

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE COMPARATIVA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE PARAUAPEBAS COM OS PORTAIS DOS MUNICÍPIOS DE BELÉM, JOÃO PESSOA E PORTO ALEGRE.

André Fernandes da Luz¹
Kelson Batista Oliveira²

RESUMO

Neste artigo, procurou-se investigar ao seguinte problema: qual o grau de aderência do Município de Parauapebas com a nova política de Transparência Pública? A partir dos resultados, responder se o Município de Parauapebas desenvolve políticas públicas de fomento ao Controle Social, por meio da disponibilização de dados em seu sítio oficial. Objetiva-se verificar se o Portal de Transparência municipal atende as exigências da legislação vigente, como ele se comporta diante da escala de avaliação da Controladoria Geral da União-CGU e Ministério Público Federal-MPF, por meio de uma análise comparativa. O presente estudo se justifica pela relevância da transparência e do acesso à informação pública como condição *sine qua non* à efetiva interação da relação Estado-Sociedade. Trata-se de um estudo documental, de caráter descritivo e abordagem qualitativa, desenvolvido com emprego da técnica de levantamento de dados e análise de conteúdo disponibilizado nos portais. Os resultados desta pesquisa revelam que Parauapebas precisa realizar os primeiros passos na transparência passiva. Quanto à transparência ativa, está muito aquém de ser considerado um município transparente, principalmente quando comparado à transparência passiva e ativa de municípios como Belém, João Pessoa e Porto Alegre. Por fim, os pontos avaliados indicam que todos os municípios precisam melhorar na expansão da infraestrutura de acesso à internet, inserção de plataformas com software livre e na linguagem da informação em vista de uma comunicação mais eficiente. Desafios que exigem estratégia que partam da ideia de que governo transparente é aquele aberto ao diálogo, em prol da construção coletiva, porque o cerne da transparência é a participação social.

Palavras-Chave: Transparência Pública. Acesso à Informação. Controle Social.

ABSTRACT

This article, we tried to investigate the following problem: the degree of adherence of the municipality of Parauapebas with the new policy of Public Transparency? From the results, answer whether the municipality of Parauapebas develops public policies to encourage the social control through the provision of data on their official website. The objective is to verify that the municipal Transparency Portal meets the requirements of current legislation, how it behaves on the evaluation scale of the General Union CGU and the Federal Ministry-MPF Public Controller through a comparative analysis. This study is justified by the importance of transparency and access to public information as a condition *sine qua non* for effective interaction of the state-society relationship. This is a documentary study, descriptive and qualitative approach, developed with use of data collection technique and content analysis available on the portals. The results of this research show that Parauapebas need to perform the first steps in passive transparency. As for active transparency, it is far from being

¹ Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará- UFPA e Pós-graduando em Gestão Pública pela UFPA/UAB.

² Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará- UFPA e Pós-graduando em Gestão Pública pela UFPA/UAB.

considered a transparent municipality, especially when compared to passive and active transparency in towns like Bethlehem, Joao Pessoa and Porto Alegre. Finally, Endpoints indicate that all municipalities need to improve the expansion of Internet access infrastructure, integration platforms with free software and the information language in view of a more efficient communication. Challenges that require strategy to start with the idea that transparent government that is open to dialogue, in favor of collective construction, because the core of transparency is social participation.

Keywords: Public Transparency. Access to Information. Social Control.

1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista a relevância da transparência e do acesso à informação como instrumentalização do controle social e ampliação da participação ativa da sociedade na gestão pública, o presente estudo busca, através da análise comparativa, qualificar o grau de comprometimento e descrever de que forma o Município de Parauapebas utiliza o seu Portal de Transparência, como janela que promova uma maior interação Estado-Sociedade, institucionalizando o controle estatal realizado pelo cidadão.

Com o processo de redemocratização, a Constituição cria o Estado Democrático de Direito, nele a Administração Pública deve agir à luz do dia. A publicidade dos seus atos e dados é a regra, o segredo, uma rara exceção. Mas só com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal que os entes federados viram-se no dever de divulgar, em meios eletrônicos de acesso público, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas, respectivo parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Percebe-se a utilidade desta pesquisa, posto que a transparência e o acesso à informação asseguram ao cidadão o direito de conhecer, interagir, divulgar, expressar seu pensamento, tudo isso se constitui no alicerce em que se constrói o Estado Democrático. Como ensinou Francis Bacon: *“conhecer é poder”*. Ora, em uma sociedade cujo poder emana do povo, se este não tem acesso à informação, ele não tem como exercer o poder. O que implicaria em violação ao princípio constitucional fundador da democracia.

Este princípio basilar levou o cidadão a exigir *“governos abertos”*, os quais por meio dos portais dos entes federados disponibilizem *“dados abertos”*. Governos que usem estes portais como instrumentos facilitadores do controle social, permitindo a qualquer cidadão ter acesso aos dados da Administração Pública. Como ensina Silva (2004, p. 10), a transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos o acesso à informação das ações praticadas pelos governantes através da ampla divulgação em meios eletrônicos.

Esta análise parte de três hipóteses a serem confirmadas ou negadas: primeira, que o Portal da Transparência do Município não atenderia plenamente o art. 48 da LRF; segunda, que ele não se prestaria plenamente como instrumento de interação governo-sociedade por não dispor de canais de interação; por fim, que as informações disponíveis não atendem as características qualitativas da informação contábil imposta pela NBC T 16 por serem de difícil compreensão ao cidadão comum.

Finalmente, estruturou-se este artigo em oito seções: na primeira, a Introdução; na segunda, o Estado Democrático de Direito, Administração Pública e Supremacia do Interesse Público; na terceira, a Transparência na Administração Pública; na quarta, da Transparência à Participação e Controle Social; na quinta, o Governo Eletrônico e Portal da Transparência; na sexta, Metodologia; na sétima, Análise Comparativa da Transparência dos quatro municípios e na oitava, a Conclusão.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O Estado Democrático de Direito nasce com a redemocratização e a Constituição de 1988. Ele está pautado na busca da satisfação do bem comum, que tem na soberania popular a fonte do seu próprio poder e na supremacia do interesse público o seu fim. Neste modelo, tem-se o governo do povo, para o povo, com o povo. O Estado que emerge da vontade geral como fonte do direito se sujeita a observância da lei e ao controle da sociedade.

A maioria dos Estados de Direito adotam o princípio da publicidade que entende a transparência dos dados governamentais como a regra e o sigilo como exceção. Para Bobbio (1987) apud Vaz et. al. (2010), a república democrática 'exige que o poder seja visível (...) as reuniões da assembleia devem ser abertas ao público, de modo que qualquer cidadão a elas possa ter acesso', ou seja, diversos países no mundo vivem em um contexto em que o acesso aos dados públicos é uma exigência.

Neste cenário, a Administração e os gestores públicos não têm a livre disposição dos bens e do interesse público, porque atuam em nome de terceiros, os cidadãos, ficando obrigados ao dever de prestar conta dos seus atos junto à sociedade. No entanto, Coelho (2009, pg. 23), reconhece haver uma relação assimétrica entre Estado e sociedade civil, em que a última se encontra subordinada à primeira, havendo a primazia estatal respaldada pelo direito. Mas o estado só encontra sua razão de ser, se agir em defesa do povo.

Acredita-se que o princípio da supremacia do interesse público pode ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem. Deste modo, o que importa não é o interesse da Administração em si, mas sim, o da coletividade.

Assim ensina Escola apud Baptista (2013) quando diz que o direito administrativo está concebido para possibilitar e assegurar à Administração Pública a realização dos objetivos que lhes são fixados. Satisfazendo, ao materializar o direito, as necessidades da comunidade e dos indivíduos que a integram, alcançando o bem-estar geral que é o sustento de nossas liberdades e direitos, opondo barreiras eficazes a um intervencionismo estatal que se reconhece necessário, somente admissível quando concorre ao resultado do bem-estar geral.

Isto se impõe a Administração Pública, segundo Carvalho Filho porque o interesse público é inalienável. O Estado, por meio do aparato estatal, não pode dele dispor, deve observá-lo na motivação dos seus atos. Cabe-lhe apenas geri-lo, conservá-lo e velá-lo em prol da coletividade, essa sim, verdadeira titular da finalidade do Estado.

Por esta razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma maneira, os contratos administrativos reclamam como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração, posto que ela esteja a velar pelo interesse público.

Para Höfling (2001), a sociedade civil tem que se organizar para forçar o Estado, por meio da Administração Pública, a desenvolver políticas que estabeleçam como prioritários programas de ações universalizantes, que atendam a sociedade como um todo. Só organizada, ela exercerá poder de pressão, mas isso não basta, é necessário poder de articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação das demandas fundamentais à conquista dos direitos sociais, incorporando-os ao exercício da cidadania.

Neste contexto a transparência pública se constitui na condição “*sine qua non*” da participação social na construção de políticas públicas e definição das prioridades para o Estado. Ela se apresenta como direito de acesso a informação pública pelo cidadão e como dever do Estado de agir à luz do dia, deixando transparecer não só os seus atos, mas a motivação dos mesmos. Neste aspecto a transparência transcende o conceito de publicidade. Ela se constitui naquilo que Lopes (2007, p. 6) chama de mecanismo de controle democrático:

“(…) não há como se discordar da tese de que governar em uma democracia é governar para o interesse da coletividade – do contrário, teríamos de alterar o próprio nome democracia (...), não há como cumprir essa missão sem pensar em formas de se garantir a busca pelo bem coletivo, por meio de mecanismo de controle democrático. Sem esses mecanismos, a tendência à transgressão da regra do interesse público é grande, abrindo-se a possibilidade de domínio do interesse privado sobre o público”.

Portanto, a transparência como acesso à informação, assegura ao cidadão o direito de conhecer, interagir, divulgar, expressar seu pensamento, e, ao Estado, a garantia de que aqueles que agem em seu nome trabalharão para que alcance os seus fins. Tudo se compõe no fundamento em que se constrói o Estado democrático.

3 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição ao criar o Estado Democrático de Direito, garantiu ao cidadão o direito à informação pública. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes federados viram-se no dever de divulgar, em meios eletrônicos de acesso público, os planos (Plano Diretor, PPA), orçamentos (LOA) e leis de diretrizes orçamentárias (LDO), prestação de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, além de outros relatórios concernentes à gestão fiscal (Lei 101/2000, art. 48).

No entendimento de Tesoro apud Grau (2005), dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas. A autêntica transparência na Administração Pública não se limita a permitir acesso a certos dados ‘maquiados’ e dissimulados ‘desde dentro’, mas sim, à possibilidade de todo cidadão obter e interpretar informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre o uso dos recursos e o desempenho da gestão.

Este pensamento é corroborado por Loya (2004), ao afirmar que a informação é transparente quando disponibilizada sem travas, completa, incluindo todos os elementos relevantes, imbuída de confiabilidade e compreensibilidade, qualidades que garantam aos interessados informações seguras para tomada de decisão, assim, sendo útil para avaliar a eficiência dos gastos em políticas públicas.

Para Silva (2004, p. 10), a transparência na Administração Pública tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, por diversas formas, o acesso às informações que explicitam as ações praticadas pelos governantes, através da ampla divulgação em meios eletrônicos e audiências públicas.

Esse pensamento é corroborado por Araújo (2004) e Matias-Pereira (2005), quando esses autores afirmam que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Sobretudo porque a evidenciação das ações do governo, particularmente do municipal, efetiva-se por meio de iniciativas tais como: um planejamento de médio prazo

com ou sem a participação da sociedade local na definição das diretrizes, objetivos e metas; a criação de mecanismos de acompanhamento das ações que foram priorizadas; a criação de instrumentos de transparência e participação social, como: *portal da transparência, conselho municipal de transparência e audiências públicas*.

Estes instrumentos de participação do cidadão devem se constituir em política pública de qualquer “governo aberto”, o qual, por meio do portal do ente federado disponibiliza “dado aberto” de modo a informar a população para uma participação mais ativa, qualificada. Como ensinou Bacon: “*conhecer é poder*”.

Ora, é inconcebível o Estado conclamar que todo poder emana do povo, e não assegurar a este o acesso à informação tão necessária ao controle do poder político. O que implicaria em violação ao princípio constitucional fundador da democracia. Governos que almejam maior legitimidade e apoio popular têm nestes portais bons instrumentos para estimular a participação social.

Portanto, defende-se aqui que a transparência constitui-se em política de Estado e não opção de governo. Este está obrigado a prestar conta por força de lei, quanto aquele, por força do princípio da legalidade está obrigado a promover a transparência de todos os atos de gestão. Como bem destacou Lopes (2007), os ganhos advindos de políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas estão nos resultados trazidos por estas políticas para todo o arranjo institucional da Administração Pública.

3.1 CONCEPÇÕES DO CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA

Ensina Ribeiro (2009), que a transparência é compreendida a partir de distintas concepções. Muitos a concebem como sinônimo do princípio da publicidade, de “*accountability*”, “*openness*” ou também a partir da visão de dados governamentais abertos.

3.1.1 TRANSPARÊNCIA COMO PUBLICIDADE

Para alguns autores, o princípio da publicidade é entendido como sinônimo de transparência. Normalmente associa-se a transparência com a divulgação e o acesso às informações da Administração Pública. Afirmam que o princípio da publicidade garante que as informações governamentais sejam amplamente divulgadas para a sociedade, permitindo o controle e o acesso dos cidadãos às informações, permitindo ações preventivas que podem inibir diversos vícios na Administração Pública, entre eles, a corrupção.

Dentre os objetivos da transparência, para Martins Junior (2004) está “a busca de legitimidade e eficiência dos atos da Administração Pública e a redução do distanciamento entre esta e os administrados”.

3.1.2 TRANSPARÊNCIA COMO “ACCOUNTABILITY”

Com a disponibilidade da informação e a abertura dos dados dos entes públicos, o cidadão tem como controlar os atos da Administração Pública e estar bem preparado para exercer seu direito de participação de forma efetiva.

A *accountability*, que no português, se refere à prestação de contas e à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas, juntamente com a sua responsabilização, confunde-se com a transparência das ações que gera confiança entre os governantes e a sociedade.

A transparência, para Pinho (2008) apud Vaz (2010) corresponde ao engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos.

Apesar da relação entre os conceitos de accountability e transparência existirem, o conceito da primeira não é sinônimo da segunda. Aquela é mais ampla, abrange a prestação de contas, a publicidade das ações dos governos, mas também uma atuação de controle sobre a Administração Pública que possa gerar incentivos/sanções caso o agente público cumpra/descumpra suas obrigações.

3.1.3 TRANSPARÊNCIA COMO “OPENNESS”

A transparência a partir do conceito de *openness*, concebida por Laporte, Demchak e Friis (2000) apud Vaz (2010), significa que um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso.

Ser um “governo *openness*”, segundo estes autores, significa o governo que declara a informação pública como de propriedade do povo e, portanto, deve ser disponibilizada em conformidade com esse direito. Cabe ao Poder Público afirmar o direito à informação do cidadão e criar meios para que o cidadão possa ter acesso às informações de forma clara e o mais facilitado possível.

Aqui a transparência a mais que disponibilizar informação, requer que esta chegue ao cidadão e que seja compreendida. Um exemplo clássico: o orçamento e a prestação de contas podem estar disponibilizados integralmente no Portal da Transparência do órgão público. Podendo qualquer cidadão, pela facilidade do acesso, verificar os dados.

Pergunta-se: o cidadão médio consegue entender a linguagem técnica específica da contabilidade pública presente nestes relatórios? O cidadão médio consegue ter a compreensão de que precisa para tomar decisão estando de posse destes relatórios?

Se não há compreensão, não tem como o cidadão médio se apropriar da informação. Logo, qualquer governo que disponibilize dados incompreensíveis ao cidadão médio, na melhor das hipóteses pode ter a intenção de ser transparente, mas não pode ser considerado um governo transparente no sentido *openness* do conceito.

3.1.4 TRANSPARÊNCIA COMO DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS

Os dados governamentais abertos, por suas características de acesso irrestrito a todos os dados públicos não sigilosos na web, pressupõe que esse acesso não sofra limites tecnológicos ou legais para a sua visualização e utilização, garantindo maior transparência aos dados públicos.

Segundo Agune, et. al. (2010) o Brasil, no modelo oficial de transparência, não adota em sua maioria uma política de dados abertos, o que impede e dificulta a qualquer interessado trabalhar, analisar, cruzar e integrar os dados e informações segundo seus interesses.

Nesta concepção, o conceito de transparência é bem mais amplo na medida em que estabelece regras universais de disponibilização e acessibilidade dos dados, garantindo que independente dos formatos tecnológicos ou da legislação vigente todos possam acessar e usá-los. Parece que a possibilidade de reutilização dos dados públicos pelos cidadãos, é exclusiva desta visão.

3.2 A TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A LRF é um marco na Administração Pública brasileira. Para Matias-Pereira (2010, p. 235) é a partir dela que foram introduzidos diversos mecanismos para aperfeiçoamento da gestão fiscal, fazendo com que todos os governantes, em toda Federação, passassem a seguir regras e observar limites na administração das finanças públicas de forma transparente, equilibrada e responsável.

Surge como fruto do artigo 163 da Constituição Federal, que trata das finanças públicas, e tem-na como objetivo principal “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (Art. 1º, da LC 101/00), bem como ao disposto no artigo 165 da Constituição, § 9º, inciso II que diz ‘caber a LC estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos’.

Segundo nosso autor, com o aumento da transparência na gestão pública, proporcionada pela LRF, garantiu ao cidadão, à sociedade civil organizada e ao próprio mercado, novos mecanismos para realização do controle e exigir punição dos gestores que agirem de forma irresponsável (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 236).

As premissas em que se baseia a responsabilidade na gestão fiscal encontram-se inseridas no próprio artigo 1º, sendo:

1) *Ação planejada e transparente;*

Aqui temos que a ação pública deve ser planejada e responsável. O gestor público deve agir com responsabilidade no trato da coisa pública, porém isso não é suficiente. Ele tem que dar ciência à sociedade que seus atos e suas ações são responsáveis e são resultados de um planejamento.

Nesta premissa se percebe a integração entre o planejamento e o orçamento, quando se aloca recursos para planos, programas e ações previamente traçados em vista de objetivos e metas a serem alcançados.

Razão pela qual se impõe uma maior transparência, visando o fortalecimento da noção de cidadania, gerando um impacto positivo na sociedade que tem o direito de saber e conhecer se os planos, programas e ações atingiram as metas e objetivos almejados. Percebe-se um movimento interno da própria Administração que é a ação planejada e um movimento da sociedade que exige a prestação de conta do uso dos recursos alocados.

2) *Prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;*

Esta nova premissa orienta a Administração Pública para o uso do Planejamento Estratégico, com capacidade preditiva de resposta a riscos, bem como da necessidade de controle e avaliação permanentes, porque tanto uma como a outra devem estar presente em todo o ciclo da gestão pública.

Está atendo a prevenção de risco e correção dos desvios para realinhar as ações com vista aos objetivos a serem alcançados, pressupõe a ação responsável.

3) *Imposição de cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.*

Esta premissa permite à sociedade mensurar o desempenho da Gestão. A nenhum governo é permitido gastar mais do que arrecada. O zelo na arrecadação e a contenção de

despesas são fundamentais ao equilíbrio das contas públicas, para isso ser percebido pelo cidadão é necessário garantir a sociedade serviços de qualidade ao menor custo possível.

Além das premissas já citadas, encontram-se no artigo 48 da LRF os principais instrumentos para a transparência na gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação em meios eletrônicos, como Portal da Transparência e sitio oficiais dos entes federados:

“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

No parágrafo único do mesmo artigo, impõem-se algumas ações que permitem mensurar o grau de transparência das entidades, obtido através da implantação das seguintes políticas de transparência:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Tal incentivo pode ser ampliado através da utilização do rádio, programas de televisão local, mídias sociais, espaço para sugestão no sítio oficial da entidade e divulgação das datas de realização das audiências públicas, bem como a criação do conselho municipal de transparência pública.

Em conformidade com o Decreto 7.185, de 27/5/2010, que dispõe sobre os padrões mínimos de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente, ‘liberação em tempo real implica a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo “sistema”, sem prejuízo do desempenho e da preservação da rotina de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento’.

Entre as diversas conquistas oriundas da LRF, tem-se a criação da homepage Portal da Transparência do Governo Federal, canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. O site foi lançado em novembro de 2004 e é fomentado pela Controladoria-Geral da União (CGU).

No portal estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal para Estados, Municípios, Distrito Federal e diretamente para o cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contrato de obras e serviços.

O estudioso Agune (2010) relata que os principais resultados esperados com a disponibilização das bases de dados e informações dos governos para a sociedade são:

a) Permitir o controle social e oficial sobre a atuação adequada da administração, para dar exatidão às informações prestadas;

- b) Possibilitar que empresas e organizações da sociedade possam utilizar as bases de dados para produção e compartilhamento de novos conhecimentos e de novos serviços;
- c) Permitir a melhoria da qualidade das informações e demandas por serviços e atuação do setor público, por meio do acesso aos dados do governo de forma transparente e sua utilização por diferentes segmentos da sociedade;
- d) Estimular formas de atuação participativas e colaborativas entre o setor público e privado;
- e) Estimular e promover inovações em governo, principalmente no seu relacionamento com a sociedade.

3.3 A TRANSPARÊNCIA NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O acesso à informação de caráter público é fundamental para a democracia. Ele fomenta a participação popular, principalmente por ser uma exigência imposta pela própria Constituição Federal, que dispõe em seu artigo 5º que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Já em seu artigo 37, § 3º amplia o acesso à informação, exigindo que os gestores criem mecanismos de participação do cidadão na administração pública:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
I - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

Estes dispositivos encontram-se regulamentados pela Lei nº 12.527, de 2011. A presente norma ratifica o dever de todos os órgãos e entidades públicas de promover permanentemente a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, das informações de caráter geral e de interesse coletivo ou particular que resultem de suas ações e obrigações. Essa lei também obriga as entidades privadas que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público.

Na divulgação das informações os órgãos e entidades utilizarão todos os meios e instrumentos legítimos de divulgação de que dispuserem, sendo obrigatória a publicação em sítios oficiais da rede mundial de computadores e deverão estar presentes no mínimo o atendimento aos seguintes itens, conforme o artigo 8º, §1º da Lei 12.227/11:

- 1) Registro das competências de cada órgão, estrutura organizacional, horário de atendimento ao público, endereços e telefones das respectivas unidades;
- 2) Registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros efetuados;
- 3) Registro das despesas;
- 4) Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como informações relativas a todos os contratos celebrados;
- 5) Dados gerais, que possibilitem o acompanhamento por parte da sociedade dos programas, ações, projetos e obras em andamento e realizados pelos órgãos e entidades;
- 6) Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Com a LAI, o povo brasileiro passa a dispor de um instrumento legal que aponta para novas possibilidades de adoção da transparência a partir da concepção de governo aberto. Segundo Agune et. al. “*governo aberto*” é o da disponibilização, através da Internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade.

Parte do princípio que seja garantido à sociedade acesso pleno aos dados primários, de forma que o interessado possa combiná-los, cruzá-los e, enfim, produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais.

Este é um dos principais aspectos que a lei apresenta ao obrigar as entidades a divulgarem informações por meio da *homepage* oficial na internet, observando os requisitos estampados no artigo 8º, § 3º, *in verbis*:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Outro ponto que merece destaque é que a própria LAI exige que Estado, Distrito Federal e Municípios façam a regulamentação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) em legislação específica local, observando as regras gerais já citadas na Lei 12.527/11, tratando inclusive dos graus de sigilo, responsabilização do servidor e instâncias recursais, dando ênfase ainda a criação de um posto presencial de informações em local e condições apropriados nos órgãos e entidades, realização de audiências públicas ou consultas públicas, ampliando e incentivando a participação popular.

O acesso à informação disponível deve ser imediato, sem quaisquer exigências ou restrições. Não sendo possível o acesso imediato, o órgão ou entidade deverá no prazo não superior a vinte dias, comunicar a data, local e modo para ser realizada a consulta, efetuar a reprodução do documento requerido ou obter a certidão objeto do pedido.

Nos termos da Lei, qualquer pessoa interessada poderá apresentar um pedido para acessar qualquer informação, por meio legítimo, identificando-se e especificando a informação que quer receber, sem necessidade de justificar as razões que o levam a buscar aquela informação ou prestar esclarecimentos relativos à utilização que a ela será dada. É indispensável que a viabilidade de requerer esteja disponível também na Internet.

4 DA TRANSPARÊNCIA À PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Na compreensão de Figueiredo e Santos (2013), a transparência estimula a participação e o controle social, posto que a divulgação da informação aproxime a sociedade da gestão exercida por seus representantes. As entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento da administração pública, como forma de consolidação da cidadania.

Jacobi (2003) corrobora ao afirmar que a plenitude do controle social requer uma transformação das instituições pública à medida que cabe a essas garantir a acessibilidade e a transparência da informação pública, estimulando a participação social.

É já sabido que a transparência proporciona um ambiente de análise e reflexão, mas para isso é necessário que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas livremente nos meios de comunicação acessíveis à população, não permitindo que suas informações fiquem restritas a alguns servidores e assessores.

Ao distanciar a informação do cidadão, diz Figueiredo e Santos (2013) o gestor fortalece seu poder e confirma o seu autoritarismo. A transparência é forma de evitar esse tipo de conduta. A divulgação das ações contribui para a análise crítica da gestão pública.

Segundo Bobbio (1987) apud Figueiredo e Santos (2013), essa doutrina é sustentada por dois argumentos: primeiro - o controle público, mesmo que apenas de uma assembleia de notáveis, retarda a decisão e impede a surpresa; segundo - derivado do desprezo pelo vulgo que deve ser domesticado, já que dominado por fortes paixões que lhe impedem de formar uma opinião racional do bem comum.

Percebe-se claramente que tal postura não coaduna com o regime democrático no Estado de direito. Posto que naquela doutrina os dominantes depreciem a capacidade dos dominados de exercer a sua cidadania de forma sábia e consciente. Quando na democracia todo o poder emana do povo, que não está sob a condição de dominado, mas é a fonte de soberania do poder estatal.

Razão pela qual os governantes devem ao povo prestação de contas sobre o que lhes foi confiado. Para Bobbio, esses governantes adotam o engano como subterfúgio para manter seus privilégios. Eles se utilizam dessa evasiva alegação e pretexto para esquivar-se de dificuldades que o cidadão possa criar.

A participação social, para Pires (2011), visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público.

Desta forma, ao dar transparência de seus dados, a Gestão Pública abre espaço para futuras reivindicações sociais que visem a um maior detalhamento e à ampliação das informações disponibilizadas. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas.

Ao aumentar seu grau de transparência, o governo estimula o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão. A divulgação para grupos restritos inibe o seu caráter de promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, desenvolve-se um ambiente propício a condutas ilegais e corruptas.

Por isso, Santos (2012) apud Figueiredo e Santos (2013) reforça que a informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. A transparência revestida do conceito de accountability se torna um poderoso instrumento de participação e controle social.

4.1 UMA CONTABILIDADE COMPROMETIDA COM O CONTROLE SOCIAL

A contabilidade é de grande relevância no processo de compreensão de diversos aspectos dos relatórios orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial, não apenas de natureza técnica ou jurídica, mas também política e econômica. As informações que podem disponibilizar acerca da gestão dos recursos públicos, permitem uma análise dinâmica e profunda, que revela importantes aspectos da gestão pública e de seus desdobramentos para a sociedade.

Para Oliveira (2007), a contabilidade é indispensável ao efetivo controle dos recursos públicos no sentido de prestar informações que representem fidedignamente a realidade econômico-financeira e patrimonial do conjunto dos órgãos e entidades da Administração Pública. Para tomar decisões com razoável segurança, tem-se que a transparência na elaboração da informação contábil é requisito fundamental para assegurar que os usuários acessem informações úteis e relevantes.

Segundo a Lei n.º 4.320/64 (art. 83), o objetivo da contabilidade pública é “evidenciar perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”. O objetivo da contabilidade realizada no setor público não diverge daquele que norteia as atividades contábeis da área privada.

Atualmente, no Brasil, tem-se produzido muitos normativos legais incentivando a prática do controle social da Gestão Pública. A criação da “homepage” contas públicas, “o portal da transparência”, “Lei 12.527/11 de Acesso a Informação” e os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que incentivam a transparência dos atos de gestão e a criação de conselhos sociais para fiscalização de recursos destinados à saúde e educação.

Apesar destas iniciativas, a corrupção graça solta em virtude da vasta assimetria de informação entre os gestores que gastam os recursos e os conselhos, associações, sindicatos e os cidadãos a quem, em geral, cabe fiscalizar e exercer o controle social, para uma análise competente das prestações de contas.

Por isso, a contabilidade aplicada ao setor público desempenhará relevante papel político e social no desenvolvimento de demonstrativos fidedignos, relevantes e úteis na evidenciação, e divulgação de relatórios compreensíveis ao cidadão comum, que dê a esse condições de avaliar a eficiência, a eficácia, e a economicidade dos gastos públicos, bem como os resultados alcançados pela gestão em favor da sociedade.

Para garantir a efetividade deste processo, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou em 2008 as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBC T 16, que reconhece a contabilidade aplicada ao setor público como ciência social, libertando-a das “armaduras da legislação”.

Neste novo contexto, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público é definida como ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informação, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial da entidade do setor público.

Sendo seu objetivo fornecer informações aos usuários externo, ou seja, ao cidadão, sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público, bem como as mutações sofridas, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para instrumentalização do controle social.

O Controle Social é entendido pela norma como o “compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso de recursos e patrimônio público pelos agentes públicos” (NBC T 16.1).

Partindo deste arcabouço conceitual à ciência contábil e ao contador se acresce a “responsabilidade da função social”, que se concretiza pelo comprometimento do profissional de contabilidade para geração de informações fidedigna, relevante e compreensível, tendo em vista que esta compreensão precisará alcançar o cidadão que é o principal usuário da informação contábil.

Esta norma retrata a importância da contabilidade não evidenciar somente informações necessárias à tomada de decisão e à prestação de contas, mas fornecê-las ao exercício do controle social.

A instrumentalização do controle social diz respeito à responsabilidade de fornecer informações compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho das atividades de controle do uso do patrimônio público.

O desafio que se coloca à ciência Contábil Aplicada ao Setor Público é de que não basta o fornecimento de informações contábeis à sociedade, mas para garantir sua utilidade, essa informação precisa ser de fácil entendimento para o cidadão. Este deve ser capaz de analisar os dados apresentados e avaliar o desempenho da gestão.

Portanto, para que a contabilidade atinja seu objetivo é necessário evidenciar de forma transparente as informações públicas. O valor da informação não é medido pela quantidade fornecida, mas sim, pela relevância e utilidade, bem como pela compreensão que os usuários têm da mesma.

4.2 EVIDENCIAÇÃO CONTÁBIL COM TRANSPARÊNCIA

A evidenciação é um compromisso inalienável da contabilidade com seus usuários e com os próprios objetivos, inferimos que na apresentação das informações referentes à execução orçamentária, financeira, econômica e patrimonial, a contabilidade deve ser transparente e apresentar a informação não apenas no sentido técnico, mas em condições de ser compreendida por toda a sociedade (IUDÍCIBUS, 2004; NBC T 16.1).

Mesmo a evidenciação integrando as exigências da Lei 4.320, não raro ela tem sido ignorada pela contabilidade governamental, mas por desinformação da administração, que não lhe tem dado a devida importância, deixando muitas vezes de revelar fatos que tornariam mais visível à situação econômico-financeira da entidade (REIS 2004, p. 146).

Nos ensinamentos de Dias Filho e Nakagawa (2001, p. 43) o ‘entendimento das informações contábeis constitui requisito essencial para que as mesmas sejam utilizadas adequadamente no processo decisório’.

Isso se afirma porque tão importante quanto produzir a informação certa é assegurar que a mesma se torne compreensível ao usuário, para que esse a utilize como instrumento de apoio ao processo decisório.

Na visão destes autores se a contabilidade tem por missão auxiliar a tomada de decisão, o mínimo que se pode esperar das demonstrações contábeis são informações claras e compreensíveis, a fim de que o usuário disponha de informações úteis e relevantes.

Partindo do entendimento da informação como um bem público a evidenciação contábil não deve privilegiar apenas um grupo restrito de usuários, em detrimento de outro, mas de forma clara e transparente, apresentar a informação em condições de ser compreendida e analisada pelos usuários.

Como as novas demandas sociais reclamam um padrão diferenciado de informações geradas pela contabilidade governamental, seus demonstrativos devem ser elaborados no sentido de facilitar o adequado acompanhamento e controle do processo orçamentário, sob pena de que as informações geradas se distanciem cada vez mais dos seus objetivos precípuos.

Portanto, a finalidade da contabilidade só será alcançada se ela conseguir evidenciar com transparência os fatos econômicos, financeiros e físicos do patrimônio ocorridos na Administração Pública.

Resultados de estudos realizados por Oliveira (2005), Miranda, Silva, Ribeiro e Silva (2008), Dias (2009) apud Agostinho, et. al. (2015), ao investigarem o grau de compreensibilidade das informações contábeis, concluíram que as informações produzidas pela contabilidade não são claras nem compreensíveis, independente do grau de escolaridade do usuário da informação.

Para Araújo (2004, p. 5) não se pode prescindir da ideia de que a transparência das demonstrações originadas da contabilidade, além de constituir uma exigência legal, é uma demanda social, haja vista que o cidadão a cada dia está mais consciente da necessidade de se evidenciarem os resultados alcançados pela gestão governamental e da importância da prática da *accountability*.

Agostinho et. al. (2015) resumem com muita clareza esta nova missão da contabilidade pública, para eles a contabilidade é ferramenta de controle social e de empoderamento da sociedade no exercício da democracia, em particular, quando atua nos espaços de participação que lhes são propiciados pelo próprio Estado.

5 GOVERNO ELETRÔNICO E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Segundo Diniz et. al. (2012), duas razões explicam o fato de o governo eletrônico tornar-se um conceito importante em fins dos anos noventa. A primeira está associada à emergência do uso de tecnologias interativas, particularmente relacionado com a expansão da internet, como um fenômeno de massas. Já a segunda razão se relaciona com a consolidação de modelos de modernização administrativa no setor público, baseada no uso intensivo das TIC no contexto da Reforma do Estado.

Para estes autores governo eletrônico varia muito em definições e é comum associá-lo ao uso da internet para a prestação de serviços públicos, ou ao uso mais geral de sistemas informatizados, baseados ou não em internet, utilizados na gestão dos processos internos na administração pública.

No entanto, vislumbra-se neste conceito de governo eletrônico um potencial para aperfeiçoar o relacionamento entre o governo e os cidadãos, uma vez que está baseado no uso de ferramentas que aumentam a agilidade e a transparência nas trocas de informação na sociedade.

Propõem-se neste artigo explorar a relação entre os portais governamentais com o processo de transparência, no nível dos governos de quatro municípios, e a efetividade dos mesmos na disponibilização de informações relevantes ao Controle Social das Contas Públicas dos entes analisados.

A criação de vários portais na internet associados a programas de governo eletrônico, no Brasil, foi o estímulo para a ampliação do processo de prestação de contas públicas. Porém, a discussão sobre o grau de transparência alcançado com a implantação desses instrumentos de transparência, em geral oriundos de práticas de governo eletrônico, ainda exige um aprofundamento maior, para que se possa mensurar com precisão o grau de transparência considerando a disponibilização ao público de informações a respeito das ações do governo, e como elas influenciam a vida dos cidadãos.

O Portal da Transparência, de iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), possui entre os seus objetivos o propósito específico de combater a corrupção e aumentar a transparência pública. A transparência neste portal é ressaltada por seus objetivos de promoção da transparência dos gastos públicos e incentivo ao controle social:

“A ideia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. O ‘cidadão-fiscal’ é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos.” (CULAUS; FORTIS, 2006, p. 9 apud DINIZ et. al., 2012).

À maneira do que ocorre no Governo Federal, nos Portais de Transparência dos demais entes devem estar disponibilizados os demonstrativos de todas as execuções de receitas e despesas do governo. Ainda que dados sigilosos não estejam sendo dispostos à consulta, como as despesas das atividades dos órgãos de inteligência ou de segurança nacional, há uma grande quantidade de informações disponíveis no Portal.

Pesquisadores apontam que a informação governamental deve estar disponível a sociedade não apenas por constar em lei que obriga a publicidade dos atos da administração pública, mas por possibilitar a participação e o controle do cidadão, porque “a participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação (VAZ, 2005 apud DINIZ et. al., 2012)”.

O Portal da Transparência se tornou o espaço virtual para a prestação de contas do Governo que, além da disponibilização dos dados sobre os gastos públicos, apresenta uma série de funcionalidades para explicar o funcionamento do governo e incentivar a Participação da Social no planejamento e acompanhamento na aplicação dos recursos arrecadados através da cobrança dos tributos.

Mas se a informação não está disponível ou é insuficiente, a possibilidade do uso das TICs para facilitar a promoção da transparência é, drasticamente, reduzida e o controle social, extremamente, obstaculizado.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto ao objetivo o presente artigo é classificado como descritivo segundo a classificação de Raupp, Beuren, 2013, que justificam este enquadramento pela necessidade de se conhecer, mais detidamente o assunto estudado e um interesse de se descrever as principais características dos Portais de Transparência dos municípios de Parauapebas, Belém, João Pessoa e Porto Alegre.

Com relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa é classificada como documental e bibliográfica, pois os dados utilizados para o desenvolvimento do artigo são materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008, p. 51).

Ressalta-se que trata de um estudo de abordagem qualitativa e quantitativa, porque a utilização de ambos se justifica quando o fenômeno a ser estudado só pode ser captado por

meio de observação, sendo necessário o estudo de todo um processo e comparação do grau de transparência dos municípios envolvidos.

Quanto à escolha dos municípios, deveu-se ao fato que a transparência existe para gerar informações para a comunidade, principalmente a local. Nesse sentido, foi escolhido o município de Parauapebas, por ser o *locus* da pesquisa, além de ser finalidade desta contribuir com a gestão pública municipal e com a sociedade de Parauapebas no intuito de promover uma maior interação na relação Estado-Sociedade, bem como contribuir para que Parauapebas não tenha um governo com intenção de ser transparente, mas que o seja de fato.

Com relação aos demais municípios, Belém foi escolhido por ser a capital e por ter atingido a maior média no ranking do Estado do Pará, segundo a Controladoria Geral da União e Ministério Público Federal, por isso serve como termômetro da transparência no Pará.

Já Porto Alegre por ter obtido nota 10 no ranking dos municípios mais transparentes segundo escala de avaliação do MPF e, finalmente, João Pessoa por ter obtido melhor nota na escala Brasil Transparente da CGU. Estes últimos se configuram como os municípios mais transparentes da federação, portanto servem de referência para a transparência no país.

7 ANÁLISE COMPARATIVA DA TRANSPARÊNCIA DOS QUATRO MUNICÍPIOS

Nesta seção, será analisado o grau de aderência do Município de Parauapebas com a nova política de Transparência Pública, verificando se o portal de transparência municipal atende as exigências da legislação vigente e como ele se comporta diante da aplicação da escala de avaliação da CGU e MPF, por meio de uma análise comparativa com os Portais de Transparência dos Municípios de Belém, Porto Alegre e João Pessoa.

Ademais, procurar-se-á responder se o Município de Parauapebas, no que respeita a transparência ativa, desenvolve políticas públicas de fomento de participação da sociedade e do Controle Social através da disponibilização de informações relevantes e úteis em seu sítio oficial ao cidadão que almeja ser atuante na fiscalização.

Para se chegar ao resultado, realizar-se-á análise dos conteúdos disponíveis no portal da transparência nos itens seguintes: (1) receita, (2) despesa e pessoal, (3) instrumentos de planejamento e prestação de contas, (4) transparência comparada pela avaliação da CGU, (5) transparência comparada pela avaliação do MPF.

Considerar-se-á na análise além do conteúdo, sua forma de apresentação, a facilidade de acesso, a linguagem de apresentação, bem como o uso de recursos que facilitem a compreensão do usuário como uso de gráficos, tabela, imagens e a evolução temporal dos itens selecionados, além de ferramentas que permitam a entrada e saídas de dados no processo de interação governo-cidadão.

Aqui também se testará as hipóteses levantadas. As quais poderão ser confirmadas ou negadas. As análises acerca da transparência dos municípios restringiram-se as pesquisas realizadas com base em acessos diários ao Portal de Transparência dos mesmos durante o período de 20/11/2015 a 20/02/2016.

7.1 RECEITA PÚBLICA

O foco desta análise é verificar se estão sendo disponibilizadas informações referentes à previsão e arrecadação de receitas orçamentárias, diferença a maior ou a menor da arrecada com relação à prevista, o que permite avaliar a qualidade do planejamento. Procura-se também visualizar a facilidade de acesso e entendimento sob o aspecto da classificação da receita. Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 177) a receita comporta as seguintes classificações: Categoria Econômica/Natureza da Receita (Origem), Fonte/Destinação de Recurso (Vinculação) e por Indicador de Resultado Primário (Impacto Fiscal), e a possibilidade de se fazer um comparativo histórico das mesmas com exercícios anteriores, (MCASP, 2012, p. 22).

Outra informação que se acredita relevante e que será objeto desta análise é saber se os municípios informam a Renúncia de Receita. Esta “é a decisão de não arrecadar receita em função da concessão de isenções, anistias, remissões, subsídios e outras formas previstas na LRF” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS, FEIJÓ, 2013, p. 211). Por isso, é importante informar os beneficiados e qual a motivação, dando ciência a todos de que a Administração Pública quando assim agiu, foi para resguardar a supremacia do interesse público.

No portal do município de Parauapebas, o cidadão tem acesso aos dados relativos à Receita Orçamentária Arrecadada e Receita Prevista e Arrecadada, podendo efetuar consultas a partir do ano de 2010, sendo disponíveis informações acerca de data do recebimento da receita, código, especificação, contribuinte, CNPJ/CPF e valor arrecadado.

Não é possível vislumbrar em tempo real a receita por categoria econômica, sendo necessário ter conhecimento dos códigos utilizados pela contabilidade pública, exigindo um conhecimento especializado, para saber em que tipo de categoria a mesma encontra-se enquadrada, criando com isso um óbice para o entendimento e compreensibilidade, por consequência, inviabilizando a transparência e o acesso à informação.

No de Belém, capital do Pará, percebe-se que a consulta da receita é de fácil localização e acessibilidade, explicitando de forma clara o valor orçado e efetiva arrecadação de receitas mês a mês e por exercício, por unidade gestora, sendo ainda dividido por categoria econômica.

O Portal da Transparência do município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, disponibiliza a partir de maio de 2010 e em tempo real, a arrecadação da receita municipal por órgão e por natureza da receita. As receitas são visualizadas sob a forma de tabelas do mês corrente e do acumulado dos meses do exercício, permitindo de forma fácil, o acesso do cidadão as receitas públicas vinculadas a qualquer órgão, sendo ainda apresentado por unidade organizacional, permitindo o seu posterior detalhamento.

O destaque da receita para cada fundo, como: Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Educação e Fundo Municipal de Assistência Social, facilita o acompanhamento e Controle pelos respectivos conselhos e pelo cidadão, vez que informa a receita do fundo e elenca destacadamente todos os programas que receberam recursos e quanto recebeu mês a mês.

Já o município de João Pessoa, capital da Paraíba, apresenta algumas novidades no seu Portal da Transparência. Este é bastante intuitivo, dispondo de vários ícones, facilitando o rápido acesso da informação. O item Receitas Públicas em sua primeira página já demonstra o valor arrecadado no presente exercício por unidade gestora, podendo ainda ser feita consulta pela previsão e arrecadação totais dos meses e exercícios anteriores, facilitando a visualização das informações.

Para facilitar a compreensão dos dados, o usuário tem a opção de gerar gráficos, permitindo fazer a comparação da evolução histórica da receita.

Não foi percebida a apresentação da receita por Fonte/Destinação de Recurso (Vinculação) e por Indicador de Resultado Primário (Impacto Fiscal), nem dado destaque as informações referentes à Renúncia de Receita em nenhum dos Portais de Transparência pesquisados. Espera-se que este trabalho desperte os entes públicos para a publicidade destes dados, ampliando a transparência ativa.

7.2 DESPESA PÚBLICA

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 237-238) o modelo brasileiro de classificação da despesa orçamentária pode ser dividido em Programação Qualitativa e Programação Quantitativa.

No primeiro temos a classificação da despesa por: Esfera Orçamentária (fiscal, seguridade social e investimento das empresas), Institucional (responsável pela programação), Funcional (em que área de ação a despesa será realizada) e Estrutura Programática (finalidade, problema a resolver, público alvo, indicadores, descrição, forma de execução, etapas, produto e localizador de gasto).

Já o segundo descreve a Natureza da Despesa (categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, elemento de despesa), por Fonte/Destinação de Recurso (ID-Uso, grupo fonte, fonte de recursos) e Identificador de Resultado Primário.

Desta forma, para os autores a aplicação da estrutura programática e das classificações orçamentárias almeja por resultado um orçamento cuja configuração visa evidenciar distintamente:

“O que será implementado; para quê; qual o produto (finalidade, resultados esperados, serviços e bens a serem obtidos); ‘quem na administração é responsável pela programação’; quais os insumos utilizados ou adquiridos na implementação; em que área de ação governamental a despesa será realizada; qual a fonte de financiamento; e qual a modalidade de execução da despesa” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS, FEIJÓ, 2013, p. 238).

No que se refere à despesa pública, observar-se-á se são evidenciadas informações acerca da classificação institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional programática (função, subfunção, programa, ação e título), natureza da despesa (categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade da aplicação, elemento da despesa e subelemento da despesa) e detalhamento de pessoal e encargos sociais (nome do funcionário, vínculo, cargo, lotação, remuneração e todas as informações vinculadas).

O Portal da Transparência de Parauapebas apresenta todos os dados da despesa não no link despesa, mas no link Programas, Ações e Projetos, o que pode de certa forma, dificultar a localização das informações para o cidadão. Sugerimos ainda que no link Programas, Ações e Projetos, estejam disponíveis os instrumentos de planejamento (Plano Diretor, PPA, LDO e LOA) para consulta e download.

No entanto, encontra-se a receita por classificação institucional, funcional programática, natureza da despesa. Mas não se tem o detalhamento da mesma com pessoal e nem os dados referentes à indicação do nome, vínculo, cargo, lotação, data de admissão e remuneração.

Já o de Belém não apresenta os dados de forma clara e de fácil acesso, restringindo-se a consulta ao órgão que realizou a despesa, devendo ainda ser preenchidos os campos nome/razão social e CPF/CNPJ, o que dificulta o acesso. Com relação à consulta de pessoal, a mesma pode ser realizada facilmente, sendo evidenciados todos os dados acima, necessitando apenas do preenchimento do exercício financeiro, mês ou órgão de lotação.

Com destaque o Município de Porto Alegre, em seu Portal de Transparência disponibiliza no *link específico* de Despesas em Tempo Real, onde divulga todas as informações sobre a Despesa Orçamentária quanto à classificação institucional, funcional, programática e por órgão, o que facilita a consulta por parte de qualquer interessado, o mesmo ocorrendo com o detalhamento de pessoal contendo, inclusive, algumas tabelas de vencimentos básicos, quantidades de cargos na estrutura organizacional da Administração Pública direta e indireta, como: magistério, cargos em comissão, servidores efetivos ativos e inativos.

A busca da remuneração por servidor pode ser feita por órgão, tipo de folha, mês e ainda pelo nome do servidor. A descrição da remuneração do servidor é bem completa. Mas não existem informações quanto a data de admissão do servidor.

João Pessoa disponibiliza em link próprio as opções de consulta da despesa pública por elemento da despesa, fonte de recurso, favorecido, subfunção, modalidade, número do empenho, programa, tipo de despesa, tipo de empenho, facilitando a consulta da mesma.

Com relação a quadro de pessoal, o portal da transparência possibilita a consulta por órgão, exercício, apresenta um quadro resumo com o total de servidores mês a mês, quantificando ainda servidores comissionados, contratados por excepcional interesse público, efetivos, eletivos (prefeito e vice, conselheiros tutelares), inativos e pensionistas.

7.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Desde a promulgação da Constituição de 1988, em seu art. 165, consagrou-se como instrumento do planejamento público orçamentário o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

No entanto, Bernardoni e Cruz (2010, p. 49) advertem sabiamente que com a publicação da Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida por Estatuto das Cidades, em seu art. 40, §1º, determina que o Plano Diretor seja parte integrante e integrador do processo de planejamento municipal, devendo o PPA, a LDO e a LOA incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Quanto a Prestação de Contas, a LRF já elenca que deverão ser disponibilizados os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. No mais, a Lei de Finanças Públicas nº 4.320/64, a NBC T 16.6 e MCASP orientam a elaboração das Demonstrações Contábeis, as quais deverão ser dadas ampla divulgação e publicidade em meios eletrônicos.

Por esta razão, procurar-se-á localizar nos portais dos respectivos entes estes instrumentos de planejamento e de prestação de contas, para confirmar a observância do preceito legal de publicidade, assim como a transparência dos mesmos por meio da disponibilidade destas informações no Portal da Transparência dos municípios pesquisados.

No portal da transparência de Parauapebas não se vislumbra a publicação dos instrumentos de planejamento (Plano Diretor, PPA, LDO e LOA) e das Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, etc.), nem seu parecer prévio.

Estão disponíveis ao cidadão apenas a consulta dos anexos (em alguns casos incompletos ou com exercícios faltantes), inviabilizando o acesso a informações relevantes e úteis, impossibilitando o efetivo Controle Social, bem como a avaliação de desempenho da Gestão Pública, sem dizer que se estar infringindo além de preceitos constitucionais, os princípios da legalidade e da publicidade.

Já o portal da transparência do município de Belém disponibiliza ao cidadão belenense o acesso a todos os instrumentos de planejamento na íntegra, podendo ser feito o download dos mesmos, o que permite o avanço no conhecimento por parte dos interessados de tais informações. Não se localizou os Balanços Contábeis e o parecer prévio. Mas é publicado o Relatório de Gestão Anual.

Porto Alegre é exemplar neste quesito. Em seu portal da transparência encontram-se disponíveis todos os instrumentos de planejamento desde o exercício de 2010, o Plano Diretor, PPA, LDO e LOA, bem como os Demonstrativos Contábeis, com gráficos, análise comparativa de mais de um exercício, bem como metas alcançadas, no documento que denomina de balanços das finanças públicas. Um fator de promoção da participação social é o Orçamento Participativo ao Vivo que pode ser acessado pela internet, usuários com *android*, *iphone* e *ipad* podem acompanhar as assembleias ao vivo no endereço [mms://pwvideo1.procempa.com.br:8080/op](https://pwvideo1.procempa.com.br:8080/op).

Outro instrumento de transparência relevante em Porto Alegre é o Observa POA, onde podem ser encontradas informações sobre os indicadores da cidade, permitindo conhecer a série histórica, metas e análises cruzadas. No “*link análise comparativa entre cidades*” pode-se escolher um tema como: *abandono escolar no ensino fundamental*, e encontrar os gráficos comparando os dados de várias cidades referente ao tema.

João Pessoa também publica todos os instrumentos de gestão e de prestação de contas, disponíveis nos ícones: Prestação de Contas e Semanário Oficial, podendo ser feito download dos mesmos. Através da análise do portal de João Pessoa verifica-se que o mesmo vem atendendo a todos os requisitos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal, além de, juntamente com Porto Alegre, dar exemplo de boas práticas de gestão. Destaque para o aplicativo disponível para celular: *acesso à informação onde você estiver*.

Para promover a transparência João Pessoa por meio da Lei nº 11.259/2007 criou seu Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CMTPCC), órgão colegiado de natureza consultiva, vinculado à Secretaria Executiva da Transparência Pública (SETRANSP), esforço que justifica o título de município nota 10 em transparência pública.

Ademais, disponibiliza no “*Link Dados Públicos– João Pessoa/PB*”, inúmeras informações sobre Plano Diretor, Plano Local de Habitação de Interesse Social, Plano Municipal de Educação, Relatórios Fiscais em Formato Abertos, Despesa com Publicidade, Gráficos de Despesas e Receitas e Transparência na Mobilidade Urbana.

7.4 TRANSPARÊNCIA COMPARADA PELA AVALIAÇÃO DA CGU

A Escala Brasil Transparente (EBT) é a metodologia criada para medir a transparência pública nos estados e municípios brasileiros. Segundo a CGU, a EBT foi desenvolvida para fornecer subsídios necessários tendo em vista o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41 da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 do Decreto nº 7.724/2012 e 18 do Decreto nº 8.109/2013.

A EBT objetiva avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), concentrando-se na transparência passiva, principalmente pela ausência de métricas de avaliação que contemplem essa nova obrigação advinda da LAI. Para confecção da análise EBT foram feitas solicitações reais de acesso à informação sobre diversas áreas de governo, sendo este um diferencial da escala.

Ela adota metodologia composta de 12 quesitos a serem confrontados com as informações disponíveis nos portais de transparência dos entes avaliados divididos em dois grupos: Regulamentação da Lei de Acesso e Transparência Passiva, dividindo-se nos seguintes pontos:

I - Regulamentação da Lei de Acesso:

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

II - Transparência passiva:

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

As notas variam de 0 a 10 pontos, são calculadas pela soma de dois critérios: a regulamentação da Lei de Acesso (25%) e a existência de transparência passiva (75%). Das 1.613 cidades avaliadas em 2015, 822 cidades receberam notas entre 0 e 0,99, enquanto 29 receberam pontuação máxima.

A pontuação é feita a partir da resposta a 10 perguntas relacionadas ao cumprimento de itens da Lei nº 12.527/11. Aplicando-se a EBT aos quatro municípios avaliados por meio de seus portais de transparência temos o seguinte resultado no que toca ao grupo regulamentação:

ESCALA BRASIL TRANSPARÊNCIA - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU)								
GRUPO REGULAMENTAÇÃO								
MUNICÍPIOS								
QUESITOS AVALIADOS	PARAUPEBAS		BELÉM		JOÃO PESSOA		PORTO ALEGRE	
	S/N	PONTOS	S/N	PONTOS	S/N	PONTOS	S/N	PONTOS
O regulamento foi localizado na página eletrônica do ente?	NÃO	0	NÃO	0	SIM	100	SIM	100
O ente avaliado regulamentou a LAI?	NÃO	0	NÃO	0	SIM	150	SIM	150
Regulamentou a criação do SIC?	NÃO	0	NÃO	0	SIM	200	SIM	200
Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	NÃO	0	NÃO	0	SIM	150	SIM	150
Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas?	NÃO	0	NÃO	0	SIM	100	SIM	100
Regulamentou existência de pelo menos uma instância recursal?	NÃO	0	SIM	200	SIM	200	SIM	200
TOTAL DE PONTOS		0		200		900		900

Quadro 1: EBT- Grupo Regulamentação

Fonte: Escala Brasil Transparência da CGU, adaptada pelos autores

Observa-se que os municípios de Parauapebas e Belém não fizeram a regulamentação em conformidade com o artigo 45 da Lei 12.525/2011, que disciplina que cabe aos Municípios, em legislação própria, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III da LAI.

Como fica perceptível nas respostas dadas aos seis quesitos sobre regulação para mensurar o grau de conformidade do ente a norma geral, Parauapebas nada pontuou dos 900 pontos aqui disputados, que tem o peso de 25% (vinte e cinco por cento) dos três mil e seiscentos pontos no total; Belém por sua vez atendeu apenas a um dos seis quesitos.

Por outro lado, João Pessoa cumpriu o preceito legal com a publicação da Lei Municipal nº 12.645/13; e Porto Alegre realizou o mesmo através da Lei Municipal nº 10.728/09 e Decreto Municipal nº 18.302/13. Ambos alcançando 100% de conformidade, pontuando em todos os seis itens.

Uma observação importante da avaliação feita pela CGU é que ela não avalia o Portal da Transparência, mas se o município avaliado observou a legislação e criou lei específica que regulamente o acesso a informação em âmbito local. Em outras palavras não basta criar um portal da transparência e um e-SIC ou SIC físico com respaldo na LAI federal, devendo ambos estar regulamentados em Lei Municipal.

Outro aspecto relevante da escala da CGU é a transparência passiva. Nela se analisa o Portal da Transparência quanto à existência de um e-SIC (possibilidade de requerer informação por via eletrônica) ou indicação de um SIC físico. Neste aspecto se avalia a facilidade de o cidadão ter acesso a informação pública de seu interesse. A implantação de um e-SIC e o SIC físico facilitam o acesso do cidadão aos dados do município.

Quando aplicado o questionário aos quatro municípios estudados, Parauapebas mais uma vez não pontua, porque no seu Portal da Transparência não existe um e-SIC e nem faz a indicação de um SIC físico, falta-lhe total conformidade com a Lei de Acesso à Informação. Por outro lado, Belém, João Pessoa e Porto Alegre atingiram os 500 pontos aqui disputados.

ESCALA BRASIL TRANSPARÊNCIA - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU)								
GRUPO TRANSPARÊNCIA PASSIVA								
QUESITOS AVALIADOS	PARAUAPEBAS		BELÉM		JOÃO PESSOA		PORTO ALEGRE	
	S/N	PONTOS	S/N	PONTOS	S/N	PONTOS	S/N	PONTOS
Indicação no site de um SIC físico								
Indicação do órgão?	NÃO	0	SIM	200	SIM	200	SIM	200
Indicação de endereço?	NÃO	0	SIM	100	SIM	100	SIM	100
Indicação de telefone?	NÃO	0	SIM	100	SIM	100	SIM	100
Indicação dos horários de funcionamento?	NÃO	0	NÃO	0	SIM	100	SIM	100
Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	NÃO	0	SIM	200	SIM	200	SIM	200
PONTUAÇÃO		0		600		700		700
São exigidos dados que dificultem o acesso a informação								
Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ), assinatura, declaração de responsabilidade, maioria, outras exigências?	SEM e-SIC	0	NÃO	300	NÃO	300	NÃO	300
Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	SEM e-SIC	0	SIM	200	SIM	200	SIM	200
PONTUAÇÃO		0		500		500		500
Cumprir os prazos para resposta das solicitações								
Resposta no prazo da 1ª pergunta: "Saúde"?	SEM e-SIC	0	SIM	100	SIM	100	SEM e-SIC	0
Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Educação"?	SEM e-SIC	0	SIM	100	SIM	100	SIM	100
Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Assistência Social"?	SEM e-SIC	0	SIM	150	SIM	150	SEM e-SIC	0
Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamentação da LAI"?	SEM e-SIC	0	SEM e-SIC	0	SIM	150	SEM e-SIC	0
PONTUAÇÃO		0		350		500		100
Respondeu ao que se perguntou, atende ao pedido de informação								
Resposta no prazo da 1ª pergunta: "Saúde"?	SEM e-SIC	0	NÃO	0	SIM	200	SEM e-SIC	0
Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Educação"?	SEM e-SIC	0	NÃO	0	SIM	200	SIM	200
Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Assistência Social"?	SEM e-SIC	0	NÃO	0	SIM	300	SEM e-SIC	0
Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamentação da LAI"?	SEM e-SIC	0	SEM e-SIC	0	SIM	300	SEM e-SIC	0
PONTUAÇÃO		0		0		1000		200
TOTAL TRANSPARÊNCIA PASSIVA		0		1450		2700		1500

Quadro 2: Quadro comparativo - Aspecto Transparência Passiva.

Fonte: Escala Brasil Transparência da CGU, adaptada pelos autores.

No presente gráfico consta o somatório de pontos alcançados pelos municípios de Parauapebas, Belém, João Pessoa e Porto Alegre com base na Escala de Transparência da CGU. Como se pode ver Parauapebas não consegue pontuar neste item, pois não possui SIC físico nem possibilita o envio de questionamentos pela via eletrônica.

Por outro lado, Belém no cômputo total consegue uma boa pontuação. Mesmo não criando a Lei Municipal, criou no seu Portal da Transparência com respaldo na Lei Federal o e-SIC e o SIC físico, atendendo parcialmente os itens avaliados no critério da avaliação passiva, conseguindo 1.750 dos 3.600 pontos.

No caso de Porto Alegre ao se submeter os itens dos dois últimos grupos, divergiu-se dos dados do ranking da CGU 2015, porque se testou o portal e concluiu-se que atende positivamente. No entanto, mantiveram-se os dados do ranking da CGU, onde Porto Alegre totaliza 2.400 dos 3.600 pontos disputados.

Aqui se percebe porque se escolheu João Pessoa como parte desse estudo. No ranking da CGU 2015, o município ganhou nota 10, atingindo 100% dos 3.600 pontos disputados. Tanto no critério regulação quanto transparência passiva, João Pessoa atende de forma satisfatória a Escala Brasil Transparência.

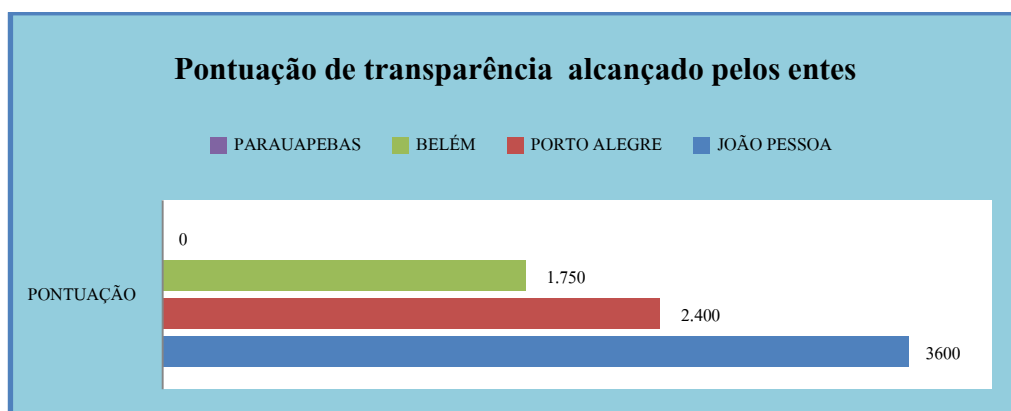


Gráfico 1. Gráfico comparativo – Pontuação alcançada na Escala Brasil da CGU.
Fonte: Escala Brasil Transparência, aplicada pelos autores ao caso estudado.

Para se chegar à nota final faz-se necessário a aplicação de uma fórmula bem simples: $Nota = (Pontuação\ atingida / 3600) * 10$. Ao se aplicar a fórmula, chegam-se as seguintes notas demonstradas no gráfico abaixo. A vantagem da Escala é que se consegue mensurar o grau de transparência dos entes estudados.

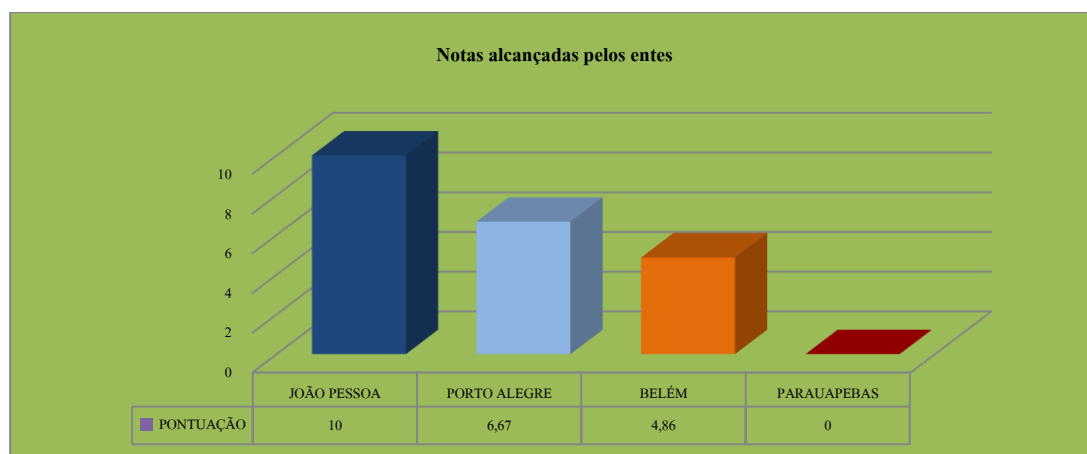


Gráfico 2. Gráfico comparativo – Nota alcançada na Escala Brasil da CGU.
Fonte: Escala Brasil Transparência, aplicada pelos autores ao caso estudado.

Utilizando esta Escala como critério objetivo para mensurar o grau de transparência de Parauapebas, constata-se sem muita dificuldade que Parauapebas, como a maioria dos municípios que já foram avaliados no estado do Pará, é um município não transparente, nota zero no critério regulação do Portal e do Sic. No extremo oposto encontram-se os municípios de Porto Alegre e João Pessoa com pontuação máxima em regulação.

Diante do resultado da Escala Brasil Transparente da CGU, e sendo conhecedor de que o município de Parauapebas, objeto desse estudo, dispõe de um Portal de Transparência disponibilizando informação pública à sociedade, achou-se pertinente submeter os mesmos municípios a outra análise comparativa pelo instrumento de mensuração de avaliação de transparência utilizado pelo Ministério Público Federal, que também publica o ranking de transparência dos entes federados.

7.5 TRANSPARÊNCIA COMPARADA PELA AVALIAÇÃO DO MPF

Enquanto na primeira escala os entes são avaliados sob os aspectos regulação e transparência passiva, na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), os mesmos entes serão avaliados pelos parâmetros da Transparência Ativa, Passiva e Boas Práticas de Gestão.

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - Enccla foi criada em 2003 como forma de promover a articulação dos órgãos, entidades, instituições e associações envolvidas no enfrentamento da criminalidade (sitio da Enccla). No próprio site do Ministério Público Federal informa o principal objetivo da ENCCLA, in verbis:

“A legislação [...] trouxe uma série de normas que podem realizar uma revolução no controle dos gastos públicos. No entanto, até hoje, não se tinha feito uma avaliação do seu efetivo cumprimento nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira. Esse é o objetivo do Ranking Nacional da Transparência que a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal ora apresenta. Por meio de um fluxo de trabalho que possui começo, meio e fim, o MPF almeja dar cumprimento integral aos itens avaliados, contribuindo para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da participação democrática no país”.

A ação nº 4 de 2015 da ENCCLA visa estabelecer uma estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da LAI, em relação à transparência ativa e passiva, principalmente aplicando avaliação de transparência ativa e passiva, num total de 16 questões, sendo 14 baseadas na LAI e 2 em boas práticas de transparência, conforme quadro abaixo:

No parâmetro transparência ativa são avaliados a acessibilidade, disponibilidade, facilidade de acesso ao portal, bem como a completude, qualidade, quantidade da informação cuja divulgação é obrigatória. Com base na avaliação aplicada aos municípios envolvidos no estudo de caso, elaborou-se o seguinte quadro comparativo:

Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla - MPF				
MUNICÍPIOS AVALIADOS				
PARÂMETROS	PORTO ALEGRE	JOÃO PESSOA	BELÉM	PARAUAPEBAS
TRANSPARÊNCIA ATIVA	5,6	5,6	4,6	4,5
TRANSPARÊNCIA PASSIVA	2,9	2,9	2,9	0,4
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	1,5	1,5	1,0	0,5
PONTUAÇÃO TOTAL	10	10	8,5	5,4

Quadro 3. Os três parâmetros avaliados pelo ranking do MPF
Fonte: Tabela Enccla do MPF adaptada pelos autores

No parâmetro Boas Práticas de Gestão são avaliadas as informações relevantes à sociedade disponíveis no portal, mesmo que não haja previsão obrigatória em lei, mas essenciais à efetividade do controle social. Como exemplo pode-se citar: divulgar de forma destacada o quadro de pessoal efetivo, contratado, comissionado, lotação, remuneração; diárias e passagens de servidores, com data, destino, finalidade da viagem e publicação do custo das obras em andamento.

Na aplicação deste instrumento de avaliação desconsiderou-se a nota obtida no ranking de 2015 do MPF, fazendo-se a aplicação da mesma aos entes estudados em consonância com que foi verificado nos Portais de Transparência dos respectivos entes.

Feita a aplicação chegou-se aos dados da tabela acima, onde o resultado de Porto Alegre se confirmou, o mesmo acontecendo com Belém. O resultado de João Pessoa se elevou de 9,6 para 10 e o de Parauapebas caiu de 6,1 para 5,4.

Parauapebas e Belém não pontuam em alguns itens do Parâmetro Transparência Ativa, vez que não disponibilizam na íntegra os editais de licitações e respectivos contratos. Como também não conseguem pontuar em relatório apresentações de contas do ano anterior e relatórios estatísticos contendo pedidos de informação no e-SIC e SIC físico.

Perdendo, desta forma, ponto no cômputo geral do parâmetro. Enquanto Parauapebas alcança a pontuação de 4,5, Belém atinge pontuação 4,6. Já os municípios de João Pessoa e Porto Alegre alcançam a pontuação máxima de 5,6.

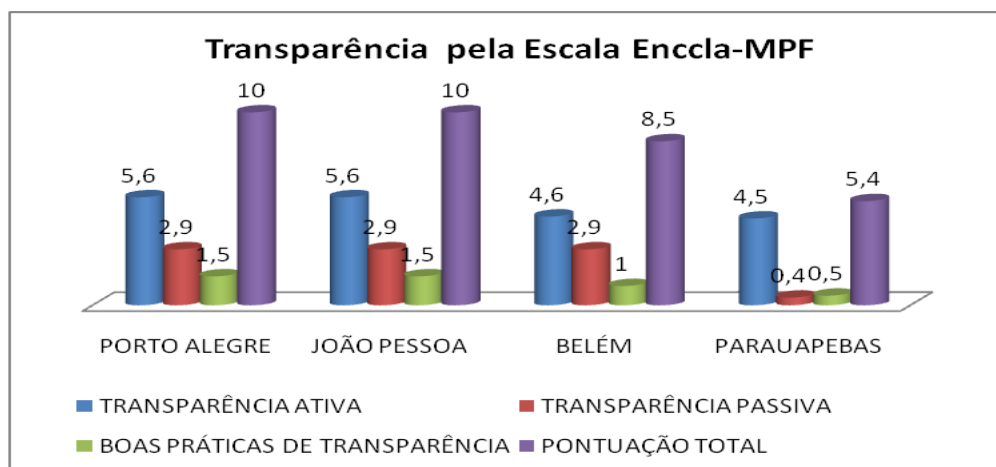


Gráfico 3. Gráfico comparativo – Nota alcançada na Escala Enccla - MPF.
Fonte: Escala Enccla aplicada pelos autores ao caso estudado.

No gráfico acima, diferente do que ocorre com a Escala Brasil Transparência da CGU, na Escala do MPF Parauapebas pontua no parâmetro transparência passiva. É uma pontuação muito baixa, alcança apenas 0,4 dos 2,9 pontos correspondente ao parâmetro em questão.

O motivo desta pontuação consiste no fato de que dos quatro municípios estudados somente Parauapebas não apresenta um e-SIC e SIC físico que permita o envio de pedido de informação em meio eletrônico. Enquanto que os municípios de Belém, João Pessoa e Porto Alegre conseguem 100% dos pontos, posto que ambos disponham deste serviço ao cidadão.

No parâmetro Boas Práticas de Transparência, Parauapebas alcança a menor nota dentre os quatro municípios avaliados, considerando que o mesmo não publica a relação de servidores nem remuneração no seu portal de transparência, diferentemente do que ocorre com os demais municípios analisados.

Importante mencionar que o MPF expediu simultaneamente recomendações a mais de 5.000 municípios no dia 09/12/2015, concedendo prazo de 120 dias para cumprimento da legislação. Escoado o prazo das recomendações, será feita nova avaliação entre 11/04/2016 e 09/05/2016 para verificar seu cumprimento. Em caso positivo, o procedimento será arquivado. Caso contrário, será realizada propositura simultânea, em todo Brasil, de ações civis públicas em face dos entes no dia 1º de junho de 2016, sendo adotadas as seguintes providências:

- Propositura simultânea, em todo o Brasil, de ações civis públicas em face dos entes no dia 1º/06/2016;
- Propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa em face do prefeito com base no artigo 11, II e IV, da Lei 8.429/92;
- Representação para a Procuradoria Regional da República em face do Prefeito pela prática do crime previsto no artigo 1º, XIV, do Decreto-Lei 201/67;
- Recomendação para a União suspender as transferências voluntárias, com base no artigo 73-C da LRF (site do MPF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo objetivou analisar descritivamente os Portais de Transparência dos Municípios de Parauapebas, Belém, Porto Alegre e João Pessoa, a fim de obter informações sobre receita, despesa, pessoal, instrumentos de planejamento, prestação de contas, transparência comparada pela avaliação da CGU e transparência comparada pela avaliação do MPF.

As descobertas realizadas apontam a necessidade e oportunidade de diversas melhorias nos Portais de Transparência de todos os municípios envolvidos, principalmente no atendimento integral das disposições da Lei de Acesso à Informação e recomendações da CGU e MPF.

O estudo apresenta algumas limitações: (1) possíveis problemas de instabilidade nos sites acessados, como foi o caso do Portal da Transparência do município de Belém, indisponível por 1 dia, durante o período de pesquisa compreendido entre 2 meses; (2) por conta do curto espaço de tempo da pesquisa não se pode afirmar se os dados são constantemente atualizados; (3) nem se as informações disponibilizadas pelas entidades, são fidedignas.

Apesar das limitações da pesquisa foi possível comprovar as hipóteses levantadas, sendo a primeira confirmada ao constatar que no Portal de Transparência de Parauapebas não vislumbra a publicação dos instrumentos de planejamento nem as Demonstrações Contábeis; a segunda se confirma quando da não existência de um e-SIC e do SIC físico; a terceira confirmou-se em razão da difícil compreensão dos códigos utilizados pela contabilidade pública, exigindo um conhecimento especializado, em virtude da linguagem técnica sem recursos gráficos, análise, o que dificulta a compreensão pelo cidadão comum.

Por fim, conclui-se este estudo sugerindo a sua replicação em outros municípios, com sugestões e apontamentos de melhorias que ainda podem ser realizadas. A realização de ranking dos municípios, conforme feito pelo Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União também representa valiosa contribuição para a pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGUNE, R. Meizi, GREGORIO FILHO, A. S., BOLLIGER, S. Pinto. **Governo aberto SP**: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília-DF, 2010. Acessado em 02 de jan. de 2016.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de, et. al. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3ª ed. Vol. I. Brasília, 2013.

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de transparência 2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/>. Acesso em: 11.01.2016.

AUGUSTINHO, S. Maria, et. al. **Disclosure e Accountability nas Demonstrações Contábeis Públicas como instrumentos de Controle Social**. In: Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), vol. 9, nº 2, abr/jun, 2015. Disponível online em www.repec.org.br. Acessado em 20 de nov. de 2015.

BACON, F. **Novo Organum**. Coleção Os Pensadores. Tradução e notas de José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

BAPTISTA, Isabelle de. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: uma análise à luz dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito**. In: Revista TCEMG, jan/fev/mar, 2013.

BELEM. Prefeitura Municipal. **Portal de Transparência e Acesso a Informação 2016**. Disponível em: <http://transparencia.belem.pa.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/>. Acesso em 12 de fev. 2016.

BERNARDONI, D. Lopes, CRUZ, J. A. Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública**. 2ª ed. Curitiba: Ibpex, 2010.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução nº 1.128, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T 16.1 – conceituação, objeto e campo de aplicação. Disponível em: www2.cfc.org.br/sisweb/ser/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128. Acesso em 20 de nov. de 2015.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução nº 1.133, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T 16.6 – demonstrações contábeis. Disponível em: www2.cfc.org.br/sisweb/ser/detalhes_sre.aspx?. Acesso em 2 de jan.2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em 7 de jan.2016.

_____. Ministério Público Federal. **Mapa da Transparência**. Disponível em <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br>. Acesso em 5 de jan.2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 16 dez. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 de nov. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em 12 de janeiro de 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L10257.htm>>. Acesso em 15 de nov. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15 de nov. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em 15 de nov. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9755.htm>. Acesso em 2 de fev. 2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido para 2016. 6. ed. Brasília, 2015. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/mcasp. Acesso em 12 de jan. 2016.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. **Gestão da Informação Pública**: um estudo sobre o portal da transparência de Goiás. Revista Sociedade e Estado, v. 28, n. 2, p. 421-446, 2013.

CARVALHO, Lucas Correia. **Esfera pública e esfera privada**: uma comparação entre Hannah Arendt e Jürgen Habermas. Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 38-52, dez. 2008. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Brasília: Capes/UAB, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº 1.111, de 29 de novembro de 2007**. Aprova o Apêndice II da Resolução CFC nº 750/93 sobre os Princípios de Contabilidade. Disponível em: <www2.cfc.org.br>. Acesso em 20 de nov. de 2015.

DINIZ, Eduardo, et. al.: **Governo eletrônico e transparência**: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Antônio Gomes de. Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, 2012.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. In: Revista Temas de Administração Pública, v.8, n 1, 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Ed. 15. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. In: Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

JOÃO PESSOA. Prefeitura Municipal. **Portal de Transparência e Acesso a Informação. 2016**. Disponível em: <<http://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/>>. Acesso em 12 de fev. 2016.

LEMOS, André. **Cidade, tecnologias e interfaces**. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. Revista Fronteiras. Estudos Midiáticos. Vol. VI nº2, p.117-136. São Leopoldo, 2004.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos** – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. Cadernos de Finanças Públicas, nº 8. Brasília: ESAF, 2007.

MAGALHÃES, José Luiz Quadro de. **Direito Constitucional**. Belo horizonte: Mandamentos, 2006.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

OLIVEIRA, Gustavo J. de O. **Governo eletrônico e transparência: novas tecnologias gerenciais e organizacionais e sua aplicação na Administração Pública**. Disponível em <http://uol.iesde.com.br/aprovaconcursos/demo_aprova_concursos/administracao_publica_05.pdf>. Acesso em 18 dez. 2015.

PARAUPEBAS. Prefeitura Municipal. **Portal de Transparência e Acesso a Informação. 2016**. Disponível em: <<http://www.governotransparente.com.br/4507490>>. Acesso em 12 de fev. 2016.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Portal de Transparência e Acesso a Informação. 2016**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em 12 de fev. 2016.

VAZ, José Carlos, et. al. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. In: Cadernos PPG-AU/UFBA, vol. 9, Bahia, 2010. <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/view/5111/3700>. Acessado em 03/01/2016.