

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

ALINE DE SOUSA COSTA

Democracia e *Accountability* nos governos locais:

Estudo sobre a implementação da lei de acesso à informação nos municípios
piauienses

Área de concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento
Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Monique Menezes

**TERESINA-PI
2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

ALINE DE SOUSA COSTA

Democracia e *Accountability* nos governos locais:

Estudo sobre a implementação da lei de acesso à informação nos municípios
piauienses

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (PPGBCP/UFPI), campus universitário Ministro Petrônio Portella, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Monique Menezes

**TERESINA-PI
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

C837	<p>Costa, Aline de Sousa. Democracia e Accountability nos governos locais: estudo sobre a implementação da lei de acesso a informação nos municípios piauienses / Aline de Sousa Costa. - 2019. 91 f.: il.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós Graduação em Ciência Política, 2019. —Orientadora: Prof^a. Dr^a. Monique Menezesll.</p> <p>1. Democracia. 2. Lei de Acesso à Informação (LAI) - Piauí. 3. <i>Accountability</i>. I. Título.</p> <p>CDD: 321.8</p>
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ALINE DE SOUSA COSTA

Democracia e Accountability nos governos locais: estudo sobre a implementação da lei de acesso à informação nos municípios piauienses

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

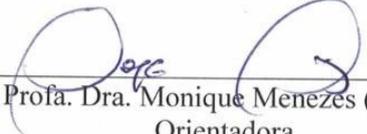
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

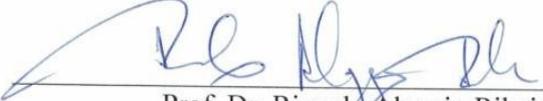
Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes

Aprovado em 17 de setembro de 2019.

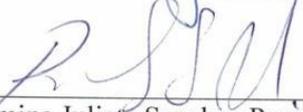
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Monique Menezes (UFPI)
Orientadora



Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Examinador Interno



Profa. Dra. Romina Julieta Sanchez Paradizo de Oliveira (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pela força e coragem para superar as dificuldades no decorrer desta pesquisa, de forma que pudesse concluir este propósito e realizar de uma grande conquista.

Agradeço, em especial, à minha orientadora, Dr^a. Monique Menezes, pelo tempo a mim dedicado, pela paciência e condução deste caminho, como também aos integrantes da banca de qualificação, professores Dr. Ricardo Alaggio e Dr^a Guiomar Passos, pelas sugestões indispensáveis ao aprimoramento do meu trabalho.

Meus agradecimentos aos demais professores que ministraram disciplinas, aos amigos e colegas que, de forma direta ou indireta, contribuíram para aperfeiçoar os meus conhecimentos. Ao amigo Marcílio, que me despertou o interesse em ingressar no mestrado; e à Izabela, com quem tive o enorme prazer de conviver desde o início do curso, pelos estudos, amizade e parceria nas atividades no decorrer das disciplinas.

Agradeço, ainda, ao meu marido Vicente e às minhas filhas Gabriela e Maria Helena, pelo suporte e compreensão nos momentos de ausência durante os estudos.

Agradeço, também, ao meu pai Aldenor, e à minha mãe Marília, que foram essenciais na minha formação acadêmica e pessoal.

Na mesma linha, agradeço às minhas irmãs Marina e Andréa pelo exemplo de força e determinação no decorrer dos estudos e profissão.

Meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos.

A todos, minha gratidão.

RESUMO

Esta pesquisa aborda a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios do estado do Piauí com população acima de 10.000 (dez mil) habitantes, com o objetivo de analisar o processo de transparência das informações públicas nessas municipalidades. Tal Lei Federal instrumentaliza os cidadãos para o exercício do controle e fiscalização dos governantes nas três esferas de governo. Contudo, apenas a previsão dessa legislação não é suficiente para garantir o amplo acesso à informação e conferir maior qualidade à democracia brasileira. Portanto, defende-se que as condições econômicas, sociais e as conjunturas políticas de cada localidade são variáveis importantes na determinação de políticas públicas que visam implantar sistemas de transparências. Dessa forma, aplicou-se um enfoque metodológico qualitativo a este trabalho, com base na análise de conteúdo documental, na qual serão observados aspectos referentes às exigências de aplicação dessa lei, tais como os principais instrumentos da tecnologia da informação que facilitam a publicidade das ações de gestões municipais. Utilizou-se, ainda, a Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvida pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), para verificar se há correspondência entre o texto legal e a realidade da amostra e, caso não haja, detectar quais as dificuldades enfrentadas na implantação desses mecanismos. Por fim, constatou-se que houve melhoria na implementação de canais de comunicação entre o ente federado em estudo e os cidadãos no que se refere à solicitação de informações públicas. Em contrapartida, 8 (oito) dos 10 (dez) municípios analisados não regulamentaram a LAI no âmbito do Poder Executivo local. Assim, conclui-se que ainda há muito a ser feito nos municípios piauienses com relação à promoção da transparência pública.

Palavras-chave: Democracia; *Accountability*; Lei de Acesso à Informação; Municípios; Piauí.

ABSTRACT

This research addresses the implementation of the Law on Access to Information (LAI) in the municipalities of the State of Piauí with a population of over 10,000 (ten thousand) inhabitants with the objective of analyzing the process of transparency of public information in these municipalities. Such Federal Law equips the citizens for the exercise of control and supervision of the rulers in the three spheres of government. However, only the provision of such legislation is not enough to guarantee broad access to information and to give Brazilian democracy greater quality. Therefore, it is defended that the economic, social and political conjunctures of each locality are important variables in the determination of public policies that aim to implant systems of transparencies. Thus, a qualitative methodological approach was applied to this work, based on the analysis of documentary content, in which aspects related to the application of this law will be observed, such as the main information technology instruments that facilitate the publicity of the actions of municipal management. The Brazilian Transparency Scale (EBT), developed by the Ministry of Transparency and Federal Comptroller's Office (CGU), was also used to verify if there is a correspondence between the legal text and the reality of the sample and, if there is no evidence difficulties encountered in the implementation of these mechanisms. Finally, it was found that there was an improvement in the implementation of communication channels between the federated entity under study and the citizens with regard to the request of public information. On the other hand, 8 (eight) of the 10 (ten) municipalities analyzed did not regulate LAI within the local Executive Branch. Thus, it is concluded that there is still much to be done in the municipalities of Piauí in relation to the promotion of public transparency.

Keywords: Democracy; Accountability; Law of Access to Information; Counties; Piauí.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Grau de PIB per capita e transparência fiscal.....	73
Figura 2 – Itens do Índice de Educação do FIRJAN.....	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regulamentação da LAI na amostra de municípios piauienses	62
Quadro 2 – Notas na 3ª Rodada da EBT dos municípios piauienses mais populosos	64
Quadro 3 – Checklist do município de Teresina na terceira rodada da EBT	64
Quadro 4 – Checklist do município de Parnaíba na terceira rodada da EBT	66
Quadro 5 – Regulamentação da LAI na segunda amostra de municípios piauienses	70
Quadro 6 – Notas na 3ª Rodada da EBT de municípios piauienses.....	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa populacional dos dez maiores municípios piauienses.....	61
Tabela 2 – Orientações da EBT aos itens 9 e 10 dos municípios Teresina e Parnaíba	69
Tabela 3 – Municípios piauienses menos populosos acima de 10 mil habitantes.....	73
Tabela 4 – Relação entre PIB per capita e a nota EBT dos municípios	74
Tabela 5 – Relação entre município, PIB per capita, nota na EBT e média nacional do PIB per capita	74
Tabela 6 - Relação entre índice de Educação e nota EBT dos municípios.....	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. UMA ANÁLISE ACERCA DOS PRINCÍPIOS DA ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS.....	16
2. POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL	41
2.1. Distinção entre publicidade e transparência	43
Reproduzido	45
Fonte: Filgueiras, 2011, p. 89	45
2.2. Transparência, publicidade e a Lei de Acesso à Informação	46
2.3. Transparência passiva e Lei de Acesso à Informação	48
2.4. Transparência ativa e Lei de Acesso à Informação	49
3 – DADOS EMPÍRICOS RELACIONADOS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES.....	56
4.1 – A Escala Brasil Transparente (EBT)	58
4.2 – A metodologia que rege o funcionamento da Escala Brasil Transparente.....	59
4.3 – As variáveis econômicas e sociais que influenciam a transparência pública nos municípios.....	71
4.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
Conclusões	81
Referências Bibliográficas	84
ANEXO 1 – Temática de regulamentação da LAI presente na Escala Brasil Transparente.....	89
ANEXO 2 – Temática sobre transparência passiva na Escala Brasil Transparente.....	90
ANEXO 3 – Checklist utilizado na terceira rodada da EBT	91

INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscar analisar a importância que a Lei de Acesso à Informação (LAI) representa para o avanço do princípio de transparência sobre os atos governamentais no Brasil, e em todos os planos de gestão. A Lei Federal nº 12.527, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Poder Executivo federal, regulamenta o direito dos cidadãos brasileiros à informação, prevista na Constituição Federal de 1988.

Logo, a legislação obriga os órgãos públicos a promoverem a publicidade de seus atos como regra, e o sigilo, exceção, regulamentando assim a divulgação de informações de interesse público. Isso permitiu a promoção da cultura de transparência que tem por escopo a ampla divulgação de informações pelas instituições estatais e, conseqüentemente, permite o controle e avaliação delas pelos cidadãos. O direito de informação dos cidadãos sobre os atos de governo está intimamente ligado ao conceito de transparência, que passou a ser concebido como direito social, sendo objeto de ação positiva do Estado para efetivá-lo (STIGLITZ, 2002).

A transparência dos atos governamentais é um tema relevante que permeia a gestão pública, na qual a teoria democrática contemporânea foi capaz de conceber o princípio da *accountability*, proporcionando formas de gestões públicas abertas à participação da sociedade (FILGUEIRAS, 2011). Este, por sua vez, relaciona-se com a transparência porque é por meio dela que há ampla divulgação de informações pelas instituições estatais que permitem o controle e avaliação dessas pelos cidadãos.

Nessa perspectiva, o presente trabalho propõe-se a analisar a Lei de Acesso à Informação a partir da ótica dos mecanismos de *accountability* vertical, bem como seu incentivo ao desenvolvimento cultural da transparência e do *accountability* social na administração pública nos níveis federal, estadual, municipal e distrital, permitindo maior transparência e participação dos cidadãos.

Entretanto, como se trata de uma lei federal, são necessárias ações governamentais no plano local para efetivar esse dispositivo legal. Existem muitos

estudos que tratam sobre a LAI, como o trabalho de Massensini (2016),¹ que trata sobre a promoção da transparência e da participação popular no governo de Minas Gerais entre os anos de 2015 e 2018; o estudo de Bernardes, Santos e Rover (2015),² que analisa a implementação do dispositivo legal nas prefeituras da região Sul do país; além da pesquisa realizada por Salgado e Aires (2017)³ que discute a temática no Rio Grande do Norte. Há, ainda, pesquisadores que combinam as temáticas sobre transparência e o acesso à informação, como Gama e Rodrigues (2016),⁴ intitulado —Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras, entre outros.

No entanto, inexistem estudos empíricos que tenham aferido a implementação da LAI, especificamente, com relação ao estado do Piauí. Dessa forma, é relevante o estudo do assunto e verificar se a Escala Brasil Transparente consegue prover informações que nos permitem detectar a transparência nos municípios para além da verificação de procedimentos formais.

A hipótese retrata a Escala Brasil Transparente como métrica essencial para analisar o cumprimento formal da transparência pública nos municípios; porém, ela traz dados insuficientes sobre a situação prática dos mecanismos de transparência dos municípios, isto é, da eficiência e eficácia dos resultados na realidade. Assim, a Escala Brasil Transparente é importante, porém insuficiente no que se refere à solicitação de informações públicas.

Cabe problematizar: Em que medida a Lei de Acesso à Informação, assim como a Escala Brasil Transparente, melhoram a *accountability* e a transparência dos municípios piauienses com mais 10 mil habitantes?

A seleção dos municípios piauienses para esta pesquisa tem como objetivo analisar a transparência no estado piauiense e contribuir com os resultados para que

¹Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistaagora/article/view/2618>. Acesso em: 20. ago. 2019.

²Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300761&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.

³Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-99362017000300098&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.

⁴Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tinf/v28n1/0103-3786-tinf-28-01-00047.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

componham posteriormente uma base de dados para futuros estudos comparativos no que se refere à transparência e Escala Brasil Transparente (EBT).

O universo da presente pesquisa consiste em municípios piauienses com mais de 10.000 (dez mil) habitantes, que são os que possuem divulgação obrigatória pela Lei de Acesso em sítios oficiais, sendo mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Escolheu-se o Piauí porque é um estado brasileiro localizado no nordeste, região carente de estudos e pesquisas em Ciência Política no Brasil. Quanto ao período, pretende-se estudar a problemática desde a promulgação da LAI, em 2011, até ano de 2017, prazo razoável para adaptação do referido diploma legal.

Para levantamento dos dados utilizados, foi preciso analisar as informações disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) em seu sítio oficial, estas referentes à situação da transparência pública nos municípios brasileiros, mensurada pela Escala Brasil Transparente (EBT). A EBT consiste em um método utilizado para medir a transparência pública em estados e municípios no Brasil, em que é avaliado o cumprimento dos deveres instituídos pela Lei de Acesso à Informação, e, ao fim de cada avaliação, são concedidas notas entre 0 a 10 para os estados e municípios avaliados, de acordo com os itens da escala. Utilizou-se o programa de planilhas Excel para organizar os dados.

A presente dissertação está dividida em três capítulos e as conclusões. No primeiro capítulo, localiza-se a introdução ao tema, com análise dos princípios da *Accountability* e da transparência no contexto democrático contemporâneo. Especificamente, far-se-á uma análise da democracia representativa e o estudo do conceito de *accountability* vertical e horizontal, com destaque para a vertical. Ao fim do primeiro capítulo, é feita a discussão acerca da *accountability* societal, com atenção para os arranjos participativos em tornos de políticas sociais, bem como a relação da transparência e o acesso à informação.

No segundo, discute-se a transparência, nas modalidades ativa e passiva, e também societal, sob a ótica da LAI no cenário brasileiro. Já no terceiro capítulo, são

apresentados estudos empíricos sobre a implementação e o funcionamento das leis de acesso à informação pública nos municípios piauienses com população acima de 10 (dez) mil habitantes.

1. UMA ANÁLISE ACERCA DOS PRINCÍPIOS DA ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

1.1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação pública no Brasil é um direito fundamental previsto no texto constitucional de 1988. A CF/88 instituiu a natureza pública e a disponibilidade de toda a informação produzida em poder do Estado. Para Jardim (2012), esse tema é um dos indicadores da cidadania, enquanto Santos (2011) cita que se trata de um produto da democracia representativa, de matriz ocidental, que tem vigência em variados países.

Em 1766, a Suécia foi a pioneira a desenvolver uma norma sobre o acesso à informação. Na América Latina, a Colômbia foi primeira ao promover, em 1888, um código que franqueou o acesso a documentos de governo. No Brasil, não é assunto novo, já que, após a promulgação da Constituição de 1988, diferentes leis e políticas trataram de formas diversificadas dessa questão, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a Lei do Processo Administrativo (1999), a Lei do *Habeas Data* (1997) e a Lei de Arquivos (1991) (BRASIL, 2011).

No entanto, foi com a Lei Federal nº 12.527/2011, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Poder Executivo federal, que o direito dos cidadãos brasileiros à informação foi especificamente regulamentado, conforme previsão constitucional. Essa legislação obriga os órgãos públicos a promoverem a publicidade de seus atos como regra, e o sigilo, exceção. Regulamenta, assim, a propagação de informações de interesse público e promove a cultura da transparência, meio pelo qual há ampla divulgação de informações por instituições estatais que permitem o controle e avaliação pelos cidadãos.

Por sua vez, a transparência dos atos governamentais é um tema relevante que permeia a gestão pública e que, segundo a teoria democrática contemporânea, se relaciona ao princípio da *accountability*, capaz de proporcionar maior participação

da sociedade na gestão pública (FILGUEIRAS, 2011). Nesse aspecto, *accountability* e transparência estão intrinsicamente ligadas quando o assunto é a relação entre cidadãos e governantes em sociedades democráticas. -A transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*, de maneira que a ideia de responsabilidade política constitui qualquer projeto de democraciall (FILGUEIRAS, 2009).

A partir disso, este capítulo desenvolve uma revisão da literatura acerca de teorias democráticas contemporâneas com a finalidade de demonstrar o nexo existente entre democracia, a nova relação da administração pública à luz do direito de acesso à informação e do princípio da transparência, além de abordar a importância da participação popular nessa conjuntura. Além disso, pretende-se abordar a relação entre essa concepção democrática e o conceito de *accountability*, tanto nas dimensões vertical e horizontal quanto societal para, posteriormente, fazer um *link* teórico entre *accountability* e transparência.

1.2 REFLEXÕES SOBRE TEORIAS DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS

O conceito de democracia é objeto de estudos acalorados desde a Antiguidade até os dias atuais. Ao menos duas perspectivas de democracia se sobressaíram nesses estudos: a forma direta de participação e a representativa. Robert A. Dahl (2012) mostra que, desde os gregos, ocorreram profundas transformações nas ideias e instituições políticas, pois a experiência de democracia direta dos gregos era muito limitada pelas próprias condições daquelas sociedades.

Tais limitações eram as seguintes: primeiro, havia uma harmonização dos interesses sociais entre os gregos, e isso permitia que os cidadãos entendessem melhor o que seria bem comum da comunidade. Segundo, essas sociedades tinham uma cidadania homogeneizada sob o ponto de vista econômico, educacional, religioso, racial etc., o que impedia que as divergências sobre o bem comum fossem dominantes na comunidade. Terceiro e último, o *demos* (povo) era relativamente pequeno, já que era um tipo de democracia exclusiva (de poucos). Por isso que mulheres, estrangeiros e escravos eram excluídos da cidadania grega. Assim, com um número pequeno de cidadãos, a democracia grega via diminuída a desarmonia social (DAHL, 2012).

No entanto, nos modernos Estados, por necessidades mecânicas e mudanças na escala das unidades políticas, não se considera possível a participação direta dos cidadãos nas assembleias (DAHL, 2012; MICHELS, 1982). E, como consequência, surgiu a mais importante construção política, o nascimento da representação política, resultado de uma modernização que teve origem com o surgimento dos grandes Estados nacionais (DAHL, 2012).

A superioridade normativa da democracia representativa, segundo autores como Dahl (2012), Schumpeter (1961) e Michels (1982), está relacionada à impossibilidade da participação direta dos cidadãos nas grandes unidades político-administrativas, que são os grandes Estados modernos, diferentemente do que foram as pequenas Cidades-estados do mundo grego. Com isso, os cidadãos foram substituídos na Assembleia por representantes eleitos a cada período. Portanto, a representação teve o grande mérito de aceitar a diversidade e o conflito como próprios da democracia moderna, além de permitir a aplicação da igualdade política entre os cidadãos em um sistema político de escala ampliada, como os grandes Estados modernos (DAHL, 2012).

Com a instituição do governo representativo, constatou-se a ascensão de uma classe política profissionalizada que exerce o governo em nome dos cidadãos/eleitores com uma imensa autonomia de ação em relação aos seus representados (SCHUMPETER, 1961; PITKIN, 2006). Nesse aspecto, Michels (1982) destaca que o ato de representar divide-se entre uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. Logo, representação não é nada mais que a expressão da vontade dos representantes sobre os representados (MICHELS, 1982).

Apesar de Luís Felipe Miguel (2005) mencionar que essa discussão dicotômica entre democracia direta e representativa é pouco frutífera nas sociedades contemporâneas, no Brasil, por exemplo, existe um misto de democracia representativa, deliberativa e participativa, conforme a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A partir disso, é importante destacar, em primeiro lugar, a democracia deliberativa, preconizada por Habermas e Rawls, como modelo normativo de organização e legitimação do poder.

Essa reformulação da teoria democrática rompe com a visão que remonta a Rousseau sobre deliberação. Destarte, como apontam (1995), Gutmann e Thompson (2007), Avritzer (2000) e Faria (2000), as teorias hegemônicas da democracia postulavam que o poder do Estado deveria ser organizado por meio de instituições que faziam a intermediação entre os interesses particulares e aqueles próprios do poder estatal. O governo encontrava legitimidade para suas decisões na agregação das vontades individuais em uma vontade geral, na acepção de Rousseau, tomadas pelo princípio da maioria, razão pela qual tais teorias eram chamadas de -decisionísticas (AVRITZER, 2000). E isso devia-se ao fato, segundo os formuladores destas teorias, de que a unanimidade seria impossível nas sociedades contemporâneas.

Assim, as decisões legítimas eram construídas com base na vontade da maioria e não de todos, que conferia não só legitimidade, mas também eficiência no processo de tomada de decisão desses governos (FARIA, 2000). Portanto, no período entre Rousseau até os anos 1970, as teorias democráticas privilegiavam o aspecto decisório no processo de deliberação (AVRITZER, 2000). Em outros termos, a vontade geral era concretizada pela confecção de maiorias a favor ou contra na forma tradicional da democracia eleitoral.

A democracia deliberativa como modelo normativo de organização e legitimação do poder é tema recente na história e práticas concretas. O filósofo alemão Jürgen Habermas é o precursor da teoria argumentativa de deliberação e, portanto, é o responsável por reintroduzir nas discussões sobre teoria democrática a argumentação (GUTMANN e THOMPSON, 2007; AVRITZER, 2000; FARIA, 2000). A esfera da argumentação é uma preocupação que acompanha o autor há muito tempo – desde a elaboração do livro *Transformação estrutural da esfera pública*, cuja primeira edição é de 1962 –, quando descobre que o advento do poder da burguesia moderna permitiu nova relação de poder (AVRITZER, 2000).

Privilegiar o aspecto argumentativo na deliberação é legitimar e dar força vinculativa (obrigar a todos) a uma decisão política. Assim, um ponto relevante nessa discussão é que as decisões da maioria, que tem este elemento como recurso de legitimação e aceitação da deliberação, pode não ter a concordância das minorias (ARAÚJO, 2004).

A democracia deliberativa, na teorização de Habermas, concebe que a legitimidade na política não se expressa apenas em termos de vontade da maioria, mas também por meio de processos de deliberação coletiva nos quais se possa contar com a participação racional de todos aqueles que são afetados pelas decisões políticas (AVRITZER, 2000; FARIA, 2000). Em outras palavras, -(...) a democracia deliberativa afirma a necessidade de justificar decisões tomadas por cidadãos e seus representantes (...). A base moral para esse processo de justificação é comum em todas as concepções de democracia. As pessoas não deveriam ser meramente tratadas como objeto da legislação, como sujeitos passivos a serem governados (GUTMANN e THOMPSON, 2007, p. 21).

É por isso que a concepção de democracia deliberativa inova e traz para o debate a dimensão argumentativa da deliberação, ao rejeitar os pressupostos da vontade da maioria no termos da democracia tradicional (eleitoral) e o pressuposto segundo o qual a só pode existir barganha em torno de -interesses preestabelecidos (AVRITZER, 2000). A dimensão deliberativa argumentativa, proposta por Habermas, se opõe à vontade da maioria e atribui à esfera pública o papel de *lócus* de deliberação comunicativa no qual as distintas concepções morais e identidades culturais estariam em contato, gerando procedimentos comunicativos em rede.

Importa ressaltar, de acordo com Avritzer (2000), que Habermas exime-se de propor arranjos deliberativos no âmbito público, porque, dentre outras coisas, considera que a opinião pública é informal e acredita que deva se manter assim. A relação entre a rede de deliberação pública e as instituições tradicionais de democracia liberal depende dos filtros do sistema político. Isso porque, a influência dos atores desta rede de deliberação só se transforma em poder administrativo depois que passa pelos procedimentos institucionalizados da formação democrática da opinião e da vontade política e se transforma, por meio dos debates parlamentares, em uma forma legítima de legislação (HABERMAS *apud* AVRITZER, 2000, p. 40).

Conforme entendimento de Faria (2000), a esfera estatal recebe os impulsos transmitidos no dia a dia, e como instancia intermediadora transfere para os

colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política – criando, dessa forma, decisões legítimas.

Essa incapacidade de criar arranjos institucionais deliberativos se deve ao fato de que este poder argumentativo deliberativo apenas pode influenciar as decisões das instâncias estatais institucionalizadas. Nesse sentido, faz-se necessário que se encontre um arranjo que possa não apenas legitimar as decisões, mas vincular a todos de forma consensual. Ou seja, rompe-se com a ideia de que democracia é constituída pela agregação de preferências individuais e o método utilizado deve ser a interação na esfera pública.

Dessa forma, apesar de haver exclusão política nas democracias contemporâneas, Habermas desenvolve sua teoria com base na —situação de fala ideal, onde não há exclusão (MIGUEL, 2005). Esse modelo utópico pode ser desmembrado em três regras: (1) qualquer contribuição pertinente ao debate pode ser apresentada; (2) apenas a argumentação racional é levada em conta; e (3) os participantes buscam atingir o consenso (MIGUEL, 2005, p. 14).

Segundo Avritzer (2000), Habermas insere a ideia de consenso discursivo ao elaborar uma teoria da reflexividade da ação social (Teoria da Ação Comunicativa) no final dos anos 1970. Assim, a teoria da democracia deliberativa emerge de sua teoria da reflexividade social, na qual -duas dimensões são centrais (...): a construção de um conceito de mundo social reflexivamente adquirido e a ideia de uma forma de ação que seja intersubjetiva e voltada para um consenso comunicativo (AVRITZER, 2000, p. 37-39). Supõe-se, ainda de acordo com Avritzer (2000), um mundo onde há pré-interpretações distintas, que se utiliza da linguagem pragmática e assume características reflexivas. Sendo próprias do mundo social, as formas de argumentação admitem que sejam diversas as interpretações, excluindo os que divergem da vontade da maioria sejam considerados, necessariamente, equivocados.

O ideal habermasiano baseia-se na comunicação face a face entre indivíduos (MIGUEL, 2005). No entanto, essa situação, de um debate que envolve todos os

interessados, torna-se impraticável na situação real e atual em que se vive em sociedades extensas e populosas, como as contemporâneas (MIGUEL, 2005). Por isso, nem todos democratas deliberativos compartilham dessa utopia.

Gutmann e Thompson (1996) defendem a minimização de discordâncias, mas não têm a pretensão de eliminá-las. Já Manin (1987) defende a participação como um método de legitimação, mas que não exige unanimidade, apenas resulta da deliberação de todos.

Como apontou Faria (2000) e Avritzer (2000), o autor considera que a democracia deliberativa, pensada nestes termos apenas excepcionalmente, pode influenciar as decisões dos poderes constituídos, porque suas instâncias se localizam fora do —circuito oficial do poder”.

Para que os movimentos sociais e de opinião desempenhem um papel efetivo são necessárias formas de participação que vão além da -(...) influência autônoma oriunda da periferia da esfera pública sob condições de crise socialll (FARIA, 2000, p. 55). De acordo com Cohen (FARIA, 2000), tornam-se necessárias as seguintes ideias operacionais para que a democracia deliberativa deixe de ser mero fluxo de comunicação oriundo da sociedade civil, destinado a influenciar os processos decisórios nas instâncias formais do Estado: 1) participação como meio de solucionar os problemas locais, pois a argumentação mútua gera respeito e reforça o compromisso com normas e diálogo; 2) para superar a estreiteza do localismo, torna-se necessária a institucionalização de *links* entre os espaços locais, sobretudo aqueles que tratam de problemas análogos. Isso porque, -(...) a tomada de decisão diretamente deliberativa necessita da coordenação deliberativa: deliberação entre as unidades de tomada de decisão dirigidas pelo aprendizado conjunto das suas várias experiências e o aumento das possibilidades institucionais para tais aprendizadosll (FARIA, 2000, p. 56); e 3) ao mudar o *locus* das soluções dos problemas, com operacionalização da democracia deliberativa, devem mudar também as expectativas quanto o papel das instituições básicas. Assim, o Legislativo deve facilitar que essas arenas diretamente deliberativas solucionem os problemas não apenas estabelecendo objetivos, como organizando e disponibilizando recursos.

A democracia deliberativa tem seu *locus* de realização no plano local. Isso se deve, de fato, a aceitação de que a democracia deliberativa, pelo menos para alguns dos mais importantes formuladores normativos, não subverte as formas tradicionais de democracia, como a representativa (AVRITZER, 2000; FARIA, 2000; MIGUEL, 1996). Em outros termos, a implantação de formas deliberativas de democracias não exclui os procedimentos inerentes à democracia liberal, partindo da regra da maioria na tomada de decisões, eleições livres e periódicas, a forma tripartite dos poderes (FARIA, 2000).

Assim, ganha espaço também nessa discussão a chamada democracia participativa, que complementa o ideal de ampliação dos espaços de decisão coletiva na vida, pois, apenas —o chamamento episódico à participação nas questões públicas, no período eleitoral, é julgado insuficiente para promover a qualificação das cidadãos e dos cidadãos (MIGUEL, 2005, p. 8). É por essa razão que os processos de deliberação, além de ensejarem a cidadania ativa, constituem claro incentivo à transparência.

Por isso, Reis (2004) observa que a base da teoria deliberativa de Habermas, cuja influência nos ativistas da democracia participativa é inquestionável, encontra a presença de valores do liberalismo moderno e do republicanismo clássico. Estes dois valores, diz o autor, combinam em duas dimensões essenciais para a democracia. Em primeiro lugar, a dimensão civil, que é inegavelmente herança do liberalismo moderno, calcado no princípio básico do ideal de autonomia do cidadão perante seus iguais na esfera política. Em segundo lugar, a dimensão cívica, que constitui legado do republicanismo cujo ideal é dos cidadãos responsáveis e comprometidos com seus deveres cívicos de participar nos negócios públicos de suas comunidades. Essas condições buscam o diálogo entre pluralismo e autonomia e pretendem que a opinião dos indivíduos não seja reduzida à vontade majoritária, mas se expresse por meio de um processo argumentativo deliberativo (FARIA, 2000).

Ou seja, a democracia deliberativa pressupõe a participação, formulada para melhorar e aprimorar a representação tradicional, criando cultura cívica e transparência (PATEMAN, 1992). A democracia deliberativa e participativa, nos moldes propostos por Pateman (1992), Macpherson e Habermas, não negaram a democracia liberal e representativa, cujos traços mais importantes são os

parlamentos e executivos. Foram introduzidos instrumentos de gestão no âmbito dos governos locais, empresas e organizações setoriais, com a intenção de aprimorar as instituições representativas, incrementando a participação e a transparência dos atos públicos (FILGUEIRAS, 2012; FARIA, 2000).

Portanto, com seu corolário participativo, a democracia deliberativa constitui uma maneira de ampliar as formas de participação popular ao lado de formas tradicionais de democracia nos micros e macros processos de deliberação pública (ARAÚJO, 2004). Assim, a macropolítica ganha valorização, ao incrementar os canais de participação e reflexão coletiva, aumentando o controle e transparência, mas também -(...) à participação popular na micropolítica acrescenta-se uma dimensão de eficácia: feita com deliberação (diga-se, com inteligência), tal participação seria a melhor alternativa para implementar as políticas estatais, além de combater a apatia (ARAÚJO, 2004, p. 158). Dessa forma, a concepção de deliberação e participação política habermasiana é uma teoria deliberativa de orientação centro-periferia, cujo centro é representado, respectivamente, pela administração pública, o Poder Judiciário e o parlamento, enquanto a periferia tem como espaço de representação a esfera pública da sociedade civil organizada – os diversos grupos de opinião e interesses (FARIA, 2002).

A democracia deliberativa, com seu corolário participativo, enseja melhoria da transparência. Nessa esteira, Filgueiras (2011) afirma ser necessário evitar que a transparência seja apenas abertura de informações sem os critérios essenciais de separação entre a instância da vida privada e instância da vida pública, que é fortemente incentivado pelo modelo de democracia competitiva de orientação liberal. Isso evitaria que -(..) razões não públicas interfiram no julgamento social das políticas e de seus resultados (...) (FILGUEIRAS, 2011, p. 77) e que os escândalos possam servir apenas ao uso instrumental dos grupos políticos em disputa.

Nesse sentido, torna-se necessário que arranjos normativos sejam instituídos, a exemplo da democracia deliberativa, que ainda propicie —um tipo de justificação pública para as decisões e para a transparência. Como já mencionado, a política de transparência exige que se institua -(...) uma instância de deliberação imparcial engendrada pela de transparência ancorada em uma política de publicidade em que

a razão, mediada por fóruns imparciais, justifique o julgamento político por meio de definição pública (FILGUEIRAS, 2011, p. 83).

A publicidade não deve ser confundida com transparência, já que aquela é apenas a disponibilização de informações ao cidadão, embora com ela tenha relação, mas contém um —princípio de autoridade, que é o atrelamento -(..) as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas (FILGUEIRAS, 2011, p. 85).

Em outros termos, a publicidade surge como resultado das exigências dos indivíduos pela justificação moral dos atos públicos dos governantes. Por fim, de acordo com Avritzer (2000), sendo *locus* da democracia deliberativa os fóruns entre o Estado e a sociedade civil, deliberação e participação, embora sejam conceitos distintos, traduzem-se em espaços ampliados de participação. Assim, —é presença permanente de um espaço para a manifestação de interesses minoritários ou para a justificação de uma ação estatal em favor de interesse determinado (AVRITZER, 2000, p. 43).

Mais importante que isso, reforça a política de transparência, nos arranjos deliberativos — a exemplo dos Orçamentos Participativos ou os arranjos ambientais nos Estados Unidos — é o tratamento das informações dados e arranjos deliberativos. Nos arranjos institucionais deliberativos —[...] as informações ou soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente (AVRITZER, 2000, p. 44).

Assim, conclui-se que nas sociedades contemporâneas é preciso agregar a participação à estrutura representativa, porque a lógica de participar amplamente exige descentralização de poder (MIGUEL, 2005). Inclusive, cita-se que -(...) um dos efeitos benéficos esperados do incremento participatório é, aliás, a ampliação de controle sobre os representantes (MIGUEL, 2005, p. 26). Nesse aspecto, Pateman (1992) introduz na discussão mecanismos de gestão democráticos que ampliam o significado de controle, como a *accountability*. Esse, por sua vez, é um importante mecanismo, junto à transparência, da democracia representativa e que serve como forma de construir uma participação na base (FILGUEIRAS, 2012; FARIA, 2000).

Segundo Fernando Filgueiras (2011), *accountability* trata-se de um princípio fundamental do ordenamento democrático e que reforça a criação do princípio da transparência. Forma-se um ciclo no qual -(...) a democratização do Estado deve promover uma abertura do sistema político, no sentido de torná-lo mais transparente e, por sua vez, mais afeito à avaliação do públicoll (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Porém, ressalta-se que os conceitos de transparência e *accountability*, apesar de muitas vezes usados como termos que se confundem, não são sinônimos e possuem diferenças quanto às questões institucionais (FILGUEIRAS, 2011). Passa-se aqui, em primeiro lugar, à análise da definição de *accountability* para, então, poder relacioná-la à transparência.

1.3 ACCOUNTABILITY

A definição de *accountability* tem sido motivo de controvérsias, não apenas diante da difícil tradução do inglês para o português, mas, sobretudo, quanto à aplicação na realidade institucional (CAMPOS, 1990). No entanto, Pinho e Sacramento (2009) apontam que o significado do conceito envolve tanto responsabilidade objetiva quanto subjetiva, controle, transparência, prestação de contas, justificativas para ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, bem como premiação e/ou castigo.

É importante ressaltar que o termo *accountability* é vinculado à ideia de democracia, tendo em vista que os regimes democráticos contemporâneos exigem cada vez mais a responsabilização dos políticos eleitos e da burocracia. É por meio da *accountability* que mecanismos são desenvolvidos para conferir legitimidade aos agentes públicos.

A literatura sobre delegação e perda de agência assevera que é possível, em certas condições, a delegação ser bem sucedida e evitar as falhas consideradas inevitáveis (LUIPIA, 2003; WEINGAST, 2005; KIEWIET e McCUBBINS; 1991). Assim, as perdas resultantes da assimetria de informação podem ser evitadas mediante arranjos que alinham os interesses de agentes e principais (eleitor x eleito; político x burocracia). Segundo Weingast (2005) e Kiewiet e McCubbins (1991), políticos eleitos dispõem de ferramentas e procedimentos que lhes possibilitam influenciar e

controlar as decisões de agências burocráticas sem dispender tanto tempo, esforços e recursos, como se pode pensar à primeira vista.

Sucintamente, há duas maneiras de exercer este controle: mecanismo de *controle ex ante* e mecanismo de *controle ex post*. O primeiro é o controle da burocracia pelos políticos e suas agências – *accountability horizontal* –, inserido na própria estrutura institucional, quando esta é criada e posteriormente, cujo intuito é evitar os desvios de finalidade dos agentes. É o controle que se convencionou chamar de patrulha policial (*police patrol*) (McCUBBINS e SCHWARTZ, 1984).

De acordo com Weingast (2005), a patrulha policial se caracteriza pela existência de procedimentos formais a serem seguidos nas decisões a fim de evitar conluíus e desvios de finalidade pelo mandatário (agente). Assim, a transparência exigida pelos procedimentos formais geram incentivos para o *agente* perseguir as preferências do *principal*.

Em oposição, o *controle ex post* pode se dar por meio da supervisão das decisões da burocracia vinculada ao Executivo ou do Legislativo pelo Executivo. Ou, ainda, pela burocracia do Estado, por meio de órgãos diversos e autônomos armados para exercer sanções uns sobre os outros. O desenho de uma burocracia com diversos centros decisórios em competição permite que múltiplos mandatários interajam, potencializando os vetos ou bloqueios, imprescindíveis para a *accountability horizontal* (PRZEWORSKI, 2003; O'DONNELL, 1998).

Essa perspectiva bidimensional do conceito – *accountability vertical* e *horizontal* – pode ser melhor explorada de acordo com os estudos de O'Donnell, pioneiro na conceituação das diferentes formas de *accountability*, o que tornou sua obra até hoje a principal referência sobre o tema. Além dessas duas dimensões, a literatura aponta, ainda, a necessidade de arranjos institucionais de conselhos setoriais, como as formas de *accountability* societal (CARNEIRO E COSTA, 2001; FILGUEIRAS, 2011; TATAGIBA, 2002). Portanto, debate-se abaixo, ainda que de maneira breve, acerca dessas dimensões do conceito de *accountability*.

1.3.1 Accountability Vertical

As eleições constituem a estrutura de incentivos que leva os representantes a agirem responsabilmente diante dos representados, porque se assim não o fizerem, serão punidos. Ora, se as políticas do governante forem capazes de melhorar o bem-estar do eleitor, este será premiado com a reeleição; porém, se ocorrer o oposto, o eleitor punirá o representante negando-lhe um novo mandato.

Portanto, a *accountability vertical*, na classificação apresentada por O'Donnell (1998), diz respeito aos controles e atividades de responsabilização exercidas pelos cidadãos segundo o processo de eleição dos representantes (que é o principal mecanismo de *accountability vertical*), e os instrumentos de democracia direta, como plebiscito, referendo e consultas públicas (O'DONNELL, 1998).

Na obra *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Guillermo O'Donnell (1998), define esta dimensão vertical como as eleições, reivindicações sociais que geralmente são proferidas, sem o perigo de coerção.

De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (2006), esse tipo de *accountability* é possível nas seguintes hipóteses: 1) quando o eleitor, racionalmente, escolhe representantes na expectativa de que estes atuarão no sentido de maximizar os interesses da população; e 2) quando os governantes eleitos selecionam um determinado conjunto de políticas necessárias à reeleição. Dessa forma, a *accountability vertical* torna-se possível mediante uma avaliação retrospectiva.

Ou seja, os eleitores sondam informações que lhes permitem estabelecer um padrão evolutivo positivo ou negativo das políticas implementadas pelos governantes ao longo dos mandatos. Logo, o pressuposto básico é que o eleitor esteja munido de todas as informações e tenha conhecimento para proceder a uma avaliação retrospectiva das ações dos governantes. Os eleitores carecem de informações completas para uma avaliação, mas, para tanto, os políticos eleitos devem justificar suas ações de maneira pública, para que possam assim demonstrar correspondência com as expectativas dos cidadãos (MIGNOZZETTI, 2012).

Assim, como apontam os autores supracitados, a *accountability vertical* apresenta fragilidades, já que os políticos podem fazer um jogo ao prestarem de

contas. De acordo com o resultado dessa prestação de contas (positivo ou negativo), os governantes podem utilizar a situação, a oposição e a mídia de diversas formas para influenciar a opinião pública (DIAMOND e MORLINO, 2005). Devido a essa fragilidade, O'Donnell (1998) prevê a necessidade de institucionalização de mecanismos de controle horizontal, conforme discute-se na sequência.

1.3.2 *Accountability* Horizontal

Para tornar efetiva e complementar a *accountability* vertical, requer-se a presença de agências estatais com atribuições de controlar as possíveis ações ilícitas dos governantes e agências no interior do Estado (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004), ou seja, da *accountability* horizontal. Esta, segundo O'Donnell (1998), é aquela realizada entre agências estatais e que se efetiva por meio das instituições de controle e fiscalização que se controlam mutuamente, a exemplo da divisão de poderes entre Legislativo, Judiciário e Executivo (*Check and Balances*). Ela pode se dar ainda mediante atuação de agências públicas, que têm como atribuição monitorar e fiscalizar o poder público, a exemplo dos Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, entre outras. *Accountability* horizontal é considerada como a presença de agências governamentais que possuem o poder normativo para realizar determinadas ações, tais como fiscalização, supervisão ou inclusive o *impeachment* contra ações ou omissões de agentes que são consideradas ilícitas. (O'DONNELL, 1998).

Ademais, o mesmo autor cita que essa dimensão —não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume (...) tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability* (O'DONNELL, 1998, p. 43). O'Donnell ressaltou, ainda, dois aspectos fundamentais sobre essa modalidade de *accountability*: o âmbito de atuação e as punições. Com relação ao primeiro aspecto, O'Donnell (1998) destacou que esse mecanismo é uma espécie de controle mútuo entre as agências dotadas de autoridade legal, funcionamento independente, em que os atores são, mais ou menos, iguais. Entretanto, a autonomia das agências de controle horizontal requer fronteiras entre elas, e que estas sejam respeitadas.

Já com relação às punições, o referido autor afirma que é necessário que as

instituições de controle horizontal tenham o poder de sancionar aqueles que não se balizam conforme os limites delineados na lei. Sem a aplicação de penalidades ou sanções, o mecanismo de controle se torna fraco e, conseqüentemente, a fiscalização será falha (O'DONNELL, 1998).

Assim, a ausência de mecanismos de *accountability* horizontal que punam as práticas de corrupção das elites políticas criam um clima de insatisfação popular, podendo levar à queda, derrota eleitoral ou instabilidade dos governos democraticamente eleitos. Ademais, viu-se que a dimensão vertical também constitui um mecanismo frágil e insuficiente de responsabilização. Nesse sentido, estudos apontam a necessidade de arranjos institucionais de conselhos setoriais, como as formas de *accountability* societal (CARNEIRO e COSTA, 2001; FILGUEIRAS, 2011; TATAGIBA, 2002).

1.3.3 *Accountability* societal

A novidade desta variável de *accountability* reside em sua forma mais abrangente e desvinculada de satisfação mais imediatista ou de interesses materiais em conflitos. Por outro lado, como mais uma virtude apontada pela literatura (CARNEIRO e COSTA, 2001; TATAGIBA, 2002), esta forma de responsabilização combina busca de direitos e legalidade, ao lado da emergência de novos atores sociais nos arranjos decisórios que medeiam as relações entre instâncias estatais e sociedade.

Nesse sentido, a *accountability* societal constitui uma ferramenta não eleitoral, que adota mecanismos institucionais e não institucionais, que tem como foco a ação associações de pessoas, movimentos, ou imprensa, como intuito de mostrar falhas estatais, de forma a trazer novas propostas para a agenda do governo (CARNEIRO e COSTA, 2001)

A política de *accountability* social institui uma das várias maneiras de politização com base na sociedade civil presentes nas novas democracias, sendo considerada como um conjunto diverso de iniciativas trazido por ONGs, movimentos sociais em geral, todos com o propósito de melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p. 2).

Dessa forma, essa atual dimensão de política que aparece na sociedade civil abrange diversas espécies de ação coletiva e de ativismo cívico. Estas dividem uma ideia semelhante em melhorar o funcionamento das instituições representativas por meio do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos agentes públicos (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000). Portanto, a *accountability* societal está intrinsecamente ligada às teorias e aos desenhos institucionais de democracia participativa ou deliberativa (PATEMAN, 1992; MIGUEL, 1996; FARIA, 2000).

A participação social nas decisões governamentais é tomada como tendo uma função cívica e educativa em sentido mais amplo, moldando os aspectos psicológicos e habilidades nos assuntos de governo (PATEMAN, 1992). Nesse caso, a participação deve privilegiar os espaços locais ou setoriais, sendo instrumento de gestão que aprimora as instituições representativas e funcionais como um forte mecanismo de *accountability* (MIGUEL, 1996). A participação não apenas molda a cultura política, mas reforça a *accountability* vertical (FILGUEIRAS, 2011).

Ademais, surge como forte crítica à democracia eleitoral, apontando as limitações desta forma de participação na responsabilização dos governantes. Porém, não nega as formas tradicionais de participação e suas formas de controle (FARIA, 2000). Contém, segundo Reis (2004), duas dimensões que se combinam: os valores do liberalismo e do republicanismo. Primeiro, a dimensão civil, que é uma herança do liberalismo e seu ideal de autonomia do cidadão perante seus iguais e o Estado. Posteriormente, a dimensão cívica, que é uma herança do republicanismo e tem como ideal o cidadão, à maneira dos gregos e romanos, cujo dever cívico é participar da vida pública de sua comunidade.

No entanto, como aponta a literatura (CARNEIRO e COSTA, 2001; AVRITZER, 2003), a *accountability* societal só floresce em um ambiente no qual o Estado e os governantes tenham posturas favoráveis. Em outros termos, as estruturas estatais precisam estar abertas à participação e à deliberação social, bem como ter transparência e compromisso (CARNEIRO e COSTA, 2001).

De acordo com Avritzer e Wlampler (2004), as experiências diferenciadas de institucionalização de espaços deliberativos evidencia que a renovação não se limita à introdução de instituições abstratas. Estas inovações se relacionam às demandas

das Organizações da Sociedade Civil (OSC) por participação nas decisões das políticas públicas e com a disposição dos governos em dar abertura à participação destes novos atores.

Como visto nos parágrafos anteriores, a eficácia da *accountability* societal depende, também, de posturas favoráveis dos governantes (CARNEIRO e COSTA, 2001; TATAGIBA, 2002). Se tomada a experiência dos conselhos, é possível notar fragilidade. Nesse caso, Tatagiba (2002) constata que os conselhos apresentam desequilíbrio no que se refere aos seus propósitos originais, já que se nota que estão -(...) investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas (TATAGIBA, 2002, p. 94). O que explica essa atuação modesta, aquém dos propósitos imaginados, são os seguintes fatores: a) persistências do clientelismo entre Estado e sociedade; b) resistência das instâncias estatais em partilhar poder; c) centralidade do Estado na formação da agenda; d) dificuldades no tratamento da pluralidade de interesses; e) pouca habilidade; e) pouca representatividade dos conselheiros (TATAGIBA, 2002).

A *accountability societal* ou controle social é aquele exercido pela sociedade civil organizada ou por instâncias, como as mídias independentes e organizações sociais sem mandato (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2000; ABRUCIO e LOUREIRO, 2005; CENEVIVA, 2005). A participação social com esta finalidade de exercer a responsabilização dos agentes públicos por diversas formas, desde auditorias externas independentes, audiências públicas nas instâncias legislativas, na elaboração de critérios que afere resultados de políticas públicas, na participação em órgãos fiscalizadores, consultas populares (plebiscitos e referendos), conselhos dos usuários etc (CENEVIVA, 2005). O controle societal constitui uma das formas de *accountability* que vai além da forma eleitoral. É um controle ininterrupto e sem prejuízo das formas clássicas de *Accountability*, como a horizontal (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Abrucio e Loureiro (2005), aliás, ressaltam que a *accountability* societal não prescinde das mesmas condições que garantem e influenciam a qualidade da representação política-eleitoral, que é a face mais tradicional da *accountability vertical*, tais como: informação, debates, arranjos institucionais que possibilitem o pluralismo, bem como o respeito à lei e à cidadania. Assim, a

accountability societal necessita de uma esfera pública não estatal – como a sociedade civil –, como mediação entre sociedade e representação política tradicional.

Assim, segundo Arato (2002), a esfera pública deliberativa, que dependente dos arranjos legais anteriormente citados, é uma dimensão da democracia que possibilita a comunicação, que realiza a mediação, influenciando e exercendo a responsabilização dos agentes representativos. É por meio dessa mediação que os representantes conseguem o devido preparo necessários às —avaliações retrospectivasll, as quais lhes permitem dar respostas à opinião pública.

De acordo com Peruzzotti e Smulovitz (2000), a *accountability societal* tem sido potencializada em função da emergência de três atores incentivadores. Em primeiro lugar, o *associativismo social*. Este é um ator político importante no exercício da *accountability societal*. De acordo com os autores, é uma rede de associações civis e ONGs cuja profissionalização é altamente elevada, constituindo uma elite das sociedades civis dos países da região. Tais grupos têm seus programas e propostas de ação orientadas para dar respostas a problemas tidos como estruturais.

Ademais, esses grupos profissionalizados e organizados estão em estreita ligação com as sociedades civis e com organismo internacionais e governos pelo mundo afora, sem falar que são financiados por fundações sediadas no exterior ou as representam no plano local (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002a). Assim, —estes atores geram um recurso vital para o exercício da prestação de contas social: produção de fontes de informação autônomas, que servem para suprir vazios informativos estatais ou mesmo para desafiar as cifras ou dados oficiaisll (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002b, p. 7). A capacidade e recursos disponíveis para essas organizações permite que recrute seus funcionários nos setores das sociedades civis dos países da região com formação altamente capacitada.

Um segundo ator importante são os movimentos sociais, que emergiram nos países da região, de democracia recente, nas últimas décadas e estão ligados às demandas por justiça e combate a casos de violações dos direitos humanos. Esses movimentos estão organizados em torno de demandas —concretas e particularesll

resultantes de ações discricionárias dos Estados da região (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002a). Porém, -ao captar a atenção dos meios de comunicação, estes atores sociais costumam conseguir um nível de respostas e mobilização social que raramente é alcançado pelas iniciativas cívicas do setor organizado da sociedade civil (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002a, p. 8). Em geral, ao reagirem a casos concretos de autoritarismo, conseguem mobilizar a participação cívica e a opinião pública para suas causas.

Por fim, o terceiro é o jornalismo de denúncia, formado pelo chamado -jornalismo independentell. Como ator cívico, o jornalismo independente participa da *accountability* societal como aliado de atores sociais, dando visibilidade e vocalizando suas reivindicações, fazendo denúncias ou investigações a respeito das ações ilegais de agentes públicos. O papel do jornalismo independente desempenha é o de levantar informações, acompanhar e supervisionar causas policiais e judiciais, denunciar irregularidades cometidas pelas autoridades governamentais e realizar investigações próprias.

Portanto, a *accountability* societal é uma forma complementar e tem uma incidência direta nas formas mais tradicionais de *accountability*, como a vertical e horizontal (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002a, 2002b; CENEVIVA, 2005). Dessa forma, sustentam Peruzzotti e Smulovitz (2002b), ao denunciar casos de corrupção e desvios de agentes públicos, dá-se visibilidade às —deficiênciasll que as instituições contêm tanto do ponto de vista da representação política quanto dos órgãos de controle horizontais com atribuição de supervisão.

Ainda de acordo com Peruzzotti e Smulovitz (2002a), *accountability* societal cumpre uma função importante, que é a de sinalizar para os déficits de transparência das instituições formais. É por meio de denúncias, expondo ao público os casos concretos, que estes atores civis captam atenção da opinião pública e mobilizam a sociedade em torno de agenda da transparência governamental.

Por isso, a *accountability societal*, de acordo com os autores, têm a função de ativar o sistema de controle e prestação de contas institucionalizado. Mais que isso, a *accountability* societal pode também impor —sanções simbólicasll que têm implicações efetivas na carreira dos representantes e demais agentes do serviço

estatal – —a derrota eleitoral, a renúncia ao cargo, sanções judiciais ou o ostracismo público são algumas das consequências que podem acarretar as denúncias cívicas ou jornalísticas (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002b, p. 13).

As sanções simbólicas impostas aos agentes públicos, sejam detentores de cargos eletivos ou funcionários de carreira, podem se estender para além de um indivíduo, atingindo mesmo agências inteiras ou partidos políticos. A pressão social e a exposição midiática geram incentivos para o acionamento das agências de controle tomarem iniciativas judiciais ou administrativas a fim de investigar possíveis desvios e sancionar os culpados pelos atos de corrupção e ilegalidades.

Por fim, como prognosticou o segundo o relatório do Banco Mundial (—O Estado num mundo em transformação, 1997), a participação e controle social é um requisito para um Estado ser caracterizado como democrático. Assim, —(...) a aproximação dos cidadãos e usuários com os governantes e burocratas responsáveis pelos programas e políticas públicas pode fortalecer as políticas de modernização da gestão pública (CENEVIVA, 2006, p. 11). As formas burocráticas hierarquizadas e autorreferenciadas impossibilitam o estabelecimento do necessário *feedback* entre usuários dos serviços públicos estatais e seus prestadores.

Portanto, Akutsu e Pinho (2002) acrescentam, ao lado de formas de democracia e *accountability* societal, as possibilidades de uso de novas Tecnologias da Informação (TI) como formas de governança democrática (—governos eletrônicos), que, por meio da disseminação e difusão de ideias e informações, orientam o controle social. Mesmo não sendo possível estabelecer uma conexão imediata entre —governo eletrônico e *accountability* societal, com a difusão ampla de informações é possível admitir que esta prática contribui para fortalecer a democracia, na medida que possibilita os atores sociais buscarem transparência, responsabilização e prestação de contas das instituições públicas (AKUTSU e PINHO, 2002)

1.4 DEMOCRACIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO

Da perspectiva do governo democrático, para haver *accountability* é necessário que haja um fluxo de informações disponibilizadas de maneira que

permitam inferências precisas (ANGÉLICO, 2012). E, sob essa perspectiva, a transparência é essencial à boa governança porque permite a abertura dos governos por meio de procedimentos cristalinos de acesso a informações públicas à sociedade (ANGÉLICO, 2012).

Portanto, como evidencia a Organização Transparência Internacional, —transparência é a característica de governos, empresas, organizações e indivíduos em serem abertos em relação a informações sobre planos, regras, processos e ações (ANGÉLICO, 2012, p. 25). No entanto, adverte-se que transparência é fluxo de informação e, ao mesmo tempo, qualidade que permite inferências mais precisas dos dados disponíveis.

De acordo com Joseph Stiglitz (2002), avançando além dessa definição, a informação constitui um bem público de relevância fundamental, o que torna obrigação dos governantes provê-la aos cidadãos. Por outro lado, Angélico (2012) cita que, de uma perspectiva que articula transparência e direitos humanos, a informação é um direito humano fundamental que se insere na promoção dos direitos sociais mais amplos.

Além de articulada como os direitos humanos, o direito à informação e transparência estão na base de um grande e necessário combate a um dos males mais ofensivos aos regimes democráticos: a corrupção. A corrupção alimenta nos meandros dos segredos e sigilos estatais.

No Brasil, existe uma linha de pensamento político, derivada de Faoro (2000), que cita a corrupção como um problema típico de Estado derivado do patrimonialismo. Este, por sua vez, pode ser definido como:

(...) resultado de uma relação entre Estado e sociedade em que o primeiro oprime a segunda pela reprodução de um sistema de privilégios e prebendas, destinadas aos estamentos alojados na burocracia estatal. Esse estamento burocrático coordena e administra o Estado sem conhecer regras impessoais e racionais, que separem os meios de administração e a função burocrática propriamente dita. O resultado do patrimonialismo é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. [...] Dessa forma a corrupção é fruto da herança deixada pelos colonizadores portugueses, que confere ao Brasil um forte caráter de sociedade tradicional, onde a corrupção é prática corriqueira em função da

ausência de capitalismo, em particular do mercado (FILGUEIRAS, 2009, p. 389).

Por outro lado, existe uma corrente que defende que o problema da corrupção não se resume ao Estado, mas é também um problema social (HOLANDA, 1995). Isso porque não há no Brasil um sistema de legitimação tradicional, ou seja, as práticas corruptas não só derivam do poder do Estado, mas também de uma cultura política (FILGUEIRAS, 2009). Para DaMatta (1980), na busca desenfreada por vantagens, a malandragem e o jeitinho brasileiro surgem como condicionantes de uma espécie de cultura da personalidade. Contudo, essa interpretação simplifica demasiadamente a realidade (SOUSA, 2001).

O fato é que não há consenso, mas adota-se aqui a vertente de que a corrupção no Brasil não está diretamente associada ao caráter do brasileiro, mas a uma construção social que dá margem para a tolerância desse tipo de prática (FILGUEIRAS, 2009). Historicamente, os estudos sistemáticos acerca dessa temática remontam os anos de 1950, com a emergência de uma perspectiva funcionalista (FILGUEIRAS, 2009). Por esse tipo de abordagem, —a corrupção seria típica de sociedades subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização políticall (FILGUEIRAS, 2009, p. 395).

Já nos anos de 1960, surge uma nova visão, na qual a corrupção seria uma forma alternativa para o desenvolvimento, uma vez que ela incentivaria a modernização (FILGUEIRAS, 2009). Na década de 1970, essa problemática passou a ser tratada na dimensão da cultura política, no qual para haver mudanças nesse aspecto seria imprescindível mudar os processos institucionais (LIPSET e LENZ, 2002).

Nos anos 1980, os estudiosos perceberam a corrupção dentro de um viés econômico. Nessa perspectiva, tal problema seria explicado segundo a teoria do *rent-seeking* e a ação estratégica de atores políticos dentro de um contexto institucional (FILGUEIRAS, 2008b). Mais precisamente, —a corrupção é explicada por uma teoria da ação informada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar uma regra institucional do sistema político, tendo em vista uma natural busca por vantagensll (FILGUEIRAS, 2009, p. 396). E, a partir desse raciocínio, para minimizar os incentivos a esse tipo de prática, os estudiosos têm

pensado em sistemas de integridade pública na dimensão da sociedade civil, da mídia e de outros atores importantes na promoção do combate à corrupção. Por isso, surgiu a ideia de *accountability*, em que as práticas corruptas demandam um processo de democratização do Estado (WARREN, 2004).

Nesse diapasão, o valor em si do acesso à informação e da transparência constituem-se como um bem público e instrumento essencial de *accountability*. Filgueiras (2011, p. 75) menciona que —diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política. Ou seja, a política da transparência e o controle dos cidadãos sobre o governo ganham uma forte coloração moral. Ainda de acordo com Filgueiras (2011), a política de transparência/*accountability* cumpre o papel de reduzir o déficit informacional na relação *principal* (povo) – *agent* (representantes).

Nessa concepção, afirma o mesmo autor, a abertura de informações é o âmago da política de transparência, que supõe que o objetivo do processo político terá maior eficiência no contexto de informações abertas, gerando certeza nas decisões de mercado e nas escolhas políticas dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2011). Ainda de acordo com esse autor, —a transparência exige a liberdade de informação como um direito fundamental às democracias liberais, de maneira a fomentar a soberania do consumidor e permitir a livre-escolha pública (FILGUEIRAS, 2011, p. 78). No entanto, deve-se frisar o seguinte: —mais informação não significa necessariamente a produção de cidadãos melhores, nem governos mais transparentes propiciam governantes melhores e menos corrompidos (FILGUEIRAS, 2011, p. 83).

Por isso, torna-se necessário evitar que a política da transparência não seja apenas uma abertura com ausência de critérios de separação entre instâncias da vida privada e instâncias da vida pública. Adverte-se, ainda, que a —democracia exige que as decisões sejam tomadas em público, mas algumas políticas, para serem eficientes, necessitam do segredo (FILGUEIRAS, 2011, p. 81). Para isso, cumpre instituir aspectos normativos que necessitam de um tipo de —justificação pública. Demanda-se, portanto, uma instância de deliberação imparcial, engendrada pela de transparência ancorada em uma política de publicidade, em que a razão justifique o julgamento político por meio de definição pública (FILGUEIRAS, 2011).

Por fim, publicidade, na definição de Filgueiras (2011), não se confunde com transparência. Esta refere-se única e simplesmente à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas, enquanto que, além de práticas transparentes, a publicidade demanda um princípio de autoridade (FILGUEIRAS, 2011). A partir dessa nova ideia de publicidade, reformula-se o ideal de *accountability* para que seja possível reconhecer a política de transparência sob uma perspectiva mais ampla.

Portanto, diante do exposto, para o debate desta dissertação, é importante ter em mente a crítica exposta por Filgueiras no trabalho intitulado de —Além da transparência: *accountability* e política da publicidade, segundo a qual transparência constitui-se apenas como um dos elementos da política de publicidade, com limites intrínsecos à realidade institucional da democracia. Mas deve-se também levar em consideração que o referido autor toma a ideia de transparência como fundamental para consolidar esse ideal de publicidade defendido por ele (FILGUEIRAS, 2011) e, por isso, a importância da discussão desse tema que será mais profundamente debatido adiante.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, viu-se que as democracias contemporâneas adotam o regime representativo, no qual a representação aparece como um ideal de que os governantes/representantes devem agir no interesse do povo/representados. Para tanto, demonstrou-se que, nesse contexto, são imprescindíveis os mecanismos de *accountability* em uma democracia representativa atual.

Estes, por sua vez, demandam um fluxo de informações que permitam uma boa governança, com a abertura dos governos por meio do acesso à informações públicas à sociedade. Dessa forma, este capítulo analisou a discussão do vínculo existente entre transparência e *accountability*, que regulamenta o direito constitucional ao acesso às informações públicas. A transparência e o acesso à informação são, portanto, uma das bases essenciais de um governo democrático e aberto à participação da sociedade.

Nesse aspecto, defende-se, nesta dissertação, a importância da implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil, já que são inúmeros os desafios de origem técnica e tecnológica, assim como de caráter administrativo, dentre eles a necessidade de recursos financeiros, a fim de assegurar o cumprimento do disposto na lei. Além disso, como restou demonstrado, ressalta-se que a simples existência de uma norma não é garantia de sucesso, uma vez que a participação da sociedade é indispensável para garantir o acesso à informação.

Assim, esta primeira parte da dissertação permitirá avançar com o debate sobre o princípio da transparência e o direito ao acesso à informação no Brasil. Portanto, o próximo capítulo abordará essa temática sob uma perspectiva mais detalhada, em que se deve continuar a discorrer sobre a distinção entre transparência e publicidade, além de, especificamente, debater sobre o princípio em questão e os mecanismos que propiciam o acesso à informação no âmbito da legislação brasileira, bem como subdivisão entre transparência ativa e passiva.

2. POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, pretende-se discutir as políticas de transparência no Brasil, com destaque para a Lei de Acesso à Informação (LAI), com entrada em vigor em 2012. De acordo com dados da UNESCO (2008), o Brasil foi uma das últimas democracias a criar uma lei que trata o acesso de seus cidadãos às informações produzidas por suas instituições públicas (ANGELICO, 2016; PAES, 2011). Embora seja um dos países com maior atraso na aprovação de uma lei de acesso, o tema da transparência não é tão novo, uma vez que já estava previsto na Constituição de 1988 (PINHEIRO, 2014).

A nova Constituição, aprovada após o regime militar, em consonância com as novas orientações mundiais, também rumou na direção da transparência dos atos e decisões governamentais, assegurando, de forma positiva, o acesso à informação, que é pilar essencial da transparência (BRASIL, 2013).

No Brasil, tanto o acesso à informação quanto a transparência constituem-se direito fundamental humano e um dever da administração pública. A partir da Constituição Federal de 1988, com a promoção da cultura de estabelecer o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção, o princípio da transparência começou também a ganhar visibilidade, uma vez que é por meio dele que os cidadãos podem compreender e participar da gestão dos recursos de interesse coletivo. (BRASIL, 2013).

Nesta direção, a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), como política pública de informação e direito fundamental, veio aprofundar o sistema de transparência do Estado Brasileiro, que até então não respondia às exigências internacionais da relação Cidadão x Estado (BRASIL, 2013).

Desta forma, o acesso à informação por parte dos cidadãos, usuários de serviços públicos, imprensa e comunidade em geral, é direito de todos. Quanto à exceção, são situações que somente podem ser aceitas nos casos em que o acesso à informação coloque em risco a segurança da sociedade e do Estado, asseguradas

pelo artigo 5º, XXXIII da Constituição⁵ e disciplinadas no artigo 12 da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2013; CARROLO, 2014).

No quesito transparência, a LAI foi uma das políticas públicas do Estado brasileiro, ao lado dos planos de —Governo Eletrônico (BRAGA & GOMES, 2015; PRADO, 2004), que trouxe grandes transformações nas instituições e na mentalidade dos servidores do país em relação a cultura da informação (ANGELICO, 2016; PAES, 2011). Ancorado nos pactos sobre direitos humanos da ONU subscritos pelo Brasil, —o direito de acesso à informação está vinculado à noção de democracia [...]. o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2013, p. 6).

A postura tradicional marcada pela confidencialidade do acervo de informações produzidas pela administração pública, em seus diversos níveis hierárquicos, dá lugar à abertura de informações a qualquer cidadão que, por qualquer interesse o motive, solicite conforme as regras da Lei de Acesso (ANGELICO, 2016).

O presente capítulo está dividido da seguinte forma: na seção 1.1, a fim de esclarecimentos e de tornar inteligível o conceito de transparência, será feita uma breve análise da distinção entre publicidade e transparência dos atos e ações do poder público. Na seção 1.2. será feito um estudo dos princípios gerais da política de transparência no Brasil, depois da lei de acesso à informação. Na seção 1.3., será observada a política de transparência no Brasil a partir do conceito *de* transparência passiva. Por fim, na seção 1.4, será tratada a política de transparência no Brasil a

⁵ Segundo a Constituição de 1988, art 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] X — são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...] XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível a segurança da sociedade e do Estado; [...] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3o A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II — o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observando o disposto no art. 5o, X e XXXIII;

partir do conceito de transparência ativa, destacando-se também a construção e os princípios do Governo Eletrônico.

2.1. Distinção entre publicidade e transparência

Conforme exposto no primeiro capítulo, esta dissertação adota o governo representativo como um governo que torna público seus atos porque foi concebido com o objetivo de chegar ao consenso nas suas decisões por meio do debate livre e racional (MANIN, 1997). Isso porque, nos Estados absolutistas, o monopólio de informações era o meio de alcançar o poder e o princípio do acesso público só foi proclamado com a Revolução Francesa (BURKE *apud* LIMA; CORDEIRO; GOMES, p. 53).

A publicidade, como aventa Habermas (2003 *apud* ANGÉLICO, 2016), é um princípio cuja função é a mediação entre política e moral nas sociedades. Nesse sentido, ainda de acordo com o autor,

num Estado de direito, uma política moral não quer dizer mais que um comportamento correto por obrigação decorrente de leis positivas. A soberania das leis é conseguida através da publicidade, ou seja, através de uma esfera pública cuja capacidade funcional é imposta sobretudo com a base natural do estado de direito (HABERMAS *apud* ANGÉLICO, 2016, p. 25).

Assim, conforme a passagem, a não harmonização das ações que refletem no direito de outros homens com os princípios da publicidade são consideradas injustas e contrárias aos direitos fundamentais do homem (PINHEIRO, 2014).

A publicidade, na definição de Filgueiras (2011), não pode se confundir com transparência, já que transparência significa disponibilizar informações, porque, embora relacionada, a publicidade contém no seu âmago um —princípio de autoridade.

A publicidade demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade. Como tal, ela exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, em que, observadas a pluralidade dos

interesses e as diferenças de condição social, as instituições consideram igualmente os interesses dos diferentes cidadãos (Christiano, 2004). A publicidade exige que as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A publicidade significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas (FILGUEIRAS, 2012, 84-85).

Nesse diapasão, Marques (2014), conceitua publicidade: -(...) transparência se refere à condução aberta da administração da res publica, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo (MARQUES, 2014 *apud* ANGELICO, 2012, p. 25).

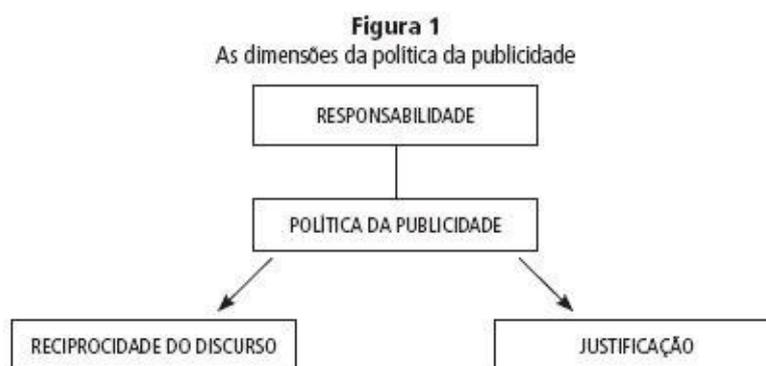
Por fim, de acordo com Angélico (2012), a transparência é articulada com os direitos humanos e intrinsecamente necessária à afirmação. O direito à informação e a transparência estão na base do combate a um dos males mais lesivos ao cidadão nos regimes democráticos: a corrupção. A corrupção floresce e se desenvolve nos meandros do sigilo. —A corrupção floresce na ignorância e na incerteza [e] é menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o quê o agente está fazendo e não está fazendo (KLITGAARD, 1988, p. 200, *apud* ANGELICO, 2012, p. 31).

Assim, de acordo com Angélico (2012, p. 28), a política de transparência articula-se em ao menos dois planos normativos. Primeiro, deve ser sancionado e aplicado um estrito regime de publicidade para os documentos administrativos que é a chave para a tomada de decisão dos cidadãos no exercício da auditoria social da gestão do Estado. Segundo, deve ser sancionado e aplicado um regime de direitos que garante a realização do direito subjetivo de todos os cidadãos ao acessar as informações públicas sem obrigatoriedade de justificar a causa ou interesse, incluindo mecanismos efetivos para reclamar administrativa e judicialmente no descumprimento.

Por fim, este trabalho defende a ideia apresentada por Filgueiras (2011), segundo a qual, nas democracias contemporâneas, vigora princípio da *accountability*, que, por sua vez, engloba a prática da transparência na esfera

publica. Nesse sentido, adota-se como conceito de transparência a disponibilização de informações acerca das ações realizadas pelos agentes públicos (FILGUEIRAS, 2011). Ou seja, constitui-se uma ferramenta capaz de dar visibilidade ao sistema político, inclusive, ao tornar mais disponível os atos de gestão pública à avaliação do público.

No entanto, a transparência necessita da publicidade para surtir efeitos na sociedade. Isso porque a publicidade, apesar de ter a transparência como pressuposto, parte de uma premissa vinculatória (FILGUEIRAS, 2011). Nessa perspectiva, a publicidade abarca um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito público, além de abranger a reciprocidade do discurso. Isso pode ser bem representado de acordo com a figura abaixo:



Reproduzido

Fonte: Filgueiras, 2011, p. 89.

Assim, verifica-se que a publicidade exige o quesito responsabilidade. Portanto, à medida que os sujeitos são capazes de fazerem uso do discurso, eles também podem ser responsabilizados em virtude da proteção proferida por meio de uma política de publicidade, que se inicia a partir de um governo transparente (FILGUEIRAS, 2011). Isto posto, passa-se a incluir no debate a Lei de Acesso à Informação, tema central deste trabalho, legislação que busca regulamentar a temática em questão.

2.2. Transparência, publicidade e a Lei de Acesso à Informação

A partir do exposto na seção anterior, pode-se acrescentar que o direito à informação pública é um instrumento concreto de apoio ao controle social, bem como funciona como mecanismo impositivo pela transparência das ações do poder público pela sociedade (MARTINS, 2014). Trata-se, via de regra, de um direito amplo de que todo cidadão tem de acesso às informações que produzidas, armazenadas e gerenciadas sob a guarda do Estado em suas diversas esferas (BRASIL, 2013). Em outros termos,

o direito de acesso à informação impõe dois deveres principais sobre os governos. Primeiro, existe o dever de receber do cidadão, pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados requisitados e permitindo também que o interessado tenha acesso aos documentos originais ou receba as cópias solicitadas. Segundo, atribui um dever aos órgãos e entidades públicas de divulgar informações de interesse público de forma proativa ou rotineira, independentemente de solicitações específicas. Ou seja, o Estado deve ser, ao mesmo tempo, responsivo às demandas de acesso a informações e proativo no desenvolvimento de mecanismos e políticas de acesso à informação (BRASIL, 2013, p. 6)

As hipóteses de acesso à informação descritas na citação acima, extraídas do -Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013), instituem inovações trazidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011, vigente a partir 2012): a transparência ativa e transparência passiva (BRASIL, 2013, p. 6). A transparência passiva significa o dever de as instituições públicas prestar, sob pena de responsabilização judicial, informações solicitadas por qualquer pessoa física ou jurídica, gratuita se não houver custo de reprodução, desde que não vedado o acesso (CARROLO, 2014, p. 224). Por sua vez, a transparência ativa (que será discutida na seção seguinte) é a obrigação das instituições públicas divulgarem espaços acessíveis, sem requerimento de qualquer usuário, com destaque para a internet as mais variadas informações, bem como a criação de Serviços de Informação ao Cidadão – SIC (CARROLO, 2014).

Os princípios e diretrizes que orientam a política de transparência constantes na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) são expressos na máxima

publicidade que obriga a administração pública como preceito geral, sendo o sigilo a exceção (ANGELICO, 2016; CARROLO, 2014; BRASIL, 2013). De acordo com a sistematização da CGU, a Lei de Acesso estabelece os seguintes princípios de transparência:

1. Princípio da publicidade máxima: a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito; 2. Princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar: os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas proativamente aumente com o passar do tempo; 3. Princípio da abertura de dados: estímulo à disponibilização de dados em formato aberto; 4. Princípio da promoção de um governo aberto: os órgãos públicos precisam estimular a superação da cultura do sigilo e promover a informação. 5. Princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso: os pedidos de informação devem ser processados mediante procedimentos ágeis, de forma transparente e em linguagem de fácil compreensão [...]. (BRASIL, p. 13-14).

Por outro lado, a importância e as vantagens da transparência advindas do amplo acesso à informação, consubstanciadas no manual mencionado e na literatura sobre o assunto (BRASIL, 2013, p. 6; BRAGA & GOMES, 2015; PRADO, 2004) são traduzidas em ao menos três dimensões: a) prevenção da corrupção: o acesso à informação permite monitorar as decisões do setor público pelos cidadãos; b) fortalecimento da democracia: os representantes eleitos são mais responsáveis em suas ações quando sabem que elas são avaliadas pelos cidadãos; c) melhoria da gestão pública: o acesso à informação melhora a qualidade da gestão pública porque ela pode identificar as carências e propor os aprimoramentos a partir das queixas dos usuários.

Em outros termos, a noção de governo responsável ou responsivo, como preceitua Sartori (1994), é apontar a publicização e transparência como elementos inerentes à democracia. Ao lado da obrigação dos governos tornarem públicas suas decisões, entendida aqui como o surgimento da imprensa oficial, refere-se à livre circulação de informações e aos debates públicos na formação da vontade das leis aprovadas. Assim, —a liberdade completa de contradizer e refutar nossa opinião é a própria condição que nos justifica supor a verdade com propósito de ação, ressalta

Mill (2002, p, 387). Como nos informa Manin (1997), em referência à publicização que Mill propõe, a livre circulação de informações permite aos indivíduos racionais alcançarem a verdade por meio da argumentação racional.

2.3. Transparência passiva e Lei de Acesso à Informação

Em consonância com os princípios da política de transparência, a Lei de Acesso normatiza os mecanismos e ações necessárias para a efetivação da -transparência passiva, que as instituições públicas estão obrigadas a perseguir para torná-la realidade (CARROLO, 2014; ANGELICO, 2016). Como aponta a LAI, sintetizada no -Manual da Lei de Acesso à Informação da Controladoria Geral da União (2013), -a -transparência passiva se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo (BRASIL, 2013, p. 17).

Assim, como disciplina Lei de Acesso (artigo 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. Aos governos, não basta disponibilizar informações de interesse público; deve-se permitir que as informações, uma vez solicitadas, sejam repassadas sem exigências onerosas ou critérios discriminatórios (ANGELICO, 2016; PAES, 2011).

A Lei de Acesso firmou a obrigação de os órgãos instalarem Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) físico ou eletrônico (artigo 9º, LAI). No tocante ainda à transparência passiva, os serviços de informação aos cidadãos, que a LAI obriga instituir, devem estar em locais de amplo acesso e condições apropriadas, tendo as seguintes funções: a) o atendimento e orientação dos cidadãos quanto acesso a informações públicas; b) informar aos usuários e ao público em geral sobre tramitação de documentos; e c) protocolar requerimentos referentes ao acesso a informações (BRASIL, 2013; CARROLO, 2014). Ainda quanto aos SICs, devem ser estabelecidos em todos os entes federados – União, estados e municípios – e autarquias. Devem contar com condições físicas apropriadas para o devido atendimento do público na forma presencial.

Ao lado dos SICs físicos (atendimentos presenciais), a LAI estabelece que instituições públicas proporcionem aos usuários de seus serviços e aos interessados em geral informações a partir de instrumentos eletrônicos por meios dos quais possam obter informações (ANGÉLICO, 2016). Como ressaltaram Akutsu e Pinho (2002), as possibilidades de uso de novas Tecnologias de Informação (TIs) representam os chamados —governos eletrônicosll, que, por meio da difusão de ideias e informações, orientam o controle social dos órgãos públicos.

Assim, verifica-se que, por meio de uma difusão ampla de informações, é possível aventar o fortalecimento da democracia, pois essa divulgação informacional possibilita aos atores sociais a busca por transparência, responsabilização e prestação de contas dos agentes públicos. Com isso, os órgãos públicos procuram, na maioria das vezes, criar ferramentas eletrônicas, como —balcão de atendimento virtuelll, objetivando viabilizar pedidos de informações do público em geral (BRASIL, 2013; PRADO, 2004).

Esses instrumentos não permitem que o usuário solicite apenas a informação desejada, mas também gerencia esses pedidos direcionando ao órgão competente e auxilia na —gestão da informaçãoll, assim como pode dar a resposta solicitada. -A prestação desse serviço pela rede de computadores se mostra uma forma ágil e fácil de atender ao solicitante, que pode obter as informações necessárias sem precisar sair de casa (BRASIL, 2013, p. 19). Esta forma de atendimento das demandas sobre informação revela ainda mais ao menos duas vantagens para os órgãos públicos: a) reduz os custos com SICs físicos; e b) o gerenciamento das solicitações eletrônicas é facilitada porque os dados estão organizados de maneira inteligente, de forma a fornecer informações úteis e ágeis (BRASIL, 2013, p. 19).

2.4. Transparência ativa e Lei de Acesso à Informação

Denomina-se transparência ativa quando há a antecipação da administração pública em disponibilizar, por conta própria, de forma imediata e direta a informação. Enquanto a passiva caracteriza-se pela necessidade de solicitação do acesso à informação para que haja a manifestação da gestão pública. Observa-se que, em ambos os casos, as informações não devem ser resguardadas por sigilo.

Silva (2018) verificou que as diferenças existentes entre as duas modalidades de transparência não são somente didáticas, mas procedimentais. Na ativa, as informações são fornecidas por interesse do agente público ou por obrigação normativa de dados; na passiva, é preciso que o ente estatal esteja disposto a satisfazer os pedidos da sociedade que não estejam abrangidos pelo sigilo.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) veio orientar a atuação do Estado a fim de permitir o exercício do direito pelos cidadãos. A iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente demandada, é chamada -transparência ativa. Nesse caso, a transparência é —ativa parte, pois, do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da coletividade. Nesse aspecto, Bairral (2015) entende que uma maior transparência da divulgação pública pode servir como uma maneira de unir o cidadão e o gestor público.

A ideia de transparência ativa, entendida como a divulgação espontânea de informações pela administração pública, consagra a *accountability* em sentido mais profundo, embora mecanismos de responsabilização sejam também importantes: a necessidade de ampliar as formas de responsabilização do governante em um sistema democrático e defender as formas de controle social sobre as ações dos governos é um imperativo do sistema democrático moderno (ARAÚJO, 2010, p. 134).

Um exemplo de transparência ativa está previsto no artigo 3º da LAI, que estipula que os procedimentos que asseguram o direito ao acesso à informação devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Além disso, o artigo 8º da mesma lei supracitada estabelece que a transparência ativa é obrigação dos órgãos e entidades pública e delimita ainda um rol de informações mínimas que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública. O parágrafo primeiro desse dispositivo estipula os seguintes requisitos:

registro de competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros de despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; bem como, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Ocorre que, importa esclarecer que o princípio da transparência ativa não se esgota no cumprimento do artigo 8º da LAI. Isso porque exige-se um exercício permanente do órgão ou entidade pública de avaliação das informações que possam ser de interesse coletivo e que deverão ser objeto de divulgação. Ao contrário da transparência passiva, que necessita de um requerimento do cidadão. Essa acontece por meio dos pedidos de acesso à informação que, no geral, se encontram no sistema e-SIC. Assim, o órgão ou entidade demandado deve ofertar uma resposta à demanda.

Retomando a definição do conceito de transparência ativa, a LAI não faz referência ao termo —ativoll, mas subtende que se trata de transparência ativa porque ela traz normatização no sentido de obrigar os órgãos públicos a tomarem a iniciativa, sem a devida provocação dos cidadãos, na tarefa de divulgarem informações que sejam do interesse da sociedade, resguardando apenas aquelas que dizem respeito a sigilos, protegidas pela própria LAI (BRASIL, 2013; CARROLO, 2014). Esta é uma das grandes novidades trazidas pela LAI no quesito transparência.

Portanto, como sintetizado acima, a iniciativa da administração pública de dar acesso, por meio da iniciativa de divulgação das informações que sejam de interesse geral ou coletivo, mesmo que não expressamente solicitada por interessados, é o que se pode denominar de princípio da —Transparência Ativall das instituições públicas (BRASIL, 2013; GIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014). Nesse caso, pode se afirmar que a —transparência ativall carrega esta definição em virtude de partir -(...) do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedadell (GIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014, p. 47).

Os meios exigidos pelos ditames normativos da iniciativa de transparência ativa, enquanto canal obrigatório, para divulgação das informações, é a internet. Na verdade, a Lei de Acesso, além de ser um avanço trajetória da transparência no

Brasil, é parte de um processo de mais longa data, que é o de construção, iniciado lá no fim da década de 90 governo eletrônico (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008; BRAGA & GOMES, 2015; PRADO, 2004). Convém fazermos uma breve digressão sobre o assunto, para situar e tornar inteligível o tema da transparência ativa em geral e da Lei de Acesso à Informação em particular.

Segundo relatório da ONU (2002) sobre governo eletrônico, o assunto deve incluir virtualmente todas as formas possíveis de aplicações e plataformas de TIC no setor público (BRAGA; ALVES, 2014; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008). Diz o relatório da OCDE que os governos devem fazer do uso da —[...] internet e da web para disponibilizar informação e serviços aos cidadãos, o que se tornou a mais popular (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008).

De acordo com a OCDE (2003), o governo eletrônico pode ser definido como o uso das Tecnologias da Informação, particularmente a internet, no sentido de melhorar a gestão e a transparência dos governos e a gestão (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008). Este foi também o Plano da Comunidade Europeia (2003) na mesma época, segundo a o qual governo eletrônico está relacionado com a disseminação uso das TICs na gestão pública de forma combinada com outras mudanças organizacionais e novas práticas de gestão. O objetivo desses planos é a melhoria dos serviços públicos, o aprofundamento dos processos democráticos, bem como o fortalecimento do suporte das políticas públicas implementadas.

No Brasil, o início dos projetos de construção do governo eletrônico é de 1999, quando foi instituído o -Programa Sociedade da Informação, cujo objetivo é viabilizar —nova geração da internet e os modos de aplicá-la ao setor público em benefício da sociedade e dos usuários dos serviços e aos cidadãos (BRAGA; ALVES, 2014; BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008). Já no ano 2000, um Comitê Executivo de Governo Eletrônico, cuja Secretaria Executiva ficou a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi instituído com a missão de formular políticas, diretrizes e coordenar as iniciativas governamentais que visassem estabelecer o governo eletrônico, cujo intuito maior é prestar serviços e informações aos usuários e cidadãos em geral da gestão dos governos.

De acordo com Prado (2004) e Braga *et al.* (2008), em 2001 o governo brasileiro lançou a Política de Governo Eletrônico. Segundo Braga *et al.* (2008), as linhas de ações foram as seguintes: ofertas na internet de todos os serviços

prestados aos cidadãos, com melhoria de atendimento, redução de custos e facilidade de acesso; ampliação do acesso a informações pelos cidadãos por meio da *internet*; intercâmbio de informações por meio de sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais; implantação de uma infraestrutura de comunicações e de serviços; utilização do poder de compra do Governo Federal para a obtenção de custos menores; e a otimização do uso de redes de comunicação; e, estimulação do acesso à internet (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008).

As inovações na gestão e transparência das ações governamentais trazidas pela aplicação das TICs remodelaram as relações da sociedade com os governos, permitindo maior interatividade, participação e facilidade no acesso as informações, que, em última instância, quer dizer maior transparência (BRAGA; ALVES, 2014). Alguns exemplos do governo federal, tirados de Braga *et al* (2008), podem ser mencionados, como: a) Certificação Digital, que garante segurança das informações eletrônicas. A certificação assegura a inviolabilidade e eficiência; b) Portal da Transparência, que é um dos mais importantes canais de acesso à informação a disposição do cidadão sobre as ações governamentais, contribuindo muito para transparência, a responsabilização e controle da corrupção dos governos; c) Informatização das Eleições, tornando as eficientes, seguras, transparentes, além de consolidar a democracia e a cidadania; d) O pregão eletrônico nas compras governamentais, que torna o processo eficiente e incentiva o mercado, ao permitir a ampla participação de empresas no processo de compras do governo; e e) Portal da Previdência Social, que —disponibiliza uma série de funcionalidades que melhoram a responsividade, a eficiência e a efetividade governamental, pelo atendimento virtual aos usuários (...)|| (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008, p. 16).

O advento da Lei de Acesso à Informação em 2011 ajudou muito a aprofundar o sistema do Governo Eletrônico quando, como vimos antes, normatiza a obrigatoriedade da —Transparência Ativa||, dando prioritariamente relevância à Internet (BRASIL, 2013). Assim, —para cumprimento do disposto (...), os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores|| (internet) (artigo 8º da Lei: § 2º). Ainda que possa se utilizar outros

meios de divulgação, a internet, por meio de sites oficiais, como os Portais da Transparência, é o instrumento recomendado para efetuar a -transparência ativall.

No entanto, não basta criar sites e disponibilizar informações. As exigências da Lei de Acesso e das leis gerais que regem o Governo Eletrônico são muito relevantes quanto à forma de criação e instrumentalização dos sites e portais oficiais por meio dos quais se efetiva a —transparência ativall (BRASIL, 2013). A disponibilização de dados governamentais deve obedecer a alguns requisitos (LAI, art. 8º, inciso § 3o: i) —conter ferramentas de pesquisall de acesso e linguagem fácil; ii) permitir a gravação de dados eletrônicos, como planilhas e textos, que facilite a análise; iii) permitir -o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertosll; iv) garantir a autenticidade dos dados disponíveis; vi) -manter atualizadas as informaçõesll; vii) dar instruções para tirar dúvidas com a empresa do site; e viii) garantir acessibilidade aos deficientes.

Por fim, não basta disponibilizar informações aos interessados em geral; é preciso que os órgãos públicos, no exercício da transparência ativa, permitam a qualidade, inteligibilidade e a facilidade no acesso dos mesmos. Nesse sentido,

[...] em certo momento, a questão desloca-se da acessibilidade para a qualidade das informações. A exigência de disponibilização dos dados pode gerar uma má qualidade nos dados apresentados, informações incoerentes e em excesso. Tais temores já são reais e a solução de tais problemas resvala, necessariamente, em diversos aspectos de qualidade de informação: a possibilidade de mineração dos dados, a completeza e a atualidade das informações e, talvez o mais importante, a 'interpretabilidade' do que está disponível (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014, p. 54)

Explicitando a passagem acima, a exigência de transparência, que obriga os governos a ofertarem informações brutas de forma aberta e livre, cuja utilização se dá por meio de ferramentas digitais, permite cada vez mais a participação da sociedade no que diz respeito ao tratamento e interpretação das informações brutas disponíveis nos sistemas digitais dos governos. Dessa forma, —para que isso seja realmente alcançado, a informação precisa ser contextualizada a fim de ser útil à construção de sentidoll (EIRÃO; SILVA; CAVALCANTE, 2014, p. 54).

Portanto, como apontou Angelico (2012, p. 12), a transparência ativa não depende somente de —quão visívell é a informação disponível, mas também de —quão bemll os dados disponibilizados, o que conduz a inferências corretas por parte

de cidadãos comuns. Assim, um regime realmente transparente precisa preocupar-se não apenas em disponibilizar informações brutas, mas em disponibilizá-las de maneira que sejam úteis e inteligíveis para a formulação de avaliações mais precisas pelos cidadãos.

Somente assim, portanto, pode haver *accountability* por parte da sociedade sobre os governos, pois este depende de um fluxo de informações disponibilizadas de forma que permita inferências precisas. Ou seja, transparência ativa vai além de fluxo de informação, que é imprescindível, e também qualidade das informações.

3 – DADOS EMPÍRICOS RELACIONADOS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

Introdução

Buscando compreender que as condições econômicas e sociais de cada município são variáveis importantes na determinação das políticas públicas, e visam implantar sistemas de transparências exigidos pela Lei de Acesso à informação, será discutido nesta seção o conteúdo empírico das sustentações feitas anteriormente, relacionadas à transparência pública. A hipótese considera a Escala Brasil Transparente como métrica fundamental para verificar o cumprimento formal da transparência pública nos municípios. No entanto, ela traz informações insuficientes sobre a situação prática dos mecanismos de transparência dos municípios, isto é, da eficiência e eficácia dos resultados na realidade.

Esta hipótese parte da seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a Lei de Acesso à Informação, assim como a Escala Brasil Transparente, melhoram a *accountability* e a transparência dos municípios piauienses com mais 10 mil habitantes?

A seleção dos municípios piauienses para esta pesquisa é justificada pelo fator de análise sobre a transparência no estado piauiense, bem como a contribuição dos resultados para comporem posteriormente uma base de dados para futuros estudos comparativos no que se refere à transparência e Escala Brasil Transparente. Para termos como exemplo, Carvalho, Neto e Silva (2017) verificaram a transparência pública nos municípios mais populosos de Pernambuco a partir dos portais dos municípios.

Já Araujo et. al. (2013) estudaram a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte a partir do modelo de análise desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2011). A metodologia utilizada pelos autores para estabelecer um ranking de transparência dos municípios nos sítios municipais levou em consideração as variáveis de execução orçamentária, classificação orçamentária, contratos, séries históricas, possibilidade de download, facilidade de

navegação e que são divididas em três parâmetros: conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade.

No sul do Brasil, Brocco et. al. (2018) verificaram os fatores que poderiam explicar o nível de transparência nos municípios do Rio Grande do Sul, na qual foram selecionados os municípios mais populosos daquele estado, com critério de 50 mil habitantes ou mais, que representaram uma amostra de 43 cidades.

Dada as referências de pesquisas desenvolvidas nesta linha adotada para este trabalho, primeiramente, far-se-á necessário explicar detalhadamente no que consiste a EBT, sua metodologia, e os aspectos analisados. Em seguida, serão discutidas a transparência pública nos municípios piauienses selecionados sob a ótica da Escala.

A fim de observar a eficácia da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos municípios piauienses, será utilizada a Escala Brasil Transparente (EBT), ferramenta desenvolvida pela Controladoria-Geral da União para avaliar a implementação de recursos virtuais para fornecimento de transparência à população em geral. A análise dos dados provenientes da EBT, da forma em que estão dispostos, nos leva a empregar a metodologia quantitativa no estudo da transparência pública nos municípios piauienses selecionados, uma vez que tal ferramenta verifica, em termos procedimentais, pontos pertinentes à transparência que os municípios obedecem.

Neste sentido, o acesso à informações públicas, por parte da sociedade brasileira, passou a ser regulado por lei a partir da sanção da lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI), na qual o seu texto versa sobre o dever que foi incumbido à União, estados, distrito federal e municípios, bem como aos órgãos de administração direta e indireta, a publicação de informações oriundas dos órgãos e entidades vinculadas a eles.

Apesar de ter sua promulgação recente, a Lei de Acesso à Informação já estava em processo de discussão há alguns anos, especificamente desde 2005, quando foi incluída nas discussões do Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção (CTPCC), que representa um colegiado consultivo vinculado a extinta Controladoria-Geral da União (CGU), hoje reconhecida como Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Após intensas discussões, o projeto foi encaminhado à Casa Civil, conforme aponta Linhares Neto (2009).

4.1 – A Escala Brasil Transparente (EBT)

Os municípios piauienses selecionados para esta análise foram escolhidos sob a justificativa de formar um estudo significativo sobre transparência pública neste estado para posteriormente ser utilizado em eventuais estudos comparativos sobre transparência.

O critério de seleção dos municípios, baseado em quantitativo populacional, é justificado pela maior facilidade que estes têm em executar as ferramentas de transparência e pela capacidade técnica dos agentes estatais. Ademais, o quantitativo de 10 mil habitantes foi escolhido por representar um quantitativo populacional próximo da maioria dos municípios brasileiros. Conforme aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, 45,16% dos municípios brasileiros possuem 10 mil ou menos habitantes. Outra razão desta seleção é pela disponibilidade de dados por parte da CGU.

É importante explicar que a EBT consiste em um método utilizado para medir a transparência pública em estados e municípios no Brasil, na qual é avaliado o cumprimento dos deveres instituídos pela Lei de Acesso à Informação. Ao fim de cada avaliação, são concedidas notas entre 0 a 10 para os estados e municípios avaliados, de acordo com os itens da Escala.

A partir da criação e implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito nacional, o Brasil passou pela reformulação da forma como tratava a transparência de dados públicos. Em outras palavras, a LAI passou a exigir dos entes federados o fornecimento de seus dados públicos à população. A princípio, tais informações disponibilizadas de forma aberta corroboram para o desenvolvimento da transparência pública no país.

Como uma metodologia de mensuração da transparência pública em estados e municípios brasileiros, a Escala Brasil Transparente constitui-se como uma ferramenta da CGU utilizada para avaliar o cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação.⁶

A princípio, a EBT busca analisar o cumprimento por parte dos entes federados, no que se refere a implementação das ferramentas de disponibilização

⁶ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

de informações públicas, como o e-SIC, e a consequente regulamentação da LAI no âmbito público do ente. Este trabalho verificará se os itens checados pela EBT são capazes de traduzir a realidade sobre a eficiência e eficácia da transparência pública nos municípios analisados, o que nos permitirá desenvolver uma interpretação sobre a *accountability* societal nesses municípios.

4.2 – A metodologia que rege o funcionamento da Escala Brasil Transparente

Primordialmente, a EBT consiste em um *checklist* de itens responsáveis pelo acesso à informação e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), este último podendo ser aplicado física e virtualmente.

No que se refere aos quesitos utilizados nessa metodologia, eles se pautam em duas grandes temáticas: a primeira versa sobre a regulamentação da LAI no ente federativo, e a segunda trata da transparência passiva, isto é, dos meios que o ente deve fornecer para divulgação das informações e resposta aos demandantes destas informações.⁷

As variáveis utilizadas na EBT são totalmente voltadas para avaliar se os entes federados estão aplicando a Lei de Acesso à Informação corretamente, como por exemplo, ao analisar se os canais de divulgação das informações são acessíveis e se são representados pelo SIC, na qual cada ente deve possuir um. A nota final concedida ao fim da avaliação é calculada a partir da pontuação obtida em cada item do questionário, com pontuação máxima de 3600, distribuídos não proporcionalmente entre os itens. A nota final é calculada a partir do total de pontos obtidos pelo ente federado em sua avaliação, dividido por 3600 e depois multiplicado por 10. Em linhas matemáticas: $Nota = (Pontuação\ obtida / 3600) * 10$.

A partir da exposição sobre o funcionamento da metodologia da EBT, avaliar-se-á a transparência pública nos municípios piauienses selecionados, a partir da rodada da EBT mais recente, realizada no ano de 2016 e início de 2017.⁸

Conforme dito no início desta seção, a EBT busca focar a verificação procedimental dos meios de promoção da transparência pública nos municípios

⁷ As informações constam no anexo 1 e 2 deste trabalho.

⁸ Os itens utilizados no checklist da terceira rodada da EBT constam no anexo 3.

brasileiros e a execução da Lei de Acesso à Informação, isto é, verificar o cumprimento procedimental que a LAI exige dos entes federados.

Na última avaliação, a CGU inseriu nas tabelas da EBT, o panorama dos itens verificados em avaliações anteriores, ou seja, o histórico do ente federado analisado em relação ao item avaliado.

4.3– Os cinco maiores municípios do Piauí e sua transparência pública

Conforme proposto neste trabalho, será analisada o grau de transparência pública entre os municípios piauienses com a população acima dos 10 mil habitantes,⁹ segundo o IBGE. A priori, serão utilizados 10 municípios¹⁰ como amostra, uma vez que a quantidade de municípios piauienses acima dos 10 mil habitantes é bastante elevada – em torno de 65 municípios. Além disso, a seleção dos dez municípios permite um estudo mais detalhado e aprofundado sobre o tema. A amostra foi dividida entre os cinco primeiros *municípios grandes* e os cinco *municípios pequenos* dentro do universo demográfico acima dos 10 mil habitantes.

A amostra composta por esses municípios foi intencional e não probabilística, justificada pela disponibilidade de dados sobre transparência. Os cinco municípios menores (inseridos no critério de seleção acima de 10 mil habitantes) foram escolhidos a partir da disponibilidade de dados, e os cinco municípios grandes do Piauí possuem mais de 50 mil habitantes. Segundo as estimativas do IBGE, a tabela abaixo demonstra os dez municípios piauienses com o maior quantitativo populacional do Piauí. Foi levado em consideração para justificar a análise dos municípios a partir da existência de dados.

⁹ Para sustentar essa informação, utilizou-se as tabelas de estimativas populacionais para os municípios e para as unidades da federação brasileiros criadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1 jul. 2018.

¹⁰ Disponível em: </https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> Acesso em: 21 ago. 2019.

Tabela 1 – Estimativa populacional dos dez maiores municípios piauienses

UF	COD.UF	COD.MUN	MUNICÍPIO	ESTIMATIVA POPULACIONAL
PI	22	11001	Teresina	861.442
PI	22	07702	Parnaíba	152.653
PI	22	08007	Picos	78.002
PI	22	08403	Piripiri	63.694
PI	22	03909	Floriano	59.840
PI	22	01200	Barras	46.941
PI	22	02208	Campo Maior	46.770
PI	22	11100	União	44.396
PI	22	00400	Altos	40.440
PI	22	03701	Esperantina	39.621

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entretanto, na análise feita neste trabalho, os municípios de Floriano, Barras, Campo Maior e União não puderam ser analisados pela inexistência de seus dados na EBT. Neste caso, seguiu-se a ordem de municípios por população e então selecionou-se o município de Altos, uma vez que corresponde ao nono município mais populoso do Piauí. Altos possui dados da EBT.

A análise da regulamentação da LAI na amostra de municípios será feita em duas partes, na qual o **Quadro 1** consta os cinco municípios mais populosos, selecionados na amostra, e posteriormente, os demais cinco municípios menos populosos, no universo de municípios com 10 mil habitantes ou mais.

Quadro 1 – Regulamentação da LAI na amostra de municípios piauienses

DIMENSÕES		DIMENSAO			DIMENSAO			DIMENSAO		
		Regulamentação da LAI pelo Poder Executivo			Indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)			Alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC		
		EBT 1	EBT 2	EBT 3	EBT 1	EBT 2	EBT 3	EBT 1	EBT 2	EBT 3
MUNICÍPIOS	TERESINA	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	PICOS	--	--	Não Localizado	--	--	Não	--	--	Sim
	PARNAÍBA	--	Não	Sim	--	Não	Sim	--	!!!!	Sim
	PIRIPIRI	--	Não	Não Localizado	--	Não	Parcialmente	--	!!!!	Sim
	ALTOS	--	--	Não Localizado	--	--	Sim	--	--	Sim

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017
*!!!!=Não Localizado, Não Funciona, Fora Do Ar Ou Em Manutenção

Em uma visão geral, é relevante analisar, comparativamente, o cumprimento dos itens abordados na EBT por parte dos municípios citados no início desta seção. O **Quadro 1** analisa os itens 1, 5 e 6 da EBT,¹¹ que tratam sobre a regulamentação da LAI nos municípios e disponibilidade do SIC. Primeiramente, constatamos que os município de Teresina e Parnaíba, respectivamente os maiores em termos de população no Piauí, são os únicos entre a amostra selecionada que foram avaliados positivamente na terceira rodada da EBT, em relação à regulamentação da LAI e a disponibilidade do SIC. Tais recursos contribuem para um melhor acesso ao cidadão, aperfeiçoando, por conseguinte, a transparência passiva.

Ao analisarmos Picos, Piripiri e Altos, podemos afirmar que não há uma regulamentação adequada da Lei de Acesso à Informação, e a disponibilização do Serviço de Informação ao Cidadão não é homogênea entre os municípios, isto é, Picos e Piripiri não dispõem totalmente de um SIC com atendimento presencial, apesar de ambos contarem com o e-SIC. Essa falta de atendimento presencial pode ser explicada pela facilidade proporcionada pela tecnologia de informação, na qual permite que a internet disponibilize essas informações com mais facilidade em portais centralizados, conforme entendimento de Bruni e Silva (2019).

¹¹ Os itens são: 1 Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?

5 Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?

6 Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?

Assim, a verificação da EBT – neste quesito – é incapaz de nos explicar como se dá a transparência via internet nesses municípios, isto é, é imprescindível compreendermos como estão disponibilizados os acessos, por parte dos cidadãos, às ferramentas de comunicação com o governo.

Numa perspectiva geral, os municípios da amostra obtiveram notas de certa forma destoantes entre si,. Os dois maiores (Teresina e Parnaíba) possuem as maiores notas obtidas no estado do Piauí. Esta nota pode representar a maior disponibilidade de recursos e condições adequadas por parte destes municípios para atender aos critérios cobrados na avaliação da Escala Brasil Transparente.¹²

Esse mero cumprimento de exigências da Lei de Acesso à Informação, e que é verificado pela Escala Brasil Transparente, é incapaz de compreender plenamente a situação da transparência pública nos municípios analisados no **Quadro 1**, uma vez que, como é possível constatar, trata-se de uma verificação formal de cumprimento dos dispositivos exigidos pela LAI.

Tal cumprimento não nos permite afirmar, por exemplo, que há uma resposta adequada para as demandas dos cidadãos no que se refere à requisição de informações, ou até mesmo se há comunicação frequente entre governo e população. Logo, a EBT, até o momento, é incapaz de fazer uma leitura sobre o *accountability* nos municípios, na qual, segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), na atual dimensão de política na sociedade civil abrange diversas espécies de ação coletiva e de ativismo cívico que dividem uma ideia semelhante em melhorar o funcionamento das instituições representativas por meio do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos agentes públicos – e este controle requer a plena transparência.

Desta forma, as notas obtidas pelos municípios em tal métrica nada mais são do que constituídas pelo maior número de cumprimentos formais que a EBT analisa, como podemos ver no **Quadro 2**.

¹² -Wright (2013) encontrou correlação significativa entre o nível de renda da população e o índice de transparência pública, utilizando como proxy o Produto Interno Bruto (PIB) per capita da população. No mesmo estudo, o autor também confirmou a correlação positiva entre a transparência e a renda do ente público, utilizando como proxy a proporção da receita tributária sobre a receita total. II (BRUNI; SILVA; 2019, p. 419)

Quadro 2 – Notas na 3ª Rodada da EBT dos municípios piauienses mais populosos

MUNICÍPIO	NOTA
Parnaíba	6,66
Teresina	6,52
Altos	2,77
Piripiri	2,5
Picos	1,94

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017

Na análise, mais especificamente dos municípios de Teresina e Parnaíba, pode-se observar com clareza a situação da transparência pública e a aplicação da LAI nesses entes. Os dois quadros a seguir demonstram o *checklist* completo de Teresina e Parnaíba, respectivamente.

Quadro 3 – Checklist do município de Teresina na terceira rodada da EBT

Nº	DIMENSÃO	CAPITULAÇÃO LEGAL	EBT 1	EBT 2	EBT 3
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Sim	Não	Não
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11	Não	Não	Não
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim

5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11	Não	Não	Sim
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sim	Sim	Sim
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	Não	Sim	Sim
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Parcialmente	Não	Parcialmente
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado ?	Art.5º Lei nº 12.527/11	Não	Não	Parcialmente
Nota:			3.61	3.75	6.52

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017

Como se pode observar, Teresina é um município maior que Parnaíba, possuindo mais do que o dobro de sua população e com mecanismos adicionais que colaboram na promoção da transparência pública. Mesmo assim obteve uma nota inferior, o que nos leva a concluir que existem falhas na mensuração da transparência pública por parte da EBT. É o que se vê no quadro a seguir:

Quadro 4 – Checklist do município de Parnaíba na terceira rodada da EBT

Nº	DIMENSÃO	CAPITULAÇÃO LEGAL	EBT 2	EBT 3
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11	Não	Sim
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Sim
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Sim
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Não Localizado	Sim
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11	Não	Sim
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Não Localizado, Não Funciona, Fora Do Ar Ou Em Manutenção	Sim
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Sim
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Sim
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Parcialmente
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?	Art.5º Lei nº 12.527/11	Sem e-SIC	Parcialmente
Nota:			0,00	6,66

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017

Com exceção dos itens 2 e 3 das tabelas, Teresina e Parnaíba obtiveram a mesma avaliação nos demais itens da terceira rodada da Escala Brasil Transparente. Destacam-se os itens 9 e 10, que tratam do tempo de resposta do ente federado ao público e a procedência das informações devolvidas, isto é, se foram enviadas em conformidade com o que foi solicitada.

O atendimento parcial aos itens 9 e 10¹³ nesses dois municípios nos mostra que, apesar de ambos terem implementado a versão eletrônica do Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC), ainda não respondem os pedidos do público, além de não cumprirem dentro do prazo. Tais constatações nos permitem afirmar que, apesar de ambos os municípios serem os maiores do estado, não atendem integralmente as exigências da Lei de Acesso à Informação, no que se refere ao tema tratado nos itens do *checklist* da EBT.

Destarte, a Escala não compreende as demais formas de comunicação entre governo e sociedade nesses municípios, uma vez que, por exemplo, em Teresina, há uma ouvidoria específica para atender as demandas dos cidadãos em todas as áreas. Nessa instância específica, o controle social é exercido a partir da possibilidade de serem realizadas denúncias sobre irregularidades ou a própria solicitação de informações acerca de assuntos governamentais ou burocráticos.

Além disso, o município de Teresina conta com o Colab, uma ferramenta proveniente da tecnologia da informação que o possibilita estabelecer mais um canal de comunicação entre governo e sociedade, na qual cria aplicativos virtuais para estender a esteira de ação da ouvidoria municipal. Por meio do Colab, a ouvidoria recebe as reclamações e denúncias e consegue distribuir para as secretarias responsáveis e oferecer um acompanhamento, pois cada demanda tem seu tempo para ser resolvida. Por exemplo, o item 3 analisado no checklist da EBT sobre Teresina trata sobre responsabilização de servidores em caso de negação de informações; entretanto, Teresina possui uma instância adicional (Colab) na promoção da transparência, que é executado por uma empresa privada, ou seja, o item 3 não compreende essa realidade, o que representa uma falha da métrica em acompanhar a realidade da transparência pública no município.

¹³ Item 9: Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?; Item 10: Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?

No caso do município de Teresina, esta ferramenta é importante na promoção da transparência pública, e, ao contrário do que aponta a EBT, o município detém múltiplos canais de comunicação com a sociedade e que permite a ela exercer o controle social. Essa experiência em Teresina de ir além das instituições estatais para promover a transparência pública remete à afirmação de Avritzer e Wlampler (2004), segundo a qual as experiências diferenciadas de institucionalização de espaços deliberativos evidenciam que a renovação não se limita à introdução de instituições abstratas; estas inovações se relacionam às demandas das Organizações da Sociedade Civil por participação nas decisões das políticas públicas, bem como a disposição dos governos em dar abertura à participação desses novos atores.

Entretanto, em nota na própria avaliação da EBT, a CGU destaca as orientações propostas para ambos os municípios supracitados, referente aos itens 9 e 10.

Tabela 2 – Orientações da EBT aos itens 9 e 10 dos municípios Teresina e Parnaíba

ITEM 9	ITEM 10
Estabelecer mecanismos e procedimentos que auxiliem a área responsável a atender aos prazos definidos na Lei de Acesso à Informação. Caso haja normas locais com prazos inferiores, atender ao normativo local.	a) Providenciar o amplo conhecimento ao cidadão sobre o assunto objeto de solicitação de atendimento, buscando dar informações suficientes para que o questionamento realizado seja plenamente atendido. b) Orientar as áreas responsáveis pelo fornecimento da informação sobre as obrigações previstas na LAI.

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017

O item 9 trata claramente da agilidade no tempo de resposta do município ao cidadão na questão de solicitação de informações, na qual é importante ressaltar que, apesar da exigência de enquadramento do prazo de acordo com o estipulado pela Lei de Acesso à Informação, a CGU orienta o ente a responder de acordo com o normativo local, se este último for inferior ao prazo da LAI.

Já o item 10 orienta os municípios a adotarem uma maior divulgação das informações relacionados ao tema solicitado pelo cidadão, isto é, o fornecimento das informações ao público deve ser feito de maneira integral, com todas as informações necessárias para atender completamente a solicitação dos cidadãos.

Conforme proposto neste trabalho, também observamos a situação da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos municípios piauienses menos populosos, inseridos na classificação demográfica acima de 10 mil habitantes. Neste caso, foram selecionados aqueles que foram avaliados na última rodada da Escala Brasil Transparente.

Tabela 3 – Municípios piauienses menos populosos acima de 10 mil habitantes

UF	COD.UF	COD.MUN	MUNICÍPIO	ESTIMATIVA POPULACIONAL
PI	22	05102	Itaueira	11.010
PI	22	02505	Caracol	10.866
PI	22	06407	Monsenhor Gil	10.565
PI	22	02059	Cabeceiras do Piauí	10.540
PI	22	04501	Guadalupe	10.500

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Da mesma forma como ocorrera na primeira amostra com os municípios mais populosos do Piauí, alguns municípios localizados entre os últimos no universo daqueles com mais de 10 mil habitantes não constavam na última rodada da Escala Brasil Transparente, ou seja, não possuíam dados disponíveis.

Nesse sentido, o quadro a seguir mostra um resumo da regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios da tabela anterior.

Quadro 5 – Regulamentação da LAI na segunda amostra de municípios piauienses

MUNICÍPIOS	DIMENSÃO			DIMENSÃO			DIMENSÃO		
	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?			Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?			Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?		
	EBT 1	EBT 2	EBT 3	EBT 1	EBT 2	EBT 3	EBT 1	EBT 2	EBT 3
Itaueira	--	Não	Não Localizado	--	Não	Sim	--	!!!!	Sim
Caracol	Não	Não	Não Localizado	Não	Não	Sim	!!!!	!!!!	Sim
Monsenhor Gil	--	Não	Não Localizado	--	Não	Parcialmente	--	!!!!	Sim
Cabeceiras do Piauí	--	Não	Não Localizado	--	Não	Sim	--	!!!!	Sim
Guadalupe	Não	Não	Não Localizado	Não	Não	Sim	!!!!	!!!!	Sim

*!!!!=Não Localizado, Não Funciona, Fora Do Ar Ou Em Manutenção

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017

Nesta amostra, apesar de constatarmos a existência de canais de solicitação de informação para os cidadãos, o item principal que trata da regulamentação da LAI pelo Poder Executivo municipal é igual em todos os municípios da amostra, isto é, não fora localizada a regulamentação do dispositivo jurídico federal nas instâncias municipais. Isso representa um atraso na promoção da transparência pública nos referidos municípios, a partir do momento em que constatamos um pequeno progresso nos demais itens em relação às avaliações anteriores da EBT, apenas mantendo o *status quo* da regulamentação. Um ponto crítico a ser questionado sobre a EBT se trata da inexistência da avaliação das ouvidorias municipais, isto é, a métrica falha em não adotar um item de avaliação das ouvidorias municipais que compõem um elemento essencial na promoção da transparência.

Quadro 6 – Notas na 3ª Rodada da EBT de municípios piauienses

MUNICÍPIO	NOTA
Cabeceiras do Piauí	6,66
Itaueira	3,33
Caracol	3,33
Guadalupe	3,33
Monsenhor Gil	2,22

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017

Ao contrário da primeira amostra, os municípios listados possuem notas similares na última rodada da Escala Brasil Transparente, com exceção de Cabeceiras do Piauí. Conforme foi descrito anteriormente, esta amostra representa os municípios menos populosos, inseridos sob o critério daqueles que possuem 10 mil ou mais habitantes.

A partir desta última amostra, podemos concluir que é preocupante a situação da transparência pública no Piauí, sobretudo nesses municípios, uma vez que não apresenta as ferramentas necessárias para a execução da Lei de Acesso à Informação. Esta situação aponta uma falta de vontade política por parte dos agentes de governo em promover a transparência. Conforme explicam Carneiro e Costa (2001), Avritzer (2003), Avritzer e Wlampler (2004), a *accountability* societal só floresce em um ambiente no qual o estado e os governantes tenham e mantenham posturas favoráveis.

4.3 – As variáveis econômicas e sociais que influenciam a transparência pública nos municípios

Ao longo deste capítulo, foi possível compreender como funciona a Escala Brasil Transparente (EBT) e como ela analisa a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios, e, especificamente, como objeto de pesquisa, foram analisados os dados referentes à transparência dos dez municípios mais populosos e menos populosos do Piauí.

Como proposto na primeira seção deste capítulo, buscou-se nesta seção conectar a relação entre as variáveis econômicas e sociais destes municípios analisados com o grau de transparência mensurado pela Escala Brasil Transparente. Tais variáveis correspondem ao PIB *per capita* e a escolaridade da população dos municípios analisados. Em ambas, os dados são provenientes de 2016, por corresponder ao ano em que foi realizada a terceira rodada de avaliação da Escala Brasil Transparente nos municípios brasileiros por parte da Controladoria-Geral da União.

Bruni e Silva (2019) elencam algumas das principais referências teóricas que sustentam a relação entre variáveis inseridas no contexto econômico e social, com a transparência pública de informações.

Em uma amostra com especificamente 1710 municípios, Ribeiro e Zuccolotto (2012) constataram que existe uma relação entre investimento em educação e o grau de transparência pública, na qual a análise feita pelos autores utilizou o Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal e o gasto em educação *per capita*, obtendo uma significância explicativa nestas variáveis.

Optamos nesta pesquisa pela escolha das variáveis PIB *per capita* e a escolaridade da população por haver procedência de autores, como os citados acima, que já trabalharam com variáveis similares. Assim, buscamos observar se a nota na EBT dos municípios analisados estão condizentes com os dados referentes à escolaridade da sua população, bem como o PIB *per capita*.

Desta forma, o PIB *per capita* e a nota na EBT de um município analisado são consonantes em termos quantitativos e mensurado a partir da média entre cada variável. Wright (2013), em seu trabalho sobre transparência fiscal em municípios brasileiros, utiliza o PIB *per capita* como uma das variáveis explicativas para estabelecer uma correlação com a transparência. A autora conclui que tais variáveis demonstraram um bom poder explicativo para o fenômeno da transparência ativa fiscal, na qual as variáveis urbanização, educação, idade, receita tributária e renda influenciam essa transparência específica nos municípios brasileiros.

Logo, a distribuição de renda da população, interpretada pela variável PIB *per capita* neste trabalho, é imprescindível para consolidar a análise inicial aqui

proposta. A tabela a seguir traz a relação entre a nota na terceira rodada da EBT dos municípios piauienses analisados, e os seus respectivos PIB per capita.

Tabela 4 – Relação entre PIB per capita e a nota EBT dos municípios

MUNICÍPIO	PIB PER CAPITA	NOTA NA 3ª RODADA EBT
Guadalupe	R\$ 41.553,97	3,33
Teresina	R\$ 22.597,68	6,52
Picos	R\$ 18.212,61	1,94
Parnaíba	R\$ 12.787,32	6,66
Piripiri	R\$ 10.246,67	2,5
Monsenhor Gil	R\$ 8.899,78	2,22
Itaueira	R\$ 8.818,72	3,33
Altos	R\$ 8.706,16	2,77
Caracol	R\$ 6.742,17	3,33
Cabeceiras do Piauí	R\$ 5.579,96	6,66

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se perceber que o município de Guadalupe possui PIB *per capita* elevado de R\$ 41.553,97, vez que sua economia é voltada principalmente para o setor de geração de energia elétrica, em razão da instalação da Usina de Boa Esperança. Ainda assim possui uma transparência baixa, sendo considerado, portanto, um *outlier*.

Os municípios de Cabeceiras do Piauí e Parnaíba, por sua vez, possuem PIB *per capita* inferior à média da capital, e ainda assim, conseguiram uma nota maior no quesito da transparência.

Da amostra analisada, apenas três municípios possuem 50% ou mais da média nacional do PIB *per capita*: Guadalupe, Picos e Teresina. Esta constatação nos permite afirmar que a EBT não consegue definir uma nota consonante com a realidade socioeconômica dos municípios analisados, isto é, os municípios de Cabeceiras do Piauí e Parnaíba, ambos com um PIB *per capita* bem inferior à média da capital do estado, conseguem obter uma nota na métrica superior à da capital, Teresina.

Dessa situação podemos verificar que os itens de checagem da EBT não obtêm sucesso em identificar plenamente a transparência pública nos municípios analisados. Levando em consideração que condições econômicas, como o PIB *per capita*, são fatores explicativos para o grau de transparência de um município, há deficiências na metodologia de mensuração da transparência por parte da Escala Brasil Transparente.

Tabela 5 – Relação entre município, PIB per capita, nota na EBT e a média nacional do PIB per capita

MUNICÍPIO	PIB PER CAPITA	NOTA NA 3ª RODADA EBT	% DO PIB EM RELAÇÃO À MÉDIA NACIONAL
Altos	R\$ 8.706,16	2,77	28,49
Cabeceiras do Piauí	R\$ 5.579,96	6,66	18,26
Caracol	R\$ 6.742,17	3,33	22,07
Guadalupe	R\$ 41.553,97	3,33	136
Itaueira	R\$ 8.818,72	3,33	28,86
Monsenhor Gil	R\$ 8.899,78	2,22	29,13
Parnaíba	R\$ 12.787,32	6,66	41,85
Picos	R\$ 18.212,61	1,94	59,61
Piripiri	R\$ 10.246,67	2,5	33,54
Teresina	R\$ 22.597,68	6,52	73,97

Fonte: Elaboração própria

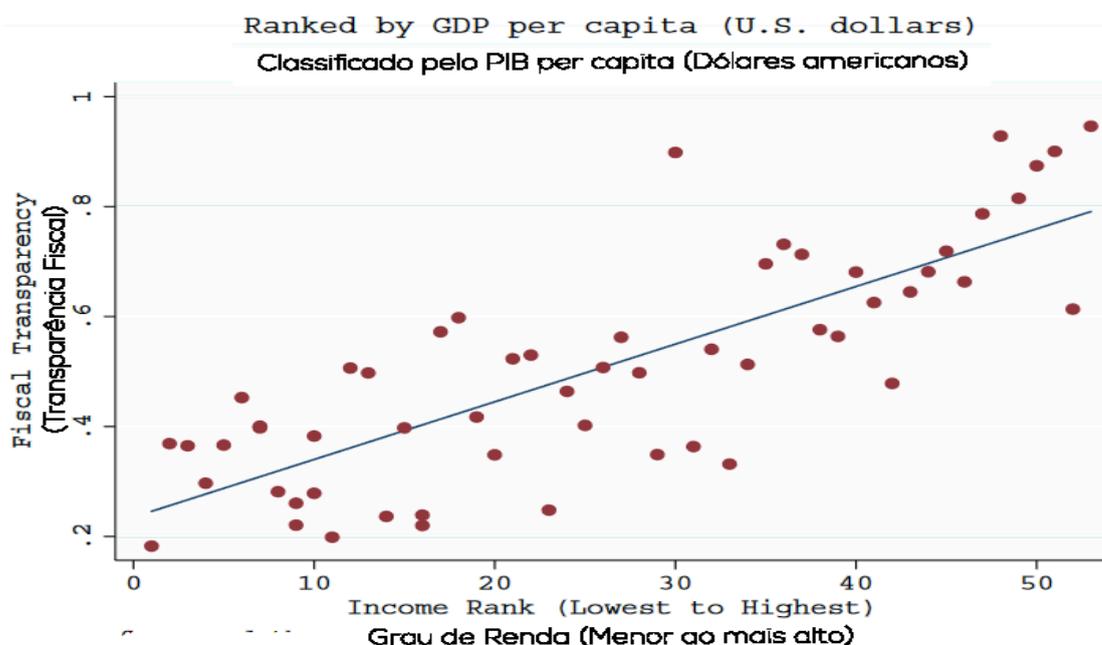
Como podemos observar na **Tabela 5**, dos três municípios que atingem um percentual de PIB *per capita* acima da metade da média nacional, apenas um, Teresina, possui uma nota acima de 5 na terceira rodada da EBT. Esta constatação nos permite ponderar sobre o poder explicativo do PIB *per capita* sobre a presença de transparência nos municípios piauienses analisados, da qual a correlação entre a nota e a variável, em um universo de dez casos, é baixa.

Isto é, apenas Teresina detém um PIB *per capita* acima de 50% da média nacional, e nenhum possui sequer o PIB *per capita* acima da média. Nessa análise, Cabeceiras do Piauí e Parnaíba obtiveram notas acima de 5 na EBT, porém, em contraste, seus respectivos PIB *per capita* estão abaixo da média nacional.

Uma correlação entre maior renda *per capita* e a demanda por serviços de transparência nos sites governamentais foi estudada por Cassel e Mullaly (2012), na qual não fora encontrado uma relação significativa entre as duas variáveis.

Em contraste com estudos anteriores, em que foram analisadas variáveis econômicas em relação ao grau de transparência, constata-se uma variação entre a transparência coordenada com o nível de PIB *per capita*, ou seja, tal variável demonstra um maior poder explicativo sobre a transparência nos objetos de análise. Hameed (2005) explica na figura

Figura 2 – Grau de PIB per capita e transparência fiscal



Reproduzido

Fonte: HAMEED, F. Fiscal Transparency and Economic Outcomes. IMF Working Paper 05/225. International Monetary Fund, 2005.

Na **Figura 2**, o modelo utilizado sugere que o GDP *per capita* (PIB *per capita*) é consonante com o grau de transparência. Isto é, Hameed (2005) afirma que países com maiores graus de renda são mais transparentes.

Destarte, continuando com a análise proposta neste trabalho, a variável escolaridade da população pode revelar-se significativa na relação com a transparência nos municípios piauienses. Tal variável, como pertencente ao tema

educacional, remonta à literatura que já trabalhou com a relação entre grau de educação da população e demanda por transparência.

A educação constitui um fator potencial que deve ser estudado como determinante para demandar uma maior transparência pública, no qual o maior nível de escolaridade da população implica em uma capacidade maior de cobrança dos agentes governamentais, o que gera uma maior transparência governamental, conforme apontam Piotrowski e Van Ryzin (2007).

A variável de escolaridade da população utilizada é proveniente do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM),¹⁴ na qual consiste em um acompanhamento anual do desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em três áreas temáticas: emprego & renda, educação e saúde. O Índice é feito com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho (extinto pelo governo do presidente Jair Bolsonaro), Educação e Saúde.

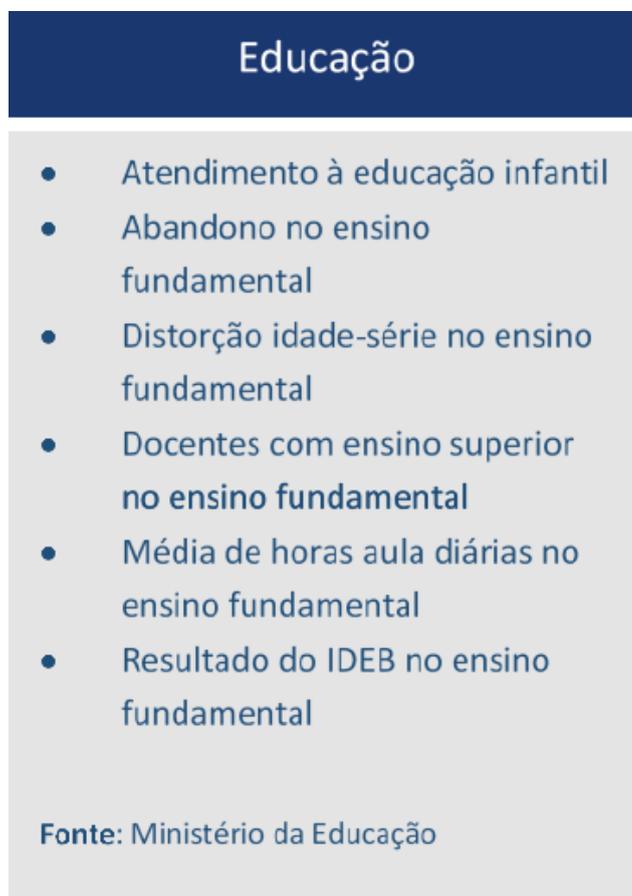
Como forma de dar equidade à análise cronológica dos dados provenientes da terceira rodada da Escala Brasil Transparente e do PIB *per capita*, isto é, auferidos no ano de 2016, selecionou-se o índice de educação do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal como variável de mensuração da escolaridade nos municípios piauienses analisados nesta pesquisa.¹⁵

Assim, a leitura dos índices elaborados no IFDM variam entre 0 a 1 ponto, na qual a classificação é feita a partir de critérios em que —[...] baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. (FIRJAN, 2018)

Destarte, a variável educação é composta pelos seguintes itens:

¹⁴ Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso: 27. Jun, 2019.

¹⁵ Cabe ressaltar ainda que os dados mais detalhados sobre escolaridade dos municípios brasileiros são disponibilizados apenas no Censo do IBGE, realizado a cada dez anos.

Figura 3 – Itens do índice de educação do FIRJAN

Reproduzido.

Fonte: FIRJAN. Metodologia. 2018. Disponível em:

</https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf/>.

Acesso em: 20 jul. 2019.

Tais itens compõem o índice final de educação do município pesquisado pelo órgão. Assim, a relação dos municípios piauienses analisados e seus respectivos índices de educação, obtidos no ano de 2016, estão presentes na **Tabela 6** a seguir.

Tabela 6 – Relação entre índice de Educação e nota EBT dos municípios

MUNICÍPIO	ÍNDICE DE EDUCAÇÃO	NOTA NA 3ª RODADA EBT
Altos	0,7066	2,77
Cabeceiras do Piauí	0,7088	6,66
Caracol	0,5655	3,33
Guadalupe	0,7321	3,33
Itaueira	0,6242	3,33
Monsenhor Gil	0,7367	2,22
Parnaíba	0,7043	6,66
Picos	0,747	1,94
Piripiri	0,7923	2,5
Teresina	0,8632	6,52

Fonte: Elaboração própria.

Ao compararmos o grau do Índice de educação com as notas da EBT sobre transparência nesses municípios, observamos consonância entre os municípios que obtém um índice moderado e seu grau de transparência, isto é, Cabeceiras do Piauí, Parnaíba e Teresina, municípios com nota EBT acima de 5, possuem um índice de educação qualificado como moderado, segundo o IFDM.

Não obstante, os municípios de Altos, Guadalupe, Itaueira, Monsenhor Gil, Picos e Piripiri, na qual representam 60% desta amostra, possuem um índice moderado de educação, porém, suas notas na EBT estão abaixo de 5, ou seja, um baixo grau de transparência pública. Assim, esse resultado nos mostra que, apesar desses municípios possuírem um índice de educação moderado, a mensuração de transparência feita pela EBT não constata um grau de transparência adequado ao índice educacional.

Em particular, esse achado na relação entre grau de educação e transparência pública nos municípios piauienses analisados na amostra nos permite inferir que é uma realidade contrariada com os achados realizados em pesquisas anteriores sobre a relação entre estas duas variáveis,:

Wohlers (2008) analisa os sites dos estados americanos quanto à utilização e disponibilização do E-Gov e aponta que o nível de

sofisticação dos sites está significativamente relacionado ao nível de escolaridade da população residente. (WRIGHT; 2013, p. 63).

Além disso, em seu trabalho sobre transparência fiscal no meio eletrônico, Wright (2013) confirma que, por meio de testes de correlação não paramétricos, as variáveis educação, idade, urbanização, receita tributária e renda representam uma correlação estatisticamente significativa com o modelo de estudos dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa.

Portanto, em nossa análise, a amostra de municípios piauienses com população acima de 10 mil habitantes não demonstra uma correlação moderada entre o Índice de educação e o grau de transparência auferido pela EBT.

4.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos quadros e tabelas relacionados às avaliações dos municípios piauienses selecionados como amostra na última rodada da Escala Brasil Transparente (EBT), podemos constatar, inicialmente, uma significativa estagnação no que se refere à regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Piauí, uma vez que, ao analisarmos a condição do item que trata desta questão na EBT, 8 dos 10 municípios piauienses analisados não regulamentaram a LAI no âmbito do Poder Executivo local, sendo apenas Teresina e Parnaíba os municípios em que a LAI fora regularizada pelo Poder Executivo.

Essa situação nos mostra que existem dificuldades para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos municípios piauienses, da qual podemos verificar algumas variáveis que podem levar à essas dificuldades, como falta de ações governamentais para promoção desse dispositivo jurídico e político, bem como da própria transparência pública.

Apesar dessa situação, a implementação de canais de comunicação entre o ente federado e os cidadãos, no que se refere à solicitação de informações públicas, são amplamente presentes nos municípios analisados neste trabalho.

Este progresso acompanhou um pequeno movimento de melhora da transparência pública no Brasil por meio desses canais, conforme aponta a Controladoria-Geral da União.¹⁶

Ademais, em ambas as amostras de municípios piauienses, 7 municípios apresentaram notas inferiores a 6 na terceira rodada EBT. Essa informação nos permite concluir que ainda há muito a ser feito nos municípios piauienses, especialmente no que se refere à promoção da transparência pública, e também que a Escala Brasil Transparente apresenta falhas na mensuração da transparência pública nos municípios analisados, uma vez que, conforme foi explicado no texto, há o caso do município de Teresina, que possui uma nota inferior à Parnaíba, embora detentor de instrumentos adicionais de promoção da transparência pública, como o Colab e a própria ouvidoria municipal.

Destarte, a relação entre o nível de transparência nos municípios analisados com as variáveis de PIB per capita e grau de educação mostrou ter um baixo poder explicativo.

¹⁶ Disponível em: </ <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/lei-de-acesso-a-informacao-avanca-em-estados-e-municipios-brasileiros/>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

Conclusões

A promoção de transparência pública tem se expandido ao longos dos últimos anos no âmbito da gestão pública, e, no caso brasileiro, como apontado ao longo deste trabalho, a Lei de Acesso à Informação representa um ponto de inflexão no que tange à promoção institucional de transparência pública. Essa promoção institucional, como foi constatado, se faz pela ação dos entes federados brasileiros. Especificamente, cada estado e município necessita regularizar o dispositivo federal, a LAI, a partir de uma própria legislação, seguindo as proposições da lei federal.

Vê-se que o Brasil vem se atualizando com o tema da transparência, tema que está na agenda já faz um bom tempo. Afinal, o reconhecimento de que a transparência dos atos do poder público é uma condição indispensável ao exercício responsável da democracia cresce em todo o mundo neste século. Dessa forma, os governos se acham obrigados a criar instrumentos legislativos como condição para propiciar maior participação e acompanhamento da sociedade nas ações e políticas governamentais.

Sendo assim, a presente pesquisa teve como fim trazer contribuições para o debate teórico a respeito da transparência pública e como isso representa uma ferramenta relevante para o desenvolvimento da *accountability*, na qual utilizou-se da análise da implementação da Lei de Acesso à Informação no estado do Piauí. A implementação da LAI varia muito de município para município, além de verificar que a Escala Brasil Transparente não é capaz de prover informações suficientes para atestar a eficiência e eficácia prática da transparência pública nos municípios.

O objetivo primordial desta pesquisa teve como fundamento a análise do processo de transparência das informações públicas em uma amostra de municípios do estado do Piauí que possuíssem mais de 10 mil habitantes e, conseqüentemente, procurou-se contribuir para a literatura de Ciência Política sobre *accountability*. Para tanto, utilizou-se como instrumento/parâmetro de análise a Lei de Acesso à Informação, pois dessa forma será possível verificar se a previsão dessa legislação se mostra suficiente – ou não – para proporcionar a transparência nas municipalidades piauienses, a partir da promulgação do dispositivo legal em 2011 ao ano de 2017.

Também utilizou-se a Escala Brasil Transparente (EBT) para analisar a legislação federal, de modo a comparar o texto legal e suas exigências frente à realidade dos municípios piauienses da amostra e verificar se os requisitos exigidos pela Lei Federal nº 12.527/2011 são efetivamente atendidos por essas municipalidades. E, caso não haja concordância, quais as dificuldades enfrentadas na implantação dos mecanismos previstos no conjunto de leis. Para tanto, fez-se uma análise crítica e descritiva de dados secundários apresentados na Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvida pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), para avaliar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos referidos municípios.

As condições econômicas e sociais, bem como as conjunturas políticas – os partidos e grupos que chegam ao poder – de cada município são variáveis importantes na determinação das políticas públicas que visam implantar sistemas de transparências exigidos pela Lei de Acesso à Informação. Dessa forma, a análise da relação entre PIB *per capita* e grau de educação nos municípios analisados nos permitiu concluir que tais variáveis possuem um baixo poder explicativo sobre o nível de transparência nos municípios piauienses da amostra.

O trabalho teve como temas-chave: *accountability*, transparência e acesso à informação, na qual trabalhou-se as democracias contemporâneas e o princípio da transparência,. Ou seja, o conceito de transparência se liga ao de *accountability* na medida em que significa a ampla divulgação de informações pelas instituições estatais que possibilitam a avaliação das ações governamentais por órgãos de controle e pelos cidadãos.

Optou-se por aplicar um enfoque metodológico qualitativo, que consistiu no levantamento de informações sobre a instituição de mecanismos de *accountability* vertical por meio da implementação da Lei de Acesso à Informação pelos gestores locais. Observou-se aspectos referentes às exigências de aplicação da LAI, como os principais instrumentos da tecnologia da informação que facilitam a publicidade das ações de gestão municipal.

Sendo assim, a partir dessa discussão se percebe mais claramente que a existência e as prerrogativas da LAI em si não garantem a promoção de

transparência pública nos municípios, havendo dois pontos de risco para tal, que representa a capacidade ou incapacidade do município de regular o dispositivo jurídico em âmbito local e a possível disponibilidade de recursos, sejam econômicos ou técnicos, para a implementação dos mecanismos de promoção da transparência, como o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), por exemplo.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais do governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 36, n. 5, set./out. 2002, p. 723-45.

ANGELICO, F. **Lei de Acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Tese de doutorado defendida em Gestão Pública, FGV, 2012.

ARAÚJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: Vera Schaattan P. **Participação deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, 368p.

ARAUJO, F. R.; et. al. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, ISSN 2238-5320, UNEB, Salvador, v. 3, n. 3, p. 94-113, set./dez., 2013.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**. 2002, n.55-56, pp.85-103.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. World Bank. Washington D.C., 1997.

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

BOBBIO, N.; BOVERO, M. (Orgs.). **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BROCCO, C. et. al. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil** – ISSN 2176-9036 - UFRN – Natal-RN. v. 10. n. 1, p. 139 – 159, jan./jun. 2018.

BRUNI, A. L.; SILVA, W. A. O.; **Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros**. v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*. Vol. 24, n. 2, fev./abr. 1990, p. 30-50.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: **Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica**, Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>.

CARVALHO, J. R. M.; NETO, J. H. S.; SILVA, E. E. D.; **Transparência nos portais dos municípios mais populosos do Estado do Pernambuco**. João Pessoa: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. p. 186-207. 2017

CINEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Encontro de administração pública e governança. São Paulo, Novembro de 2006.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. 1ª. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

FARIA, Claudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, n. 49, 2000.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. São Paulo, 2011, p. 353-364.

FILGUEIRAS, F. Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro. **Anais do 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS**. Caxambu: [s.n.], 2015, p. 33.

HAMEED, F. Fiscal Transparency and Economic Outcomes. **IMF Working Paper 05/225**. International Monetary Fund, 2005.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **Transinformacao**, v. 28, n. 1, p. 47–57, 2016.

JARDIM, José Maria. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. In: **Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação**, 2012, Rio de Janeiro: Fio Cruz. Anais eletrônicos do XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - ENANCIB, out. 2012.

KIEWIET, D. Roderick; McCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriation process**. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br.

LINHARES NETO, Damásio A.; BRITO, Eveline M. Incidência da atuação do Conselho da Transparência Pública e combate à corrupção no processo de accountability federal. **Revista da CGU**, Brasília, Presidência da República, Controladoria Geral da União, ano VI, n. 9, jun. 2011.

LINZ, Juan J. & STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia - A Experiência do Sul da Europa e América do Sul**. São Paulo – Paz e Terra, 1999.

LOUREIRO, M. Rita e ABRUCIO, Fernando L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. In: **Revista de Economia Política**, volume 24, no.1(93). Janeiro-março, 2004.

LUPIA, Arthur. Delegation and its Peril. In: STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjörn (Ed.). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press, 2003.

LUPIA, A. & MCCUBBINS, M. **The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What the Need to Know?** Cambridge (UK): Cambridge University, 1998.

MANIN, Bernard. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, n.67, 2006, p.105-138. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MASSENI, R. L. **Governança Informacional: possibilidades de ações governamentais sistêmicas por Território de Desenvolvimento no estado de Minas Gerais**. v. 1, n. 1, p. 104-120, jan./jun. 2016.

MCCUBBINS, M. & SCHWARTZ, T. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 28, n. 1, p. 165-179.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora da UNB, 1982.

MILL, John Stuart. **Da liberdade**. In: Morris, Clarece (org.). Os grande filósofos do direito. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, vol. 16, nº 2, 2010 p. 269-309.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schaattan P. **Participação deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. 368p.

O'DONNELL Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo: n. 44, 1998.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, CEBRAP, n. 31, out. 1991, p. 25-40.

O'DONNELL, Guilherme. Teoria democrática e política comparada. **Dados**. 1999, vol.42, n.4, pp.655-690.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Rev. Adm. Pública, vol.43, n.6, Rio de Janeiro Nov./Dec. 2009.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, n.67, São Paulo, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro, Ed. Relume-Dumará, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. **States and Markets: A Primer in Political Economy**. Cambridge (UK): Cambridge University, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

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

PRZEWORSKI, A. 2003. **States and Markets: A Primer in Political Economy**. Cambridge (UK): Cambridge University.

SANTOS, Daniel dos. Revisão da Constituição (II): o direito à informação na Constituição. *Forv*, 16. Fev. 2011.

SALGADO, C. C. R.; AIRES, R. F. DE F. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 22, n. 3, p. 98–115, 2017.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Societal Accountability in Latin America: Journal of Democracy*, volume 11, número 4, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability Social, la otra cara del control*. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002b.

SMULOVITZ, Catalina.; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, n. 4, 2000.

STIGLITZ, J. E. *A globalização e os seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjörn (Ed.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press, 2003.

TATAGIBA, L. *Os Conselhos de gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

WEINGAST, B. 2005. Caught in the Middle: The President, Congress, and the Political Bureaucratic System. In: ABERBACH, J. & PETERSON, M. (eds.). *Institution of American Democracy: Executive Branch*. Oxford: Oxford University.

Wright, G. A. *Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, 2013.

ZEPADA, Andrés Valdez. *Mercadotecnia Gubernamental*. México: Universidad de Guadalajara, 2004.

**ANEXO 1 – Temática de regulamentação da LAI presente na Escala Brasil
Transparente**

REGULAMENTAÇÃO			
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica?
2			O ente regulamentou a LAI?
			Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, etc...)
			Nº do Normativo
			Data do Normativo
3			Regulamentou a criação do SIC?
4	Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?		
5	Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;		
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?		

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

ANEXO 2 – Temática sobre transparência passiva na Escala Brasil Transparente

TRANSPARÊNCIA PASSIVA				
Transparência Passiva	Existência do SIC	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	
			Indicação de endereço	
			Indicação de telefone	
			Indicação dos horários de funcionamento	
		Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?		
	Funcionamento do SIC	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?		Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)
				Assinatura reconhecida
				Declaração de responsabilidade
				Maioridade
				Outras exigências
		Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?		
		Cumprir os prazos para resposta das solicitações?		Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"
				Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Questionamento na área de Educação"
				Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Questionamento na área de Assistência Social"
				Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."
		Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?		Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"
				Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação"
				Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social"

Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

ANEXO 3 – Checklist utilizado na terceira rodada da EBT

Nº	FATO
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?
9	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?
10	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2016