodos de maior entrada de pedidos de informação coincidem com a análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, LDO e LOA, como são conhecidas respectivamente, e cujos prazos para envio do Executivo para o Legislativo são 15 de abril e 31 de agosto de cada ano corrente. Em outras palavras, no mês de maio a LDO já está em tramitação na câmara, assim como final de agosto em diante a LOA passa a ser o foco das atenções do Legislativo⁵⁴.

⁵⁴ A regra geral sobre os prazos para remessa ao Legislativo, por parte do Executivo, do PPA, LDO e LOA, estão previstos no artigo 35 dos Atos e Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Gráfico 14: Média de Solicitações por mês e-SIC Macaé

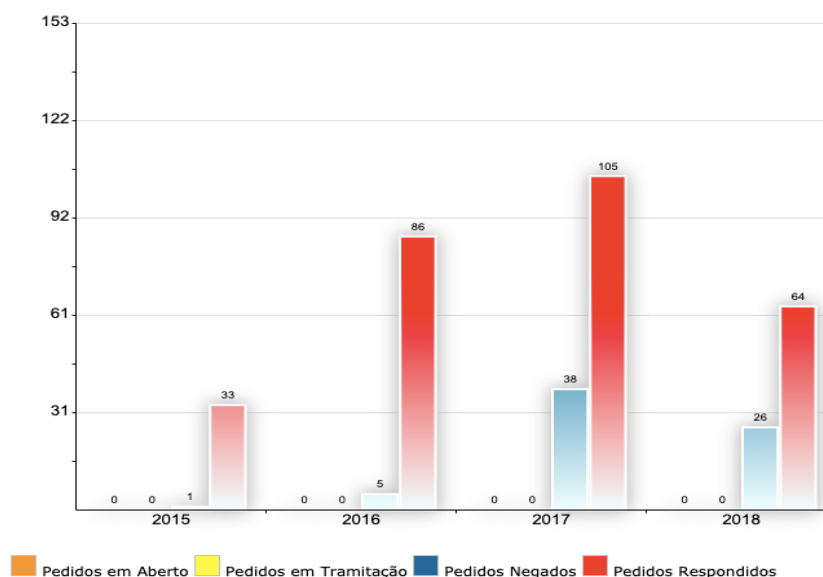


Analisando o gráfico acima, verifica-se que, conforme já era possível observar do gráfico anual, em 2018 o número de solicitações caiu bastante, atingindo uma média mensal de 8.25 (oito ponto vinte e cinco) solicitações, o que representa um número quase 37% (trinta e sete por cento) menor que em 2017.

4.2.2 Solicitações por status

Abaixo é possível verificar os pedidos de informação por status, isto é, em aberto, em tramitação, negados e respondidos:

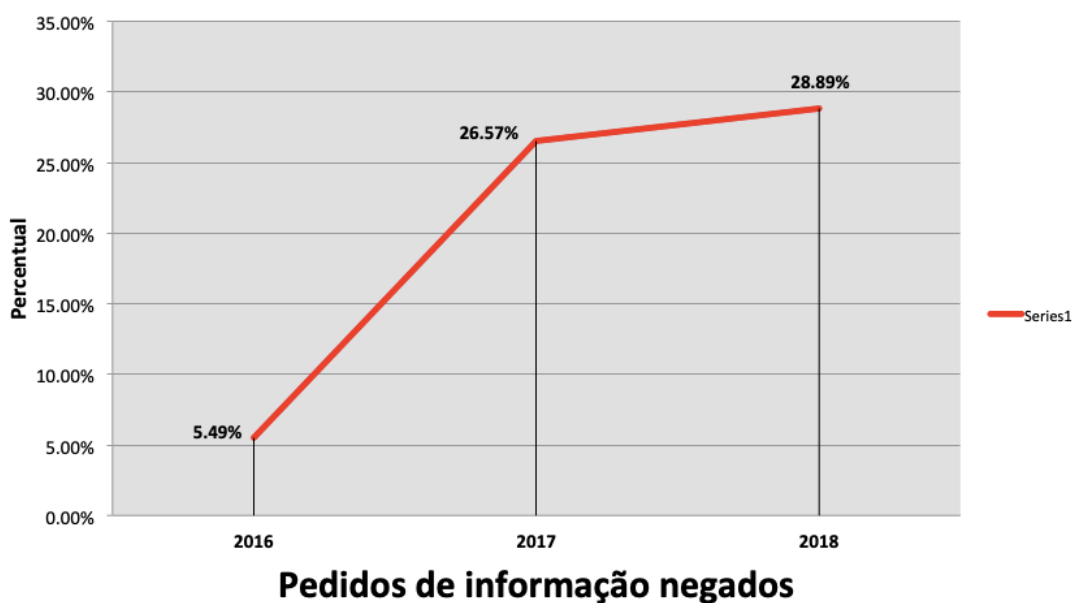
Gráfico 15: Solicitações por status de atendimento e-SIC Macaé



Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Chama bastante atenção o número de pedido negados, uma vez que a regra é a disponibilização da informação. Em 2016 o percentual de pedido negados não chegou a 6%, em 2017 o percentual subiu para 26%, e em 2018 atingiu quase 29%, isto é, no último ano de análise, um a cada 4 pedidos de informação foi negado:

Gráfico 16: Evolução dos pedidos de informação negados e-SIC Macaé



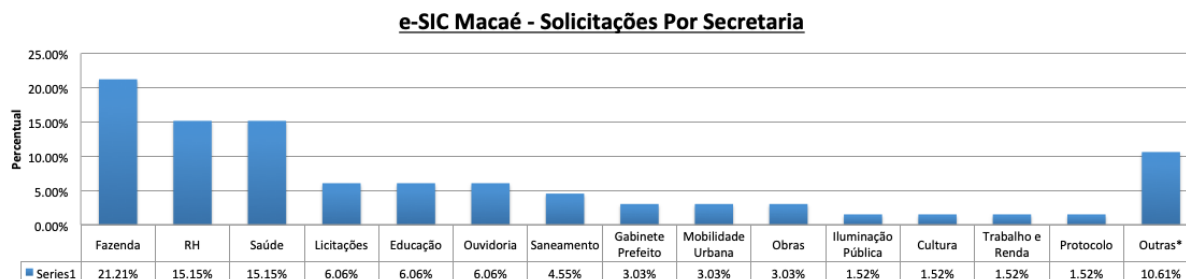
Considerando esse excessivo número de pedidos negados, a partir da análise da base de dados de 2018, ano de maior número de pedidos negados, foram verificadas as justificativas informadas pela municipalidade.

A justificativa que mais se repetiu para negativa do pedido de informação diz respeito a endereçamento errado, no sentido de que o pedido deveria ter sido formalizado por outro caminho. Um outra justificativa que chamou atenção diz respeito a “necessidade de produção de indicadores”, onde os pedidos eram relacionados ao número de medicamentos comprados de acordo com os recursos federais e estaduais repassados. A terceira justificativa encontrada era “pedido individualizado”, que apesar de não ter explicação do que se tratava, considerando a descrição do pedido, foi possível entender que se tratava de pedido pessoal para fins particulares que a municipalidade entendeu que deveria ser objeto de protocolo específico.

4.2.3 Solicitações por Secretaria

Uma terceira segmentação possível, na mesma linha da análise de Campos, traz a divisão por secretarias:

Gráfico 17: Solicitações por Secretaria e-SIC Macaé

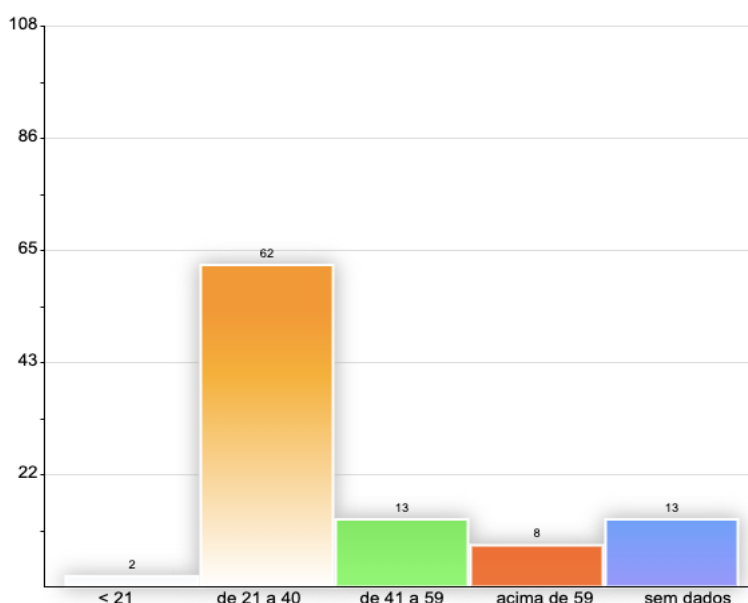


Verifica-se que a maior parte dos pedidos de informação são direcionadas à Secretaria de Fazenda, seguida por Recursos Humanos e Saúde.

4.2.4 Solicitações por faixa etária

A quarta segmentação, abaixo apresentada, traz uma classificação bastante interessante, que não foi possível de ser feita em Campos, e que é disponibilizada pela própria municipalidade em Macaé, que é a que se refere a faixa etária dos solicitantes:

Gráfico 18: Solicitações por faixa etária e-SIC Macaé



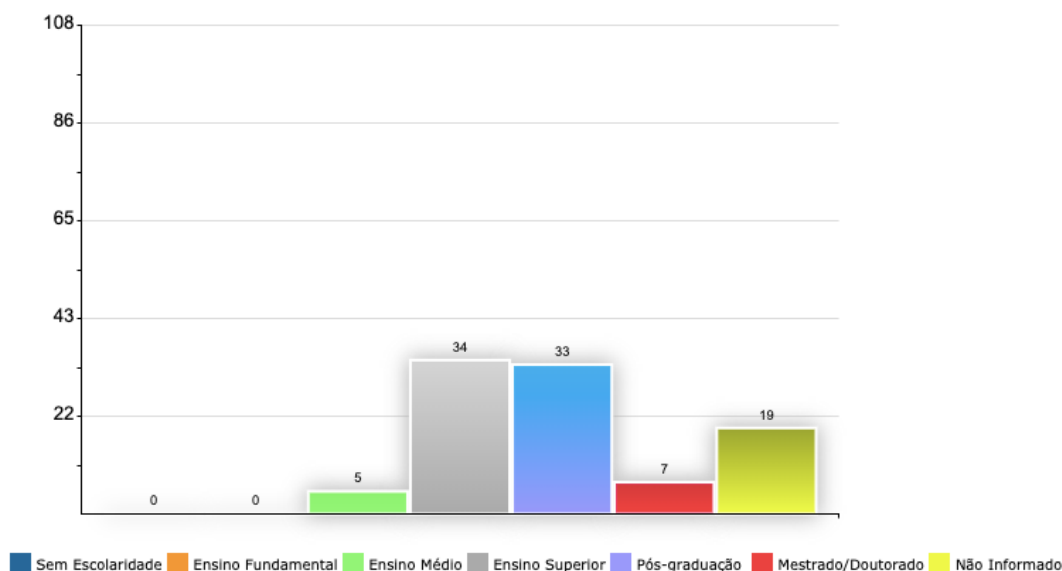
Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

Cumpre salientar que tal segmentação refere-se tão somente ao ano de 2018, ano em que a municipalidade passou a avaliar essa característica. Dessa forma, observa-se que mais de 60% (sessenta por cento) dos pedidos foram feitos por cidadãos entre 21 e 40 anos de idade, isto é, um percentual bastante significativo de jovens utilizando a ferramenta.

4.2.5 Solicitações por escolaridade

A segmentação abaixo apresentada traz a divisão dos pedidos por escolaridade dos solicitantes:

Gráfico 19: Solicitações por grau de escolaridade e-SIC Macaé



Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé – Portal e-SIC

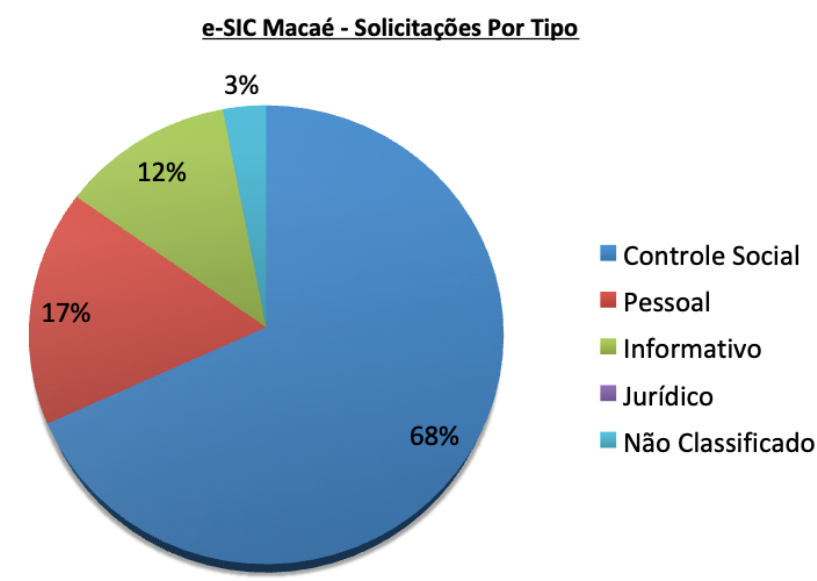
Essa importante segmentação demonstra que a maior parte dos solicitantes em Macaé possui ensino superior, atingindo 76% (setenta e seis por cento) do total, um percentual extremamente significativo, pois se por um lado demonstra uma participação qualificada, por outro lado comprova que a maior parte da população não participa efetivamente, e essa constatação se baseia no fato de que apenas 15,7% (quinze vírgula sete por cento) da população brasileira possui ensino superior (IBGE, 2017) ⁵⁵.

⁵⁵ Esses dados se fundamentam na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua de 2017, também conhecida como Pnad Contínua, e estes percentuais estão atrelados ao indicador “nível de instrução”, que capta o nível educacional alcançado por cada pessoa, independentemente da duração dos cursos por ela frequentado,

4.2.6 Solicitações por Tipo

Assim como foi feito com a base de dados de Campos, analisando a base de Macaé, especificamente em relação a cada pedido individualmente, foi realizada a classificação com base nos critérios de “Conteúdo pessoal”, “Informativo”; “Jurídico”, “Controle Social” e “Não Classificado”, conforme explicações já apresentadas no item 4.1.7:

Gráfico 20: Solicitações por tipo e-SIC Macaé



Nota-se que a maior parte dos pedidos foram classificados como de controle social, assim como Campos, o que corrobora a ideia de que a ferramenta materializa, de fato, *accountability* democrática vertical.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano de fundo da pesquisa que originou o presente trabalho, era analisar os municípios da Região Norte Fluminense sob a ótica da transparência passiva, por entender que mesmo a nível local, aferir os mecanismos de *accountability* é fundamental para se avaliar em que medida cada um deles está em termos de participação do cidadão nos assuntos públicos, nos moldes da visão teórica de qualidade da democracia que serviu de arcabouço para pesquisa.

Nesta toada, a pesquisa comprovou que nos últimos 20 (vinte) anos em todos os municípios da região estudada não faltaram exemplos de má governança e corrupção entranhadas nas administrações públicas locais, com prefeitos inelegíveis, afastados, cassados e/ou impedidos pelas agências estatais legalmente permitidas e empoderadas, que materializam *accountability* horizontal com sua dimensão de *enforcement*, isto é, capacidade de punir o mau gestor, conforme ensina O'Donnell.

Diante disso, a análise e diagnóstico sobre *accountability* vertical, especificamente no que tange a transparência passiva, materializada pelo s-SIC, se mostrou ainda mais importante e relevante no curso da pesquisa, até porque, uma constatação alcançada é que a ferramenta em questão ainda é pouco conhecida, principalmente no meio acadêmico, razão pela qual, a apresentação e divulgação dela se tornaram objetivos, secundários, deste trabalho.

Importante destacar que muitos são os trabalhos existentes sobre a oferta de transparência, todavia, a presente pesquisa buscou analisar a demanda, especificamente pelo via digital de acesso à informação.

Durante a análise, foi possível estabelecer um diagnóstico sobre a transparência passiva, pela via digital dos nove municípios que compõem a região em comento.

Em termos gerais de transparência, que apesar de não ter sido objeto deste trabalho, acabou sendo verificado diante da análise retrospectiva dos rankings da CGU e MPF, bem como diante da nova EBT, a EBT 360°, foi possível constatar que houve certo grau de evolução ao longo das análises de ambos os órgãos, especificamente dos anos de 2015, quando da primeira análise do Ranking Nacional da Transparência do MPF e EBT 1 e 2 da CGU, até 2018, quando da avaliação da EBT 360°.

O grande destaque vai para Macaé, que conforme já havia sido verificado em 2016 por Braga, em 2017, 2018 e 2019, permanece sendo destaque absoluto em termos de transparência e acesso à informação, tanto no que tange aos resultados da segunda rodada do

Ranking Nacional da Transparência e da terceira avaliação da EBT, onde ficou com nota máxima, como no EBT 360º, onde apesar de não ter ficado com nota máxima, foi muito bem avaliado e permaneceu em primeiro lugar na região.

Outro destaque é o município de Campos, onde os resultados de 2015 e 2016 foram pífios, especialmente para uma cidade cujo orçamento está na casa do bilhão de reais. Tanto nas três primeiras avaliações da EBT, quanto nas duas rodadas do Ranking Nacional da Transparência, os resultados deixaram Campos nos últimos lugares da região.

Como já evidenciado por Santos (2018), em 2017, a partir da nova gestão pública municipal, os números melhoraram significativamente, e o novo ranking da CGU, a EBT 360º comprovou isso, onde com uma análise bem mais ampla que as três avaliações anteriores, e agora incorporando análise também de transparência passiva, Campos subiu bem no ranking e se aproximou bastante de Macaé, passando a figurar em segundo lugar na região e 158º entre os 665 municípios brasileiros avaliados.

A avaliação específica realizada neste trabalho para fins de aferição da transparência passiva pela via digital corroborou essa melhora, onde Campos passa ao primeiro lugar da região, ultrapassando até mesmo Macaé, que apesar de também ter tido um excelente desempenho, ficou um pouco atrás.

Em relação aos outros municípios da região, este trabalho colocou fileiras aos já mencionados estudos realizados por Braga (2016) e Santos (2018). Além dos resultados baixos apresentados nos rankings da CGU e MPF de 2015 a 2018, na análise do e-SIC, com exceção de Quissamã, todos os demais demonstraram claramente não possuírem a ferramenta efetivamente implementada.

Quissamã, por sua vez, possui a ferramenta efetivamente implementada, todavia, quando da resposta, isto é, quando da entrega da informação solicitada, não a disponibilizou sob a justificativa de que ela deveria ser obtida presencialmente no município, sendo certo, que como a pesquisa era focada na ferramenta digital, isto não foi feito.

Deste modo, respondendo em parte ao objetivo geral e ao primeiro objetivo específico, verifica-se que em Campos, Macaé e Quissamã existe o e-SIC, e ele efetivamente funciona, nos demais municípios, apesar de alguns terem a ferramenta em seus sítios oficiais, elas não funcionam, com destaque para São João da Barra, que sequer foi possível verificar a existência do e-SIC municipal, pois ao clicar no link dedicado a ferramenta, o cidadão é direcionada para a página do Governo Federal.

No que concerne ao segundo objetivo específico desta pesquisa, nos três municípios que possuíam o e-SIC em funcionamento, todos apresentaram excelentes resultados na análise dos quatro pilares.

No quesito acesso, todos apresentaram a ferramenta em destaque na página principal, o acesso era em um clique, possuíam explicação sobre a ferramenta e disponibilizavam suas estatísticas, sendo que somente Campos não exigia cadastramento prévio para acesso ao serviço, razão pela qual, ficou com pontuação acima dos demais. Em relação ao formulário, todos eram de simples preenchimento, sem limites de caracteres e de escrita livre, e sem exigência de justificativa ou motivação. Quanto ao prazo, todos os três não só cumpriram o prazo legal, como responderam de maneira bem rápida. Por fim, no que tange a disponibilização da informação solicitada, somente Quissamã não o fez, como já explicado, respondendo tão somente que a informação solicitada deveria ser obtida fisicamente na sede da Prefeitura.

Como também era um os objetivos específicos, em seguida restou estabelecido um comparativo de performance do e-SIC na região, onde Campos, Macaé e Quissamã ocuparam as três primeira colocações, nesta ordem, seguidos, respectivamente, por Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis, São João da Barra, Carapebus e São Francisco. Destaque bem importante para nota mediana de Cardoso e notas baixíssimas para os demais, com ênfase para São Francisco que só não ficou com nota zero por possuir explicações sobre a ferramenta no seu sítio oficial, única pontuação obtida, a saber, 0,5 (zero vírgula cinco).

Como último objetivo específico, considerando a resposta positiva de Campos e Macaé, com a disponibilização das bases de dados contendo todas as solicitações de informações de janeiro de 2017 a setembro de 2018, foi possível entender como tem sido a participação do cidadão nos assuntos dos referidos Municípios, de maneira a verificar o exercício, ou não, da *accountability* democrática vertical, especificamente na sua dimensão “obrigação de informar”.

Primeiramente, o e-Sic em Campos e em Macaé pode ser considerado uma ferramenta efetiva de *accountability* vertical na dimensão *answerability*, com potencial alto.

Em relação a Campos:

- 1) Apesar de 2018 apresentar uma média mensal menor de solicitações comparado a 2017, analisando a média de solicitações por solicitante diferentes, verifica-se que em 2018 mais cidadãos utilizaram dessa ferramenta de *accountability*;

- 2) Considerando a presença da expressão “Acesso à informação” em 362 solicitações das 377 analisadas, perfazendo 96% do total, verifica-se que os solicitantes conheciam a base de controle que sustenta o e-SIC, que é o direito ao acesso à informação;
- 3) O número de solicitações para fins de pesquisa acadêmica cresceu de maneira expressiva desde a implantação efetiva do e-SIC, o que pode resultar em produções acadêmicas mais assertivas em termos de análise de base de dados fidedigna (especulação ainda sem comprovação);
- 4) A partir da segmentação por tipo, foi possível verificar que apesar de um percentual elevado de solicitações de cunho pessoal, o que por um lado facilita o exercício da cidadania, mas é pouco para o potencial da ferramenta, a maioria das solicitações reúne características de medidas de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder;
- 5) Apesar dos números serem expressivos do ponto de vista deste pesquisador, se considerado o número de habitantes em Campos, verifica-se que o número de solicitações é bastante acanhado, o que leva a concluir pela necessidade de maior divulgação dessa ferramenta de *accountability*.

Em relação a Macaé:

- 1) O número de pedidos de informação em 2017 foi 58% (cinquenta e oito por cento) maior que 2016, entretanto, também se observou o movimento idêntico para trás em 2018, isto é, uma queda no número de pedidos na mesma percentagem. O único ponto fora da curva entre os anos analisados é o fato de 2017 ser o primeiro ano de uma nova legislatura, um novo mandato para o Legislativo e Executivo municipais, o que pode ter ensejado este aumento tão significativo;
- 2) Assim como em Campos, no ano de 2018 verificou-se uma queda considerável no número de pedidos de informações por mês, onde a média de pedidos mensais do e-SIC caiu entorno de 37% (trinta e sete por cento);
- 3) Analisando os dados mês a mês em 2017 e 2018, foi possível verificar uma constância nos períodos do ano com maior incidência de pedidos de informação, como no mês de maio, depois agosto e setembro, meses estes que se encontram em tramitação entre Executivo e Legislativo LDO e LOA;
- 4) Diferentemente de Campos, Macaé apresenta um número bastante elevado de pedidos de informação negados, onde em 2016 o percentual não chegou a 6%, já em 2017 o

percentual subiu para 26%, e em 2018 atingiu quase 29%, isto é, no último ano de análise, um a cada 4 pedidos de informação foi negado;

- 5) A partir de uma análise que somente foi possível em Macaé, por faixa etária, constatou-se que mais de 60% (sessenta por cento) dos pedidos em 2018 foram feitos por cidadãos entre 21 e 40 anos de idade, isto é, um percentual bastante significativo de jovens utilizando a ferramenta;
- 6) Outra análise específica de Macaé, em relação à escolaridade dos solicitantes de informação no e-SIC, revelou que 76% (setenta e seis por cento) do total de pedidos em 2018 foram feitos por cidadãos com ensino superior. Se por um lado esse percentual demonstra uma participação qualificada, considerando que segundo o IBGE somente entorno de 15,7% (quinze vírgula sete por cento) da população brasileira possui ensino superior, esse dado também confirma que a maior parte da população não participa efetivamente;
- 7) Por fim, com base na classificação proposta nesta pesquisa, no sentido de segmentar os pedidos de informação por tipo, foi verificado que em Macaé a grande maioria das solicitações reúne características de medidas de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder, com 68% (sessenta e oito por cento) dos pedidos classificados como de controle social.

Diante de todo o exposto, adentrando à hipótese deste trabalho, considerando que somente em três municípios dos nove da região estudada foi possível aferir o uso da ferramenta, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão nos municípios do Norte Fluminense não se mostrou uma experiência de *accountability* democrática. Contudo, em relação a Campos e Macaé, individualmente, é possível afirmar, diante de toda pesquisa, que sim, o e-SIC é uma experiência de *accountability*, e tem alto potencial de impacto, mas que precisa, efetivamente, de maior divulgação, pois em ambas as cidades, considerando o número de habitantes, a quantidade de pedidos de informações pela via digital é bastante acanhada.

Por fim, cumpre reconhecer que apesar de todo o esforço, este trabalho ainda se mostra superficial no que tange a análise da demanda, razão pela qual a presente pesquisa pode e deve ser aprofundada, de maneira a se buscar entender porque os cidadãos participam e, especialmente, porque não participam efetivamente através dessa ferramenta de controle e supervisão de limites institucionais para conter o exercício do poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural** – Circulação Externa. Publicado em: 28 fev. 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/boletim-janeiro-2019.pdf>. Acesso em 22 dez. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)**. Concurso Inovação: de 2011 a 2015 (16ª a 20ª edição). Iniciativa sob responsabilidade de Otavio Moreira de Castro Neves. Publicado em: 28 abr. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1071>>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **GUIA de implantação de Portal da Transparência**. Publicado em: abr. 2013. Disponível em: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/guia-implantacao-portal-transparencia.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

_____. **Escala Brasil Transparente 360º – Metodologia e Critérios de Avaliação**. Publicado em: dez. 2018. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/pdf/b0279709-25c3-46fd-9a13-32e504dffc3c.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Declaração de Governo Aberto**. Publicado em: set. 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

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

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

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

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

_____. Decreto Federal n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2012.

BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patrícia Jussara Sari Mendes de.; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade**. Revista do TCU. Publicado em: Set/Dez 2014. Disponível em: <file:///Users/sergio/Downloads/60-Texto%20do%20artigo-126-1-10-20150916.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

BRAGA, Felipe Rodrigues. **O desafio da transparência pública digital nos Municípios da Região Norte Fluminense/RJ**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes, 2016.

CORDEIRO, A. et al. **Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação**. RECIIS - R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde, Rio de Janeiro, v.6, n.2, Jun. , p. 1-8, 2012.

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

DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia: a luta pela construção de sociedades livres em todo mundo**. Curitiba: Instituto Atuação, 2015. (Coletânea da Democracia; 1)

_____. **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017. (Coletânea da Democracia; 2)

FACHIN, Juliana. **Acesso à Informação Pública nos Arquivos Públicos Estaduais**; Orientadora, Ursula Blattmann; Coorientadora, Marli Dias de Souza Pinto. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Mapa dos investimentos no estado do Rio de Janeiro – 2019**. Nota Técnica, publicada em: abr./2019. Disponível em: <file:///Users/sergio/Downloads/NT%20Firjan%20-%20Investimentos%20ERJ%20_2019_.pdf>. Acesso em 20 dez. 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais: espaços de educação não-formal da sociedade civil**. In: Nuevamerica, Palmas/Paraná, v.3, n.3, p.11-20, 2004.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2017.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2017**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2017.

LEITE, Paulo Moreira. **A outra história do mensalão: as contradições de um julgamento político**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

LIRA, Rodrigo Anido. **Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos Municipais em Campos dos Goytacazes**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes, 2014.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisá-las**. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 18, n. 2, 2015.

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

_____. **Notas sobre várias Accountabilities**. In: Borrador, Buenos Aires, Universidade Torquato Di Tella. 2000.

PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina. **Accountability social: La otra cara del control**. In PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. Controlando la Política, Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique. **A Política de Accountability na América Latina**. Controle Público e Democracia. Módulo VI do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2011.

PRZEWORSKY, Adam. **Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Comissão Especial da Transparência debate ações e novos desafios**. Publicado em: 23 mar. 2017. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=39167>. Acesso em: 30 set. 2018.

_____. Decreto Municipal n. 66 de 31 de março de 2017. Regulamenta em âmbito municipal a Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial do Município**, Campos dos Goytacazes: Poder Executivo. Secretaria de Governo, 2017.

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo ; FARIA, Teresa de Jesus Peixoto; CARVALHO, Livia Silva de. **Implantação de um Complexo Industrial Portuário: o Caso do Porto do Açú.** Agenda Social, Campos dos Goytacazes, V.5, nº2, mai/ ago / 2011, p. 84- 103.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública.** Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, v. 266, p.89-123, mai/ ago 2014.

SANTOS, Fernando Nunes de Souza. **Entendes o que lê? Uma análise da política de transparência em Campos dos Goytacazes.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, 2018.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas. **Painel regional: Norte fluminense** /Observatório Sebrae/RJ. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2016.

SILVA, C. R. O. **Metodologia do trabalho científico.** Fortaleza: Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará, 2004.

SILVEIRA, Marco Antônio Karam. **Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei n. 12.527/ 2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional.** Revista Jurídica: órgão nacional de doutrina, jurisprudência, legislação e crítica judiciária. São Paulo, v. 60, n. 416, p. 29-52, jun. 2012.

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

SCHERER-WARREN, I. **ONGs na América Latina: trajetória e perfil.** In: Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania. 2. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

ANEXO – 1 FICHA DE ANÁLISE E-SIC CAMPOS

ACESSO	Campos
destaque na página principal (0,05)	S
acesso em um clique (0,05)	S
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	N
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	S
Subtotal	25
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	S
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	S
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	N
Subtotal	25
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	S
Subtotal	25
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	S
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	25
TOTAL	100
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 2 FICHA DE ANÁLISE E-SIC SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA

ACESSO	São Francisco de Itabapoana
destaque na página principal (0,05)	N
acesso em um clique (0,05)	N
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	—
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	N
Subtotal	5
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	—
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	—
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	—
Subtotal	0
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	N
Subtotal	0
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	5
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 3 FICHA DE ANÁLISE E-SIC SÃO JOÃO DA BARRA

ACESSO	São João da Barra
destaque na página principal (0,05)	N
acesso em um clique (0,05)	N
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	N
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	N
Subtotal	10
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	—
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	—
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	—
Subtotal	0
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	N
Subtotal	0
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	10
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 4 FICHA DE ANÁLISE E-SIC SÃO FIDÉLIS

ACESSO	São Fidélis
destaque na página principal (0,05)	N
acesso em um clique (0,05)	N
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	S
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	S
Subtotal	10
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	S
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	S
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	N
Subtotal	25
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	N
Subtotal	0
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	35
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 5 FICHA DE ANÁLISE E-SIC CARDOSO MOREIRA

ACESSO	Cardoso Moreira
destaque na página principal (0,05)	S
acesso em um clique (0,05)	S
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	N
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	S
Subtotal	25
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	S
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	S
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	N
Subtotal	25
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	N
Subtotal	0
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	50
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 6 FICHA DE ANÁLISE E-SIC MACAÉ

ACESSO	Macaé
destaque na página principal (0,05)	S
acesso em um clique (0,05)	S
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	S
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	S
Subtotal	20
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	S
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	S
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	N
Subtotal	25
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	S
Subtotal	25
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	S
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	25
TOTAL	95
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 7 FICHA DE ANÁLISE E-SIC QUISSAMÃ

ACESSO	Quissamã
destaque na página principal (0,05)	S
acesso em um clique (0,05)	S
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	S
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	S
Subtotal	20
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	S
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	S
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	N
Subtotal	25
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	S
Subtotal	25
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	70
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 8 FICHA DE ANÁLISE E-SIC CARAPEBUS

ACESSO	Carapebus
destaque na página principal (0,05)	N
acesso em um clique (0,05)	N
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	—
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	N
Subtotal	5
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	—
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	—
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	—
Subtotal	
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	N
Subtotal	0
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	5
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	

ANEXO – 9 FICHA DE ANÁLISE E-SIC CONCEIÇÃO DE MACABU

ACESSO	Conceição de Macabu
destaque na página principal (0,05)	S
acesso em um clique (0,05)	S
possui explicação sobre a ferramenta (0,05)	S
necessidade de cadastramento prévio (0,05)*	N
dados estatísticos visualmente encontrados (0,05)	S
Subtotal	20
FORMULÁRIOS	
sem limitação de caracteres (0,10)	S
caixa aberta de diálogo para escrita livre (0,10)	N
exigência de motivação/justificativa do pedido (0,05)*	N
Subtotal	15
PRAZO	
cumpriu o prazo legal (0,25)	N
Subtotal	0
RESPOSTAS	
Disponibilizou integralmente a informação solicitada (0,25)	N
Disponibilizou parcialmente a informação solicitada (0,10)	—
Subtotal	0
TOTAL	35
* Nestes itens, pontua-se a resposta negativa	
Critério de desempate 1: conseguir enviar o pedido	
Critério de desempate 2: maior pontuação no critério acesso	